

in: *Sociale Economie; markten, instituties en beleid*
F. Boekema (red.), Wolters-Noordhoff (1993)

5

HET EUREGIONALE BELEID: STIMULANS VOOR EEN NIEUW RUIMTELIJK ELAN?

Henk van Houtum

Grenzen sind Narben der Geschichte. Man soll diese Narben nicht vergessen. Aber man braucht sie auch nicht zu kultivieren. Alfred Mozer.

5.1 Inleiding

De regionaal economische wetenschap, welke zich primair bezighoudt met de factor ruimte in de economie, heeft door het Europese eenwordingsproces een geheel nieuwe dimensie gekregen. Waar voorheen voornamelijk met nationale ruimtelijke verschijnselen en variabelen geëxerceerd werd, diende dat voortaan in de meer relevante Europese ruimtelijke context te geschieden. Dit leidde en leidt nog altijd tot tal van publicaties over onderwerpen als de regionaal economische implicaties van de Europese eenwording, de relatieve concurrentiekrachtverhoudingen van de verschillende toplocaties in Europa, de toekomstige bestuurlijke verhoudingen in Europa, de beleidsrespons op de mogelijke herverdelingseffecten van het integratieproces, de herstructurering van het regionale beleid etc. Ook de regionale economische theorieën en inzichten dienden uitgebreid te worden naar Europese schaal. Dat het evenwel niet altijd mogelijk bleek pasklare antwoorden te geven op de vele vraagstukken, zal geen verwondering wekken. De invulling van de ruimte gebeurt enerzijds door mensen en anderzijds door een veelal door de mensen gecreëerde maatschappelijke omgeving, tussen welke een ingewikkelde interactie bestaat, die bovendien op geen enkel tijdstip dezelfde is. Mensen zijn niet mechanisch en de invulling en interpretatie van de ruimte zijn derhalve aan een voortdurende dynamiek onderhevig. Een hedendaags voorbeeld hiervan vormt de discussie binnen de Europese Gemeenschap over de ruimtelijke invulling van het begrip integratie. In deze discussie bleek eens te meer dat de soevereiniteit door de inwoners van een regio of natie als een hoog goed gezien wordt. Het gevolg was en is dat de mensen, aangezet door de grote omwentelingen van deze tijd in Oost en West, zich vastklampen aan dat wat hen werkelijk verbindt: hun eigen identiteit. Schaalverkleining en schaalvergroting lijken, paradoxaal genoeg, hand in hand te gaan. In de huidige verhoudingen betekent dit een bevestiging van de nationale en regionale grenzen in Europa, daar waar nu juist een geleidelijke verdwijning van de grenzen de doelstelling van Europa is. Door middel van een ontmanteling van nationale beschermingsconstructies en een intensivering van gemeenschappelijk beleid op tal van terreinen, tracht men immers te komen tot het Europa zonder grenzen.

Niettegenstaande het feit dat de Europese eenwording enkele belangrijke economische vrijheden garandeert, blijft de vraag relevant in hoeverre er in het nieuwe Europa

daadwerkelijk van een grenzeloos Europa gesproken kan worden. Er blijken in de praktijk nog tal van barrières en verschillen tussen de gebieden aan weerszijden van de binnengrenzen, die een soepele overgang van de inlandse naar de buitenlandse grensregio nog in de weg staan. Gedacht kan worden aan sociaal, culturele, economische en bestuurlijk-juridische belemmeringen. Deze zorgen er tevens voor dat de actoren in de grensregio's nog altijd in grote mate met de ruggen tegenover elkaar staan. Het gehele economische leven lijkt, de toenemende internationalisering en europeanisering ten spijt, nog teveel op de inlandse kernen gericht. Dat het Europa van vandaag nog geen Europa van de burgers genoemd kan worden, kan mede geweten worden aan deze beperkte ruimtelijke cognitie van de mensen. Een eerste belangrijke aanzet om daadwerkelijk een grenzeloos Europa van de burgers te creëren zou erin gelegen kunnen zijn de grenzen niet alleen in economisch-politieke zin af te breken, maar vooral ook expliciet rekening te houden met de sociaal-culturele dimensie van grenzen.

Deze problematiek van de afbakening van ruimten, de grensproblematiek, is een thema dat tot voor kort relatief onderbelicht is gebleven in de Europese regionale economie. Vanouds vormen grenzen een barrière in het economische verkeer. De aanwezigheid van een staatsgrens in een bepaald gebied begrenst de relevante ruimte voor de burgers, de instellingen, het overheidsoptreden en het ondernemingsfunctioneren, waardoor het gebied economisch en sociaal-cultureel niet optimaal tot zijn recht komt. In tal van grensregio's wordt sedert enkele jaren gepoogd om grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden op poten te zetten. Dit Euregionale beleid wordt door de Europese Commissie van harte ondersteund. De Gemeenschap streeft er naar de welvaart over de gemeenschap als geheel op evenwichtige wijze op een hoger plan te brengen. De grensregio's zouden model kunnen komen te staan voor de 'down to earth'-problemen van de bewerkstelling van een evenwichtig grenzeloos Europa. Het inventariseren en evalueren van het beleid aangaande deze Euregio's lijkt dan ook een dankbare taak. In dit hoofdstuk zal daartoe in het eerste deel getracht worden het fenomeen grens aan een nadere analyse te onderwerpen. In het tweede deel zullen de grensregionale problemen die door de Europese eenwording bloot komen te liggen, in kaart worden gebracht. In de vierde paragraaf zal het euregionale beleid, dat besproken wordt in paragraaf 5.3, op zijn merites beoordeeld worden om vervolgens in het laatste deel de koppeling van het beleid met de theorie aangaande de grensoverschrijdende economische ontwikkeling aan te geven. Aangetoond zal trachten te worden dat de regionaal economische theorievorming op dit punt duidelijk in gebreke blijft.

5.2 Het fenomeen grens

Al vroeg wordt het fenomeen grens aan een ieder duidelijk gemaakt. Vermanende toespraken van ouders maken het kind onmiskenbaar duidelijk, waar de grens van het toelaatbare handelen ligt. Ook het terrein waarop het zich vrijelijk kan voortbewegen, wordt exact door de ouders aangegeven. De tolerantieruimte alsook de zelfstandige bewegingsruimte is begrensd. Zodra één van beide niet of in onvoldoende mate exact is aangegeven, zal het kind onmiddellijk trachten de grenzen te verleggen. Eenzelfde beschouwing gaat op voor sport en spel. Ook daar zijn de grenzen van het toelaatbare en de speelruimte duidelijk aangegeven. En ook daar zal men bij een overdaad aan

risicogeneïdheid van de betreffende spelers of bij afwezigheid van voldoende autoritair gezag trachten de opgelegde grenzen te verleggen.¹

Voor territoriale grenzen gelden vergelijkbare condities. Ook daar zijn de grenzen door een autoriteit aangegeven. Bovendien zijn de grenzen in ruimtelijke zin gemarkeerd. Wanneer die overschreden worden, bevindt men zich in een ander territorium, waar heel andere regels gelden. Grenzen impliceren zodoende soevereiniteit. Een ruimte wordt eerst dan als een afgebakende ruimte beschouwd indien deze geïnstitutionaliseerd is. De daadwerkelijke institutionele afbakening van de gesocialiseerde ruimte, maakt het mogelijk dat het sociaal-culturele aspect van een groep of klasse, kan worden geïntegreerd met het politieke. De recente processen in de voormalige Sovjet-Unie en Joegoslavië zijn hier duidelijke voorbeelden van.

Territoriale grenzen vormen de contactlijnen (het 'welding' effect) met andere geïnstitutionaliseerde samenlevingen, maar zijn bovenal ook breuklijnen (het 'cut-off' effect).² De historisch-culturele context waarbinnen de conformering van de eenheid zich heeft voltrokken, weerspiegelt zich in belangrijke mate in de institutionalisering van het sociaal-economisch en juridisch-bestuurlijk systeem. Dit leidt tot een differentiëring in de inrichting van deze systemen van de afgebakende territoriale eenheden.

Het opmerkelijke is dat de grenzen een zichzelf versterkende werking van de homogeniteit van een groep met zich meebrengen. Men accepteert de grenzen niet alleen, men cultiveert ze ook. Bij internationale of zelfs interregionale sportwedstrijden zijn de gevolgen ervan heel duidelijk merkbaar. De bescherming, de veiligheid, het wijgevoel dat een grens creëert, werkt positief op de cohesie van de groep. Anders gesteld, de conformering van de eenheid, welke een top-downbenadering veronderstelt, wordt door middel van het mechanisme van de 'self-fulfilling prophecy' bottom-up versterkt. En dan geldt: 'hoe dieper de wortels, hoe ouder de stamboom, des te sterker zijn de aanspraken en de overlevingskracht van een (ontluikende) regionale of nationale eenheid'.³ De cultivering van de eenheid is niet aan geografische schaal verbonden. Niettemin zal veelal op het regionale of lokale niveau de verbondenheid met de grenzen van een veel sterkere aard zijn. De regio's zijn door hun beperktere geografische ruimtebeslag en de actievere socialisatie die dat met zich meebrengt, veel beter in staat op concrete wijze het leven in tijd en ruimte te structureren dan landen. Thrift stelde: 'The region must not be seen as a place... Rather it must be seen as made up of a number of different but connected settings for interaction'.⁴ Dat betekent tevens dat de illusie kan worden ontkracht dat staatsgrenzen homogeniteit impliceren. (Staats)grenzen hebben simpelweg homogeniteit als doel, maar zijn in zichzelf veelal slechts een concept, een 'mirage'. 'Each state claims to produce a space wherein something is accomplished - a space, even, where something is brought to perfection: namely, a unified and hence homogeneous society. In fact, and in practice, what state and political action institutes, and consolidates by every available means, is a *balance of power* between classes and fractions of classes, as between the spaces that they occupy'.⁵ De psycho-sociale verbondenheid van de ingezetenen is op lokale en regionale schaal groter dan op nationale schaal, maar deze is weer groter dan de verbondenheid op internationale schaal. In de hedendaagse verhoudingen in Europa is een dergelijke driedeling goed zichtbaar. Er is nog nauwelijks sprake van een Europese identiteit, hetgeen de Europese Gemeenschap zekere integratieproblemen oplevert. Identiteit wordt daarbij opgevat als een koppeling van de identiteit van de individuen

aan een gemeenschappelijk belang, welke zich bijvoorbeeld kan baseren op religie, territorium, sociale klasse of etniciteit.⁶ Het daadwerkelijk constitueren van een identiteit zal eerst plaatsvinden, indien deze beconcurrerd of bedreigd wordt. De Swaan wijt de geringe Europese identiteit dan ook aan het feit dat Europa niets heeft om zich tegen af te zetten, daar waar in het geval van de afzonderlijke Europese regio's juist de bedreiging van Europese eenwording voelbaar is.⁷ Dat een extreme culturele verheerlijking van de lokale, regionale of zelfs nationale grenzen, een gevaar voor de tolerantiegraad in een samenleving kan opleveren, behoeft hier geen verder betoog.

De cultivering van en de verbondenheid met de territoriale grenzen neemt toe naarmate het geografische schaalniveau verder gereduceerd wordt. In de huiselijke sfeer vormen het eigen tuintje en het eigen erf strikt afgebakende gebieden, waar een zeer hoge graad van (emotionele) verbondenheid aan gekoppeld is. Illustratief daarvoor moge zijn dat uit meerdere onderzoeken is gebleken dat het burengerucht als het belangrijkste omgevingsprobleem wordt opgevat. De meest gesloten systemen, waar de grenzen het sterkst gevoeld kunnen worden, zijn evenwel te vinden in de individuele sfeer. Heel duidelijk is merkbaar dat ieder persoon als het ware een eigen beschermingsveld heeft opgebouwd, waarbinnen door niemand anders dan de werkelijk dierbare personen mag worden getreden. Ook op openbare plaatsen zoals campings, stranden, of cafés, waar de ruimte niet per se individueel toegeëigend kan worden, is uit dien hoofde een duidelijke begrenzing van territoria merkbaar. De betekenisgeving van grenzen in deze zin impliceert een afbakening van eigendoms- en beschikkingsrechten.⁸

Er kan concluderend gesteld worden, dat, alhoewel territoriale grenzen op een geografische kaart niet meer lijken dan afbakeningen van verschillende politiek-bestuurlijke eenheden, er in feite ook en vooral sociaal-culturele aspecten aan deze afbakeningen ontsproten en verbonden zijn. In de volgende paragraaf zal worden uiteengezet dat juist dergelijke aspecten consequenties hebben op het grensoverschrijdend economische interactieverkeer.

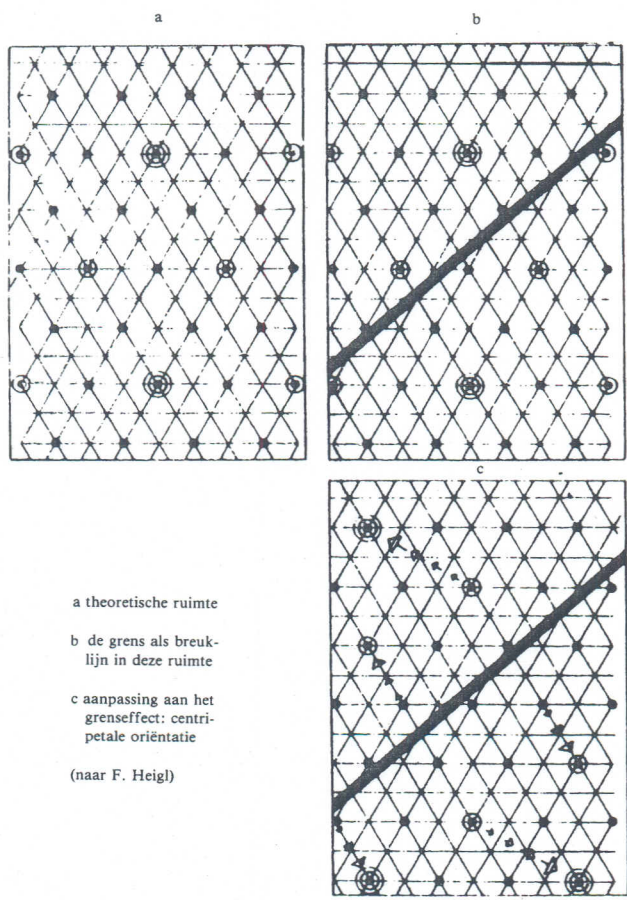
5.3 Grensregionaal economische problemen

De door mensen gecreëerde afgebakende en gecultiveerde eenheid spoort lang niet altijd met de innerlijke wens van de mens de grens te verleggen. In deze is er sprake van een zekere ambivalente houding. Deze ambivalentie vinden we ook terug in de ruimtelijk-economische structuur van landen. Enerzijds zien we mede als gevolg van vergrote technologische mogelijkheden en het innerlijke verlangen de grenzen te leren kennen en verleggen, een sterke internationaliseringstrend in de hedendaagse samenleving. Zaken als cultuur, recreatie, scholing, handel, economie, en informatie trekken steeds meer over de nationale grenzen heen.⁹ Illustratief daarvoor moge onder andere zijn dat de Nederlandse overheid recentelijk twee overheidsnota's heeft uitgebracht met als titels 'Economie met open grenzen' en 'Regio's zonder grenzen'.¹⁰ Daarin wordt duidelijk naar voren gebracht dat voor een eenzijdige economische beleidsanalyse en -uitoefening in de hedendaagse economie geen plaats meer is. Uitdrukkelijk dient rekening te worden gehouden met en ingespeeld te worden op de

trends die de zich internationaliserende economie met zich meebrengt. De grens wordt aldus op positieve wijze gedefinieerd als een 'meeting-place between nations'.¹¹

De keerzijde van de ambivalente houding is nochtans te herkennen in een zekere neiging om de territoriale buitengrenzen te versterken en de eigen eenheid en macht voldoende af te schermen tegen ongewenste invloeden van buitenaf¹² (zie figuur 5.1). Het gevolg hiervan is dat gebieden die langs de grens liggen, als perifeer beschouwd worden. De economische ontwikkeling van deze gebieden laat dan ook veelal te wensen over. Vanuit Europees perspectief bekeken vertonen de grensregio's gemiddeld genomen nog een inkomensniveau en een werkloosheidspercentage dat dicht tegen het Europees gemiddelde aan ligt. Nationaal gezien scoren de grensregio's daarentegen een relatief laag inkomenspeil en een relatief hoge werkloosheid. De grensregio's zijn dan ook veelal dunbevolkt, kennen veelal een eenzijdige en niet met de naburige grensregio complementaire produktiestructuur, een lage infrastructuur-dichtheid en worden voorts gekenmerkt door een gebrek aan eigen identiteit als gevolg van het splitsingskarakter van de grens.

Figuur 5.1 Het effect van de grens op het economisch spreidingspatroon.



Bron: Rottier, *Grenseffecten*, ESB, 9-4-1975.

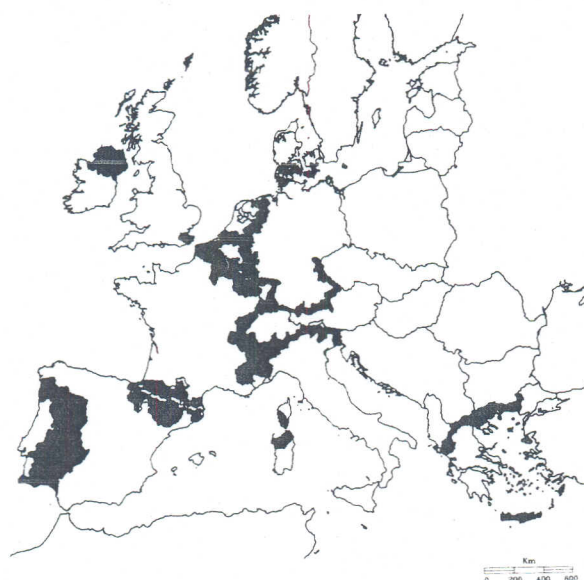
De naar het centrum gerichte houding kan wellicht mede verklaard worden door een zekere beperking in de oriënteringsruimte. Pellenbarg stelde in zijn promotie-onder-

zoek naar het verband tussen het oriënteringsgedrag van ondernemers en de keuze van de vestigingsplaats, dat de ruimtelijke cognitie, zijnde de basis voor het toekennen van een eventuele waardering aan bepaalde ruimtelijke eenheden, door middel van een 'mental map' is weer te geven.¹³ Daaruit bleek dat door ondernemers nog altijd de grensgebieden als minder investeringsaantrekkelijk worden gezien. Er lijkt hier vooral sprake van een 'mental distance' ten opzichte van deze gebieden. Eenzelfde 'mental distance' is geldig voor de economische subjecten van de grensgebieden als het gaat om het aangaan van grensoverschrijdende economische relaties.¹⁴ Pogingen die zijn ondernomen om de remmende werking van grenzen op het interactiepatroon te kwantificeren, geven aan dat de interacties tussen twee steden wordt teruggebracht tot circa 25% van het niveau dat waarneembaar is wanneer geen grensoverschrijding plaatsvindt.¹⁵

In de turbulente tijden die de Europese integratie beleeft, zijn het niettemin de grensregio's, waar de verhoudingen grondig kunnen veranderen. Deze gebieden staan als het ware daadwerkelijk op de grens van oud naar nieuw. De afschaffing van de grenzen in formele zin, maken zij niet alleen aan den lijve mee, maar dienen ze voorts in informele zin om te buigen. Er is reeds gewezen op een toenemende regionalisering wat betreft het bewustzijn van de volkeren in Europa. Daar kan aan toegevoegd worden dat ook in economische zin het Europa zonder grenzen in toenemende mate een Europa van de regio's zal worden. Her en der over de Europese ruimte verspreide economische concentraties zullen in toenemende mate de vestigingsaantrekkelijkheid, alsook de economische kracht van de Europese eenheid bepalen.¹⁶ Door de Europese Commissie is dan ook meermalen benadrukt dat, indien een werkelijke cohesie binnen Europa tot stand dient te worden gebracht, de sterk divergerende regionaal-economische ontwikkelingen verder geconvergeerd dienen te worden.¹⁷ En tenslotte kan ook in bestuurlijke zin een dergelijke accentverschuiving aannemelijk worden gemaakt. Op Europese schaal zijn regio's nodig van voldoende grote omvang en met een passend takenpakket, teneinde de bevoegdhedenverdeling tussen de nationale overheden en Brussel zinvol vorm te kunnen geven.¹⁸

Grensregio's kunnen zich in deze dynamische context een nieuwe identiteit verschaffen. Vanwege het verdwijnen van de staatsgrens in hun direct relevante ruimte, kunnen deze regio's een zekere pioniersfunctie vervullen en dienen ze Europese regio's te worden, in de ware zin van het woord (figuur 5.2). Geconstateerd kan worden dat alleen de intra-communautaire grensgebieden centraal komen te liggen met een Europese dimensie. Dit geldt met name voor de regio's in Noordwest-Europa en het grensgebied tussen Zuidoost-Frankrijk en Noord-Italië. Economisch geredeneerd zijn zij het die het meest van de toegenomen aantrekkelijkheid kunnen profiteren. Er is in deze gebieden net als in de andere grensregio's sprake van een onbenut economisch potentieel, met het verschil dat die hier door de aantrekkelijke ligging ook daadwerkelijk benut lijkt te gaan worden.

Figuur 5.2 Grensgebieden in de Europese Gemeenschap



Bron: *Europa 2000*, 1992, p. 168.

Veel internationaal opererende bedrijven die zich in de kern van Europa wensen te vestigen, verkrijgen door een locatie in één van deze grensregio's een uitstekende mogelijkheid zich op meerdere markten tegelijk te richten. De intra-communautaire grensregio's lijken daardoor in staat in niet onbelangrijke mate hun economische potentie op te krikken. Dit zou nog versterkt kunnen worden indien er meer sprake zou zijn van een aan beide zijden van de (voormalige) grens complementaire en hoogwaardige economische structuur, welke potentieel ondernemerschap aanzet tot het grijpen van de aanwezige kansen. Nu wordt de operationele markt voor de ondernemers nog effectief gescheiden door de aanwezigheid van de grens. Het diffusie- en spreidingseffect van kennis, arbeid en kapitaal wordt hierdoor belemmerd. De economische dynamiek stopt zodoende nog te vaak aan de grens. De grensregionale perspectieven in een geïntegreerd Europa verleidde Maillat zelfs eens tot de uitspraak: '...it is not Europe is sick because of its regions, but border regions are sick because of the non-existence of Europe'¹⁹.

Op korte termijn zal het verdwijnen van de grenzen evenwel in de meeste gevallen een ongunstig effect hebben op de grensregio's.²⁰ Ten gevolge van het opheffen van de ambtelijke instanties en douane-formaliteiten mag worden verwacht dat de werkloosheid in de grensregio's zal stijgen. Voorts moet rekening gehouden worden met het verdwijnen van de prijsverschillen. De detailhandel die daar nu nog van profiteert, zal daar de dupe van worden. Ook op het terrein van de lonen en arbeidsvoorwaarden moet een zekere nivellering worden verwacht. Dat geldt eveneens voor de condities van volks- en bedrijfshuisvesting. De verwachte concurrentie om de aantrekkelijkheid van de huisvesting vraagt om een adequaat beleid van de regionale overheden. Maar niet alleen op dit terrein. De hiervoor genoemde terreinen vragen om eenzelfde aanpak.

Het is daarenboven nog lang niet zover, dat ten aanzien van de grensgebieden en de van oudsher centraal gelegen gebieden van een gelijkwaardige economische ontwikkeling kan worden gesproken. Daarvoor zijn enerzijds de kerngebieden economisch nog te sterk en zijn anderzijds de barrières aan de grens en de onderlinge verschillen tussen de grensregio's aan weerszijden van de grens nog te groot. Zoals reeds aangegeven is, legt het Europese integratieproces de verschillen tussen de bestuurlijke, sociale en economische processen en structuren van de grensgebieden bloot. Algemeen kan gesteld worden dat de verschillen en problemen tussen de grensgebieden groter zullen zijn, naarmate de betrokken landen minder economische betrekkingen met elkaar hebben. Een systematische indeling, welke de aangegeven problemen waarmee de verschillende actoren in beide grensregio's in meer of mindere mate te maken hebben, samengevat, zou kunnen bestaan uit een drietal categorieën.

De eerste en meest bekende categorie wordt dan gevormd door de bestuurlijk-juridische problemen. Hiermee wordt bedoeld op de nationaal divergerende kenmerken op het gebied van wetgeving, bestuurlijke organisatie, bevoegdheden(structuur), beleidsconciperiëngen en bestuurlijke en beleidscultuur.

De tweede categorie wordt gevormd door de sociaal-economische problemen. Deze problemen zijn enerzijds een gevolg van het feit dat de grensregio's door hun in nationaal opzicht perifere ligging in de regel een relatief achtergebleven en afwijkende economische ontwikkeling kennen en anderzijds het gevolg van het feit dat de regio's aan weerszijden van de grens tot een ander sociaal-economisch systeem behoren.

De laatste categorie grensproblemen wordt dan gevormd door de sociaal-culturele verschillen. Dergelijke verschillen kunnen een remmende invloed hebben op zowel het tempo van de integratie als op de regionale convergentie.²¹ De culturele diversiteit van Europa is een rijkdom die zeker behouden dient te worden, maar levert wel problemen op bij het aangaan van een grensoverschrijdende samenwerking op enigerlei gebied. Ze leidt tot hogere transactie- en informatiekosten en een grotere mate van onzekerheid. De directe investeringen en de arbeidsmigratie zullen zodoende geringer van omvang zijn, naarmate de verschillen in waarden, normen, taal en godsdienst groter zijn.²²

Een dergelijke inventarisatie maakt duidelijk dat de grens in velerlei opzichten inderdaad nog als een barrière, een breuklijn fungeert. De grens is wat dit betreft meer dan een theoretische lijn tussen twee territoriale eenheden en heeft een niet te verwaarlozen impact op de sociaal-economische ontwikkeling van het grensgebied.²³ De 'eurosclerose' die de publieke opinie lijkt te overheersen, zou dan ook nog eens verscherpt kunnen worden indien rekenschap wordt gegeven van het vaak onderschatte perspectief van de alledaagse praktijk aan de grens, waar nog tal van 'bottlenecks' blijken te bestaan. Het Europa zonder grenzen lijkt in deze zin nog ver weg.

5.4 Euregionaal beleid

De Europese Commissie, het dagelijks bestuur van de Europese Gemeenschap, heeft de problematiek en de kansen van de grensregio's zeker ook erkend. Reeds vanaf 1975 bestaat er binnen de Europese Gemeenschap het zogenaamde Europees Fonds voor Regionale Ontwikkelingen. Aan het einde van de jaren tachtig, werd binnen het

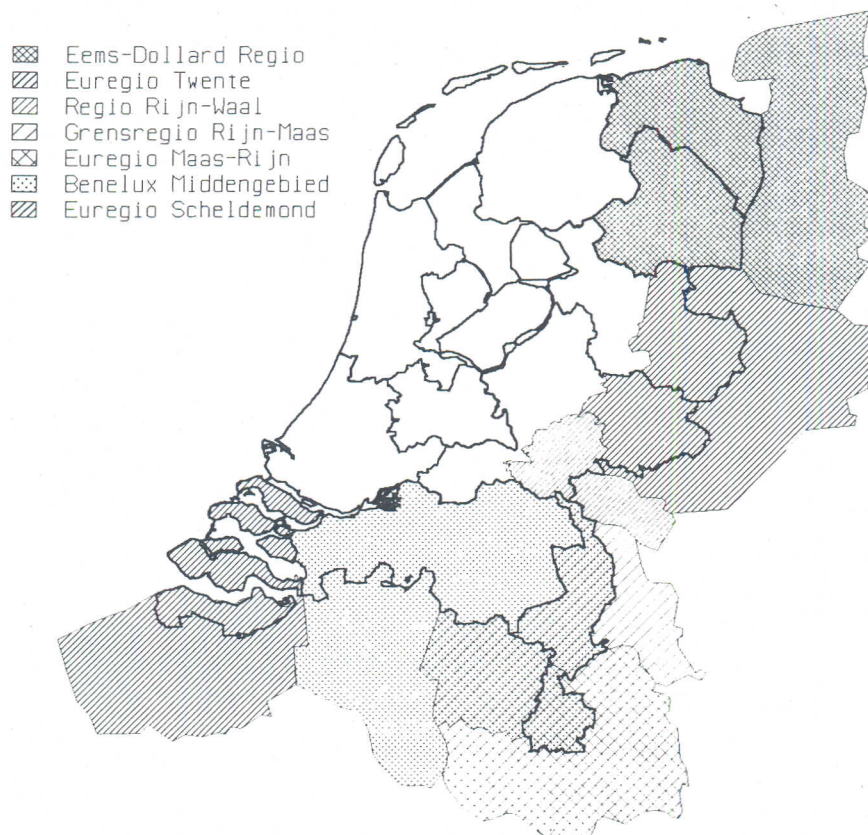
E.F.R.O. het zogenaamde artikel 10 (Définition des Interventions) opnieuw geformuleerd.²⁴ Daarin wordt uitdrukkelijk gewezen op het belang van de aandacht voor grensregio's. Om de samenwerking aan alle grensregio's in de E.G. extra te stimuleren heeft de Europese Commissie het drie-jarige INTERREG-programma in 1990 in het leven geroepen. De voor Nederland relevante doelstellingen van INTERREG zijn:²⁵

- de gebieden van de Gemeenschap die aan de binnengrenzen gelegen zijn, te helpen bij het overwinnen van de bijzondere ontwikkelingsproblemen die voortkomen uit de relatieve afzondering binnen de nationale economieën en binnen de Gemeenschap als geheel, zulks in het belang van de plaatselijke bevolking en op ecologisch verantwoorde wijze;
- stimulansen te geven om netwerken voor samenwerking over binnengrenzen heen op te richten en te ontwikkelen, en waar dit nuttig is, om deze netwerken aan grotere communautaire netwerken te koppelen, een en ander in het kader van de voltooiing van de interne markt.

Dit INTERREG-programma stelt alle grensregio's in de gelegenheid aanzienlijke (tot maximaal 50% van de kosten) middelen te vragen, indien ze de grensoverschrijdende economische ontwikkeling in het gebied wensen te stimuleren. De regio dient zelf minimaal 20% van de kosten op zich te nemen. Voor het overige bedrag kan een beroep worden gedaan op de overheidsinstanties van de deelnemende lidstaten.

Van de grensregio's zijn een aantal reeds vele jaren actief als het gaat om grensoverschrijdende activiteiten. De meeste grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden zijn ontstaan uit incidentele contacten op gemeentelijk niveau. In andere gevallen was juist een concreet probleem aanleiding om contact te zoeken met instanties aan de andere zijde van de grens. Het uitbouwen van de incidentele en veelal informele samenwerking brengt allerlei problemen met zich mee. Gedacht kan worden aan problemen op het juridische vlak (geen publiekrechtelijke basis van de samenwerking), de financiering van de samenwerking, de uitwisseling van informatie tussen de diverse overheidsorganen van de verschillende landen en de bestuurssysteem- en mentaliteitsverschillen. In de loop van de tijd zijn velerlei initiatieven genomen tot grensoverschrijdende samenwerking of onderzoek naar de mogelijkheden hiervan. Het zou te ver voeren om een volledige opsomming te geven van al deze initiatieven. De permanente samenwerkingsorganisaties tussen gemeenten en/of regio's in een bepaald grensoverschrijdend gebied worden veelal aangeduid met de term '*Euregio's*' (figuur 5.3).

Figuur 5.3 Overzicht Euregio's aan de Nederlandse grens



Bron: Van Houtum en Boekema, *Euregio's, bouwstenen van het nieuwe Europa*, Nieuwsblad, 3-10-1992.

Veelal zijn de samenwerkingsverbanden inmiddels officieel geïnstitutionaliseerd. Een belangrijke reden daarvan is gelegen in het feit dat voor het verkrijgen van financiële middelen, het hebben van rechtspersoonlijkheid een voorwaarde is. Achterliggende gedachte van deze voorwaarde is niet alleen dat de grensregio's worden aangemoedigd grensoverschrijdende activiteiten te ontwikkelen, maar ook dat er een zekere uniformering van de samenwerkingsverbanden tot stand wordt gebracht. Voorheen werden, om toch te kunnen functioneren, door de Euregio's noodoplossingen gezocht. Financiële middelen werden dan bijvoorbeeld overgemaakt op de rekening van instanties/instellingen waar ze gehuisvest zijn, waarna ze doorgesluisd werden naar de Euregio's.²⁶ Het merendeel van de grensregio's heeft nog een betrekkelijk korte voorgeschiedenis. De meeste werden eind jaren zeventig opgericht, sommige zelfs pas in 1990. Het oudste grensoverschrijdende samenwerkingsverband dateert van 1958, de Nederlands-Duitse Euregio in het gebied tussen Rijn, Eems en IJssel, waar nu meer dan 100 gemeenten statutair met elkaar samenwerken. Er is overigens geen precieze schaal verbonden aan een Euregio. Zo overlapt de Euregio Rijn-Maas het samenwerkingsverband M.H.H.A.L. (Maastricht-Heerlen-Hasselt/Genk-Aken-Luik) en die overlapt op zijn beurt het Benelux-Middengebied, het samenwerkingsverband Benego, de Grensregio Rijn-Maas-Noord en de Euregio Maas-Rijn. Dergelijke overlappingsen zijn nochtans geen probleem, daar de Euregio's niet zozeer als nieuwe bestuurlijke entiteiten dienen te worden opgevat, maar veeleer als bestuurlijke samenwerkingsverbanden

die moeten leiden naar grensoverschrijdende bestuurlijke, economische en sociaal-culturele netwerkvormen. In dat opzicht zou strikte uniformering ten aanzien van de Euregio's dan ook niet aansluiten bij het proceskarakter dat de grensoverschrijdende samenwerking kenmerkt.²⁷

In de regel is het secretariaat van het grensoverschrijdende samenwerkingsverband dat de projecten uit de desbetreffende grensregio verzamelt. De projecten worden ontwikkeld door de overheden en semi-overheden in de betrokken grensregio zoals gemeenten, Kamers van Koophandel, onderzoeksinstituten en universiteiten. De zogeheten stuurgroep van de Euregio, waarin vertegenwoordigers van zowel de E.G., de nationale regeringen, de deelstaten en/of gewesten en de betrokken provincies zitten, beoordeelt welke projecten in het operationele INTERREG-programma kunnen worden opgenomen. Het belangrijkste criterium dat de stuurgroep daarbij hanteert, is dat een project economisch structuurversterkend dient te zijn. Het bedrag dat de Europese Commissie indicatief voor de jaren 1990-1993 heeft uitgetrokken voor de Nederlands-Duitse-Belgische grens, is 60,6 miljoen E.C.U. oftewel ongeveer 138 miljoen gulden. Daarvan is ruim 30 miljoen voor de uitvoering van grensoverschrijdende projecten aan de Nederlands-Belgische grens beschikbaar.

Wat betreft hun actieprogramma's, vertonen de samenwerkingsverbanden veel overeenkomsten. Vanaf 1985 heeft elke Euregio een grensoverschrijdend actieprogramma gepubliceerd. Ze zijn feitelijk gebaseerd op een analyse van de huidige sociaal-economische situatie in de Euregio, van waaruit een aantal ontwikkelingsactiviteiten worden opgezet. Het accent van de operationele doelstellingen van de actieprogramma's is in de loop van de tijd verschoven van sociaal-culturele aspecten naar meer integrerende en (sociaal-)economische aspecten van de regio's. Daaronder vallen activiteiten op het gebied van het arbeidsmarktomstandigheden, scholing, verkeersinfrastructuur, koppeling van digitale databanken etc. Ook ruimtelijke ordening en het milieu nemen een steeds prominentere plaats in. Figuur 5.4 toont de huidige verdeling van de doelstellingen.

Figuur 5.4 Verdeling van de doelstellingen uit de grensoverschrijdende actieprogramma's naar categorieën.

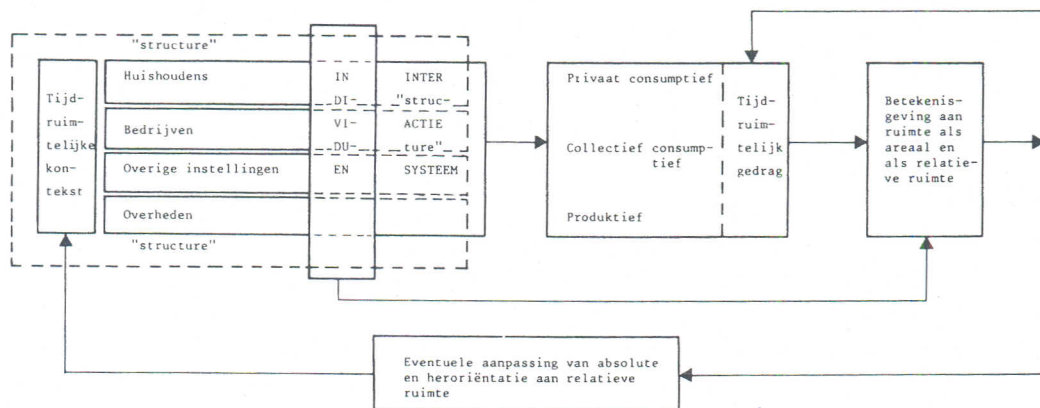
	EDR	EUR	FRW	RMN	EMR	ES
1. INTEGRATIE	7	8	4	2	2	4
* Identiteitscreatie	2	2	1	-	-	1
* Bestuurlijke samenwerking	1	2	1	1	1	1
* Samenwerking particulieren	2	1	1	-	-	1
* Dagelijkse grensproblemen	2	3	1	1	1	1
2. ECONOMIE	8	6	4	3	3	3
* Productiestructuur	-	4	2	-	-	1
* Productiemilieu	5	1	1	2	2	1
* Human capital	3	1	1	1	1	1
3. MILIEU	-	1	1	1	1	1
TOTAAL AANTAL DOELEN	15	15	9	6	6	8

Bron: R. van Kerkhoff, *Grensoverschrijding en nieuwe begrenzing*, Doctoraalscriptie, KUN, 1992

5.5 Evaluatie van het Euregionaal beleid

Voor een goede beoordeling van de meerwaarde van het relatief jonge Euregionale beleid is het nodig de effecten van het beleid te onderscheiden van de endogene ontwikkeling van de grensregionale economie. Dat is schier onmogelijk. Indien de vooronderstelling wordt aangenomen, dat Euregionaal beleid een positieve economische en sociale werking heeft, kan niettemin wel worden beoordeeld in hoeverre het ten doel gestelde beleid zinvol vorm wordt gegeven. Dat is de vraag naar een accurate en adequate invulling van de ter beschikking staande beleidsinstrumenten. Er is door middel van de instelling van Euregio's gekozen voor een aanpak die spoort met de 'structure-conduct-performance' (S.C.P.)-benadering²⁸ (figuur 5.5). Binnen formele kaders wordt getracht de subjecten tot een samenwonen en interacteren te brengen, welke tot een doorbreking van bestaande denkbeelden en patronen dienen te leiden. Het is evenwel onmogelijk, ongewenst en ook geen doelstelling van beleid alle mogelijke sociale relaties en varianten van interactie, van tijd-ruimtelijk gedrag, van betekenisstempeling van de ruimte door functietoekenning en symboliek in een zich over haar eigen grenzen uitbreidende samenleving te beïnvloeden.²⁹

Figuur 5.5 S.C.P.-schema van een Euregio



Bron: Hoekveld, in: Kouwenhoven et al., *Geplaatst in de tijd*, 1984, p.521.

Inderdaad heeft de praktijk tot nu toe uitgewezen dat door middel van de instelling van Euregio's de constructieve bereidheid ontstond naar elkaar te luisteren. Men heeft blijkbaar beseft dat het verband van regio's meer voordeel zou kunnen opleveren dan de som der delen, niet alleen voor de afzonderlijke participanten, maar ook voor de regio als geheel. Dit proces heeft zijn weerslag gevonden in het entameren van een aantal gemeenschappelijke initiatieven die op sociaal-economisch vlak liggen en die de economische structuur van de regio als zodanig konden versterken. De Euregio's hebben daarnaast een signalerings- en informatiefunctie gekregen. De talrijke problemen en knelpunten die spelen in het grensgebied, worden nu serieus genomen en

daadwerkelijk aangepakt of indien de aanpak van de problemen boven de competentie van de Euregio uitgaat, doorgesluisd naar de hogere overheden. Door het bestaan van de Euregio als intermediair voor bestuurlijke contacten en samenwerking kan er zodoende worden ingespeeld op de verschillen die er bestaan op het gebied van bestuurlijke structuur, bevoegdhedenverdeling en formalisering. Deze richting verdient navolging en uitbreiding. Nog te vaak worden namelijk intenties geremd door het institutionele kader van beide staten, welke hen verhindert een directe dialoog aan te gaan, die met passende bevoegdheden kracht zouden kunnen worden bijgezet.

Door middel van een dergelijke opzet mag inderdaad verwacht worden dat ook de burgers en ondernemers, eenmaal bekend en meer vertrouwd geraakt met de aard en kenmerken van de naburige grensregiobewoners, meer grensoverschrijdende actie zullen gaan ondernemen.³⁰ Dat is ook noodzakelijk. Von Malchus stelde: 'Die Europäische Integration wird erst dann Wirklichkeit werden, wenn die Grenzbevölkerung aktiv am Integrationsprozess mitarbeitet und so Initiativen für die politische Einigung Europas entwickelt'.³¹

Voor de toekomst mag worden verwacht dat de rol van de Euregio's belangrijker wordt. Op korte termijn uit zich dat waarschijnlijk in een uitbreiding van de werkzaamheden. Vooral door toedoen van E.G.-subsidies zijn de ontwikkeling en uitvoering van omvangrijke projecten in een stroomversnelling geraakt. De subsidies zijn de afgelopen jaren steeds hoger geworden. Voor de komende jaren is er een bedrag van 700-800 miljoen E.C.U. gereserveerd voor alle Europese grensregio's.³² Daarvan gaat een groot deel naar de gebieden die dat ook nodig hebben, de grensregio's in zuidelijk Europa. Dat neemt niet weg dat nog altijd een flink deel van de middelen door de grensregio's in West-Europa zouden kunnen worden aangetrokken. Zeker indien de regionale, nationale en Europese overheden bereid zijn met financiële en politieke middelen de samenwerking te ondersteunen, door het INTERREG-programma te verlengen, kan de meerwaarde van dergelijke Euregio's zich ook op langere termijn bewijzen.

Uiteraard dienen aan de overheveling van de Gemeenschapsgelden naar de Euregio's door middel van het ingestelde INTERREG-programma wel de nodige voorwaarden verbonden te blijven. Het criterium voor de voorwaardelijke co-financiering door het INTERREG, namelijk dat deze moet bijdragen aan de versterking van de economische structuur van het gebied is voor velerlei interpretaties vatbaar. Dat kan leiden tot een zekere willekeur. Duidelijkere toekenningscriteria en een striktere 'monitoring' van de gelden lijken gewenst. Een ander probleem van financiële aard dat door Verberk, secretaris van de Benelux-Middenraad van de desbetreffende Euregio, genoemd wordt, betreft de moeilijkheid van de co-financiering van de projecten door de desbetreffende overheidsinstanties en de Euregio zelf.³³ Zij dienen immers de bereidheid te tonen de andere helft van de uit het project voortvloeiende kosten op zich te willen nemen.

5.6 Slotwoord

De recente gebeurtenissen in Europa tonen eens te meer aan dat kennis van de ontwikkelingsdynamiek van het regionale en nationale bewustzijn van groot belang moet

worden geacht. Dat bevordert een goede beoordeling van de heersende realiteiten en de druk van de dynamiek waaraan deze onderhevig is. De realiteit leert dat in West-Europa de vijanden van gisteren, de vrienden van vandaag zijn. In Oost-Europa gaat vooral het omgekeerde op. Een en ander brengt met zich mee dat theoretisch gezien de grenzen in Europa nog redelijk zijn vast te stellen, maar dat in de praktijk er zich heel andere grenzen hebben gevormd en gaan vormen. Inmiddels zijn er voldoende aanwijzingen die erop duiden dat het Europa van morgen vooral een Europa van regio's zal zijn. Duidelijk is ook dat deze ontwikkeling de grensregio's voor nieuwe uitdagingen stelt. Het eigen economische profiel en de eigen identiteit dienen versterkt te worden. Er dient een helder ontwikkelingsperspectief gerealiseerd te worden, dat de ontwikkeling van de grensgebieden op gepaste wijze kan bevorderen. Op Europese schaal zouden de grensregio's in staat moeten kunnen zijn om optimaal te profiteren van de nieuwe mogelijkheden van schaalvergroting, concentratie en specialisatie door het vergroten van de functionele en ruimtelijke samenhang in de grensgebieden. De reeds gevormde Euregio's zouden model kunnen staan voor de concrete en zinvolle invulling van een dergelijk Europa der regio's. Een dergelijke gedachtengang betekent evenwel dat de aanwezige ruimte in de Euregionale samenleving vanuit een ander perspectief belicht dient te worden. Indien de koppeling gemaakt wordt met de regionaal-economische ontwikkelingstheorieën, kan geconstateerd worden dat het ruimtebegrip vooraleerst een plaats wordt geboden binnen af te bakenen territoria. Grenzen werden reeds langer als barrières in de economie beschouwd, maar nog nauwelijks als het startpunt voor regionaal-economische ontwikkeling. In een Euregionaal (beleids)kader, waar het er juist om gaat de afbakening tussen twee ruimten te laten verdwijnen en de regionale economie grensoverschrijdend te stimuleren, past een dergelijk concept niet langer. Het is noodzakelijk te komen tot een nieuw perspectief binnen de regionale economie. Er is met andere woorden ruimte voor de ontwikkeling van een theorie van *euregionale* economische ontwikkeling. De regionaal-economische theorievorming blijkt op dit punt nog onvoldoende denkkaders te kunnen bieden die het beleid nodig heeft. In een dergelijke theorie zou de link tussen territorialiteit en samenwerkingsverbanden op allerlei niveaus centraal dienen te staan. In Euregionaal kader zijn de spanningen er immers op gericht deze link teniet te doen, anders gezegd een zekere 'ontgeografisering'³⁴ tot stand te brengen, daar de ruimtelijke cognitie, nauw verbonden met het identiteitsgevoel dat binnen de regionale samenleving aanwezig is, te weinig grensoverschrijdend van aard is. De aanwezigheid van de grens brengt allerlei niet strikt economische aspecten met zich mee, die hun impact hebben op de economische ontwikkeling van de Euregio's. In de bedoelde economische theorievorming dienen deze aspecten niet onbeschouwd te worden gelaten. Een interdisciplinaire aanpak is zodoende gewenst.

Grensoverschrijdende regionale studies, welke de barrières voor een gunstige sociaal-economische Euregionale orde aan het licht kunnen brengen, zijn in dit verband uiterst welkom. Op die manier zou namelijk niet alleen op empirische wijze de bedoelde theorievorming geholpen kunnen worden, maar zou bovendien een meer gefundeerd en gericht beleid gevoerd kunnen worden inzake de Euregionale sociaal-economische knelpunten. Op deze wijze zou tevens als (on)bedoeld neveneffect, uit de onderzoeksresultaten en de beleidsopties van vergelijkbare Euregio's, lering getrokken kunnen worden voor de aanpak van de problemen van de overige Euregio's.

Beleidsmakers, wetenschappers, bedrijven en burgers van de grensregio's zou er uit het oogpunt van een succesvolle integratie, waar maximaal geprofiteerd wordt van de voordelen van marktintegratie, alles aan gelegen dienen te zijn de grens in de Euregionale ruimte als horizon te verleggen. Men dient de grens niet langer als een obstakel te zien, maar als een reden om samen te werken. In de (grens)regio's begint immers het (h)echte Europa.

NOTEN

- 1 In de agency-theorie wordt sterk de nadruk gelegd op dergelijke verbanden.
- 2 Zie Denis Maillat, *Transborder Regions between Members of the EC and Non-Member Countries*, in: *Built environment, 1992 and Regional Development*, vol. 16, no.1, 1989, p. 39.
- 3 Citaat uit: J. Delwaide, *Natuurlijke grenzen bestaan slechts in de hoofden van mensen*, NRC Handelsblad, 27-6-1992.
- 4 Citaat uit: N. Thrift, *On the determination of social action in space and time*, in: *Environment and Planning, Society and Space*, Jaargang 1, nr.1, 1983, p. 40.
- 5 Citaat uit: H. Lefebvre, *The production of space*, Basil Blackwell, 1991, p.281.
- 6 S. van Hoof, *Europa geeft er ons alleen maar een nieuwe identiteit bij*, Volkskrant, 12-11-1992.
- 7 A. De Swaan, rede uitgesproken op VUGS-congres, *Stuck in the region?*, oktober 1992, Utrecht. Voorbeelden van een door de Europese eenwording sterker geworden nationale en regionale identiteit zijn er te over. Men denke alleen al aan de gehouden referenda in de verschillende Europese lidstaten en de regionale verschillen in Europese steunbetoelingen voor de Europese integratie.
- 8 Zie ook: J.G. Lambooy, *Samenleven met en zonder grenzen*, in: *Bestuur en territoire*, H. van den Brink (red.), Het Spinhuis, 1992, p.7.
- 9 Een dergelijke opvatting wordt door Ohmae gekoesterd in onder meer 'The Triad Power, the coming shaping of global competition', 1985 en 'The borderless World', 1991.
- 10 Ministerie van Economische Zaken, *Economie met open grenzen*, S.D.U., 's-Gravenhage, 1990 en *Regio's zonder grenzen*, Het regionaal-economisch beleid voor de periode 1991-1994, S.D.U., 's-Gravenhage, 1990.
- 11 Zie B. Biocchi en G. Gaudard (eds.), *Regions frontalières*, Saint-Saphorin, Georgi, 1981.
- 12 Zie J.G. Lambooy, *Samenleven met en zonder grenzen*, in: *Bestuur en territoire*, H. van den Brink (red.), Het Spinhuis, 1992, p. 7.
- 13 In 1989 werd het onderzoek herhaald bij dezelfde respondenten. Deze 'mental map' gaf een voor de grensregio's vergelijkbaar beeld. Zie A. Pruntel en W.G. van der Weij, *Ruimtelijke cognitie en ruimtelijk gedrag van ondernemers in Nederland*, Faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen, Rijksuniversiteit Groningen, 1990.
- 14 Zie voor een recent onderzoek hieromtrent: J. Dagevos, L. Oerlemans, P. Hulsinck, H. van Houtum en F. Boekema, *Grensoverschrijdend perspectief: Een kennismaking tussen en met het Midden-Brabantse -en Kempense bedrijfsleven*, Economisch Instituut Tilburg, Tilburg, 1992 en een artikel daaromtrent: *Euregio's bouwstenen van een nieuw Europa*, H. v. Houtum en F. Boekema, in: *Nieuwsblad*, 3-10- 1992.
- 15 Bröcker, *How do international trade barriers affect interregional trade?*, in: A.E. Anderson et al. (red.), *Regional and industrial development*, North-Holland, Amsterdam, 1984, blz. 219-239.
- 16 Zie voor een meer uitgebreide visie over de toenemende regionalisering in Europees verband: *A regional view on Europe*, F. Boekema and H. van Houtum, in: *The Competitiveness of European Regions*, P. Beije en J. Groenewegen (red.), S.I.S.W.O., nog te verschijnen.
- 17 In dit verband kan ook gewezen worden op de recente oprichting van het zogenaamde Cohesiefonds door middel van het verdrag van Maastricht, volgens welke expliciet en met meer financiële middelen ondersteund de welvaarts kloof tussen de verschillende regio's in Europa verkleind dient te worden.
- 18 In Nederland is deze discussie ook sinds enige tijd gaande. In tal van tijdschriften en kranten verschijnen meningen en ideeën over hoe een dergelijke (her)indeling van Nederland (en Europa) vorm dient te worden gegeven. Zo opperde Maas voor samenvoeging van het Zuidelijke deel van Nederland met Belgisch Vlaanderen (*Helmonds Dagblad*, 16-3-1991), Heineken dacht aan de vervanging van de nationale in regionale grenzen in Europa, teneinde de regionale pluriformiteit in Europa tegemoet te komen (*Volkskrant*, 2-6-1992) en Fortuyn pleitte voor de opdeling van Nederland in een vijftal nieuwe regio's (*Economische Statistische Berichten*, 16-9-1992).

- 19 Citaat uit: Denis Maillat, Transborder Regions between Members of the EC and Non-Member Countries, in: Built Environment, 1992 and Regional Development in Europe, vol. 16, no. 1, 1990, p.43.
- 20 Zie onder meer: Raad voor het Midden-en Kleinbedrijf (RMK), Grensregio's, ruimtelijke ordening en midden-en kleinbedrijf, Den Haag, no. 4, 1990.
- 21 Zie onder meer: W.T.M. Molle, Cultuur en Cohesie, Economische Statische Berichten, 6-11-1991, p. 1105. en het reeds aangehaalde onderzoek van het E.I.T., getiteld: Grensoverschrijdend perspectief.
- 22 Zie W.T.M. Molle, The Economics of European Integration, Dartmouth, Aldershot, 1990.
- 23 Zie Dagevos et al., Grensoverschrijdend perspectief, E.I.T., Tilburg, 1992.
- 24 Verberk V.A.M., Interreg, zinvol of de zoveelste dans rond het gouden kalf?, in: Rooilijn, themanummer grensgebieden, oktober 1991.
- 25 Zie M.V.M. Wijman, Grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden en de Europese Gemeenschap, EG-informatiepunt voor gemeenten en provincies, Den Haag, juni 1991.
- 26 Zie Samenwerkende adviseurs Maastricht BV, Vooronderzoek Samenhangend beleid in het Europa van morgen, juli 1991.
- 27 F. D'Hondt, Euregio's of modeverschijnsel, in: Rooilijn, themanummer grensgebieden, oktober 1991.
- 28 De grondlegger van dit paradigma is Bain. Zie J.S. Bain, Industrial Organization, hfdst. 4 en 5, Wiley and Sons, 1968.
- 29 G.A. Hoekveld, Toegepaste geografie en ruimtelijke planning, in: A. Kouwenhoven, G. de Bruijne en G. Hoekveld (red.), Geplaatst in de tijd, V.U.A., Amsterdam, 1984, p.523.
- 30 Bij het recente referendum over het Verdrag van Maastricht in Frankrijk bleek dat het percentage JA-stemmers in de grensgebieden gemiddeld genomen hoger was dan in Frankrijk als geheel. Dat pleit voor een verdere integratie door middel van Euregio's.
- 31 Citaat, Victor Freiherr von Malchus, Strategische Ziele, der belgischen, deutschen und niederländischen grenzüberschreitenden INTERREG-programme, Toespraak ter gelegenheid van het LACE-seminar, Maastricht, 13 februari 1992.
- 32 Zie Samenwerkende adviseurs Maastricht BV, Vooronderzoek Samenhangend beleid in het Europa van morgen, juli 1991.
- 33 Zie V.A.M. Verberk, INTERREG: Zinvol of de zoveelste dans rond het gouden kalf, Rooilijn, themanummer Grensgebieden, oktober 1991.
- 34 Deze term werd door Lambooy gebruikt om de stroming van auteurs die over het geheel genomen een tanend belang van de link tussen territorium en functie in de maatschappij zien, te kunnen typeren. J.G. Lambooy, Territorium en functie; waarden en belangen, in: Geplaatst in de tijd, A. Kouwenhoven, G. de Bruijne en A. Hoekveld (red.), 1984, p.504.