

in de grensregio's om de nieuwe buitengrens tot een 'coöperatieve grens' te maken.

De bijdrage van Maarten Hogenstijn maakt duidelijk dat de uitbreiding van de EU ook nieuwe 'slachtoffers' genereren kan. Hij verhaalt over de Russische exclave Kaliningrad die na de toetreding van Polen en Litouwen aan de landzijde geheel omgeven zal zijn door EU-grondgebied. Kaliningrad dreigt daarmee speelbal te worden van een geopolitiek machtsspel tussen de EU en Rusland. Dit themanummer van Agora is op maat gesneden voor de lezer die geïnteresseerd is in de strijd die een ruimtelijke afbakening altijd oplevert. Het begrenzen van de ruimte is altijd exclusief. Of er ooit een einde komt aan de begrenzing van het eigenbelang is maar zeer de vraag. Maar dat impliceert niet dat we willoos moeten toekijken of dat we gedwongen worden berustend de ogen te sluiten. Het begrenzen en uitsluiten van de ander doen we immers zelf. Ontgrenzing, het zoeken naar wegen voor een grensoverschrijdende dialoog en het benutten van de publieke tussenruimtes van de inter-polis, is daarmee dus ook in onze handen.

**Henk van Houtum is verbonden aan het Nijmegen Centre for Border Research van de Universiteit van Nijmegen.**

#### Literatuurselectie

- Arendt, H. *The Human Condition*, Chicago: University of Chicago Press, 1958.
- Baumann, Z., (1999), *In search of politics*, Polity Press, Cambridge
- Anderson, B., (1991), *Imagined Communities*, Verso, London
- Houtum, H. van and A. Strüver (2002), *Where is the border?, You are here: Journal of creative geography*, vol. 4, no.1, pp.20-23
- Houtum, H. van and T. van Naerssen (2002), *Bordering, ordering and othering*, Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie (TESG), Vol. 93, No. 2, pp.125-136
- Houtum, H. van (1999), *Internationalisation and Mental borders*, Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie (Journal of Economic and Social Geography) (TESG), August, pp. 329-335
- Lambooy, J., (1992), *Samenleven met en zonder grenzen*, in: H. van Brink (red.), *Bestuur en Territoir: Opstellen aangeboden aan drs. A. Bours*, Uitgeverij Het Spinhuis, p.5-14

# Het vervagen van staatsgrenzen

## De ervaringen in de Rijn-Schelde Delta

**De binnengrenzen van de Europese Unie zouden verdwijnen, zo was de boodschap bij de totstandkoming van de Europese eenheidsmarkt in 1992. Er hebben zich sindsdien verschillende ontwikkelingen voorgedaan die daadwerkelijk de betekenis van grenzen in Europa verminderd hebben. Het verdrag van Schengen heeft grenzen als barrières voor het verkeer van goederen en personen geslecht. De Europese Unie probeert via speciale programma's op tal van maatschappelijke terreinen de betekenis van grenzen te verminderen. Afgezien van deze bewuste politiek, zijn er natuurlijk technische en maatschappelijke ontwikkelingen die het belang van staatsgrenzen doen afnemen.**

JOCHEM DE VRIES

Vanzelfsprekend laten grenzen zich niet met een pennenstreek uit het maatschappelijk leven verwijderen. Net zo min als ICT-ontwikkelingen bedrijven in een klap allemaal 'footloose' hebben gemaakt en het bedrijfsleven zich niets meer van staatsgrenzen hoeft aan te trekken. Modernisering en de vorming van natiestaten hebben ertoe geleid dat de grenzen van de staat voor tal van maatschappelijke praktijken structurend zijn geweest. Dit sociale proces dat zich vanaf het begin van de negentiende eeuw voltrok, heeft staatsgrenzen tot harde grenzen gemaakt. De omgekeerde ontwikkeling waarbij staatsgrenzen hun hardheid verliezen, zal eveneens gekenmerkt worden door geleidelijkheid.

Een aspect van het vervagen van staatsgrenzen is de veranderende relaties in grensgebieden. Door grensoverschrijdend samen te werken proberen overheden en maatschappelijke organisaties in deze gebieden de betekenis van grenzen voor hun activiteiten te verminderen. In het gebied binnen de halve cirkel die Rotterdam, Breda, Antwerpen en Gent verbindt is er een samenwerkingsverband ontstaan dat op verschillende manieren bijdraagt aan het vervagen van de grens in de Rijn-Schelde Delta. Het gebied is uitzonderlijk divers. In economisch opzicht staat het gebied bekend als de Gouden Delta, vanwege de aanwezigheid van twee wereldhavens en de aanverwante economische activiteiten. Het gebied met zijn estuaria heeft unieke ecologische kwaliteiten. Als verbindingzone tussen Randstad en de Vlaamse Ruit is het nog steeds een relatief open gebied in dit zwaar verstedelijkte deel van Europa, maar staat het onder permanente verstedelijkingsdruk.

De oorsprong van de RSD-samenwerking ligt in de Vierde nota over de ruimtelijke ordening. In die Nederlandse beleidsnota uit 1988 werd het concept van 'regio's op eigen kracht' geïntroduceerd. Met deze nota nam de rijksoverheid definitief afscheid van de doelstelling van ruimtelijke spreiding van economische activiteiten. Hiervoor in de plaats werd het beleid gericht op versterking van het Nederlandse economische kerngebied de Randstad. De andere regio's moesten het meer op eigen en minder op Haagse kracht doen. Buiten de Randstad, zoals in provincie Zeeland, vreesden velen dat het rijk op deze manier zijn verantwoordelijkheid voor ruimtelijke investeringen buiten de Randstad wil ontlopen.

De (Nederlandse) Kamers van Koophandel in de Rijn-Schelde Delta grepen het concept aan voor een gezamenlijke lobby. Het verlanglijstje van de samenwerkende Kamers van Koophandel bevatte in hoofdzaak drie elementen: verbeterde informatievoorziening over de beschikbaarheid van bedrijfsterreinen, verbetering van weg-, water- en spoorinfrastructuur en een gezamenlijke promotie op de terreinen internationale handel en toerisme. Het lobbywerk mondde uit in de samenstelling van een stuurgroep waarin Nederlandse overheden (rijk, provincies en gemeenten) en het bedrijfsleven waren vertegenwoordigd. In 1992 werd op basis van de inbreng van Nederlandse partijen in het gebied een uitgewerkt conceptwerkplan opgesteld. De Nederlandse partijen benaderden hun Vlaamse tegenhangers met de vraag het werkplan te onderschrijven. De Vlaamse overheden hadden het gevoel voor het blok te worden gezet en voelden niets voor acceptatie van het werkplan. Het duurde vervolgens tot 1995 voordat een intentieverklaring door zowel Nederlandse als

Vlaamse partijen werd ondertekend. Er waren verschillende redenen waarom de samenwerking maar moeizaam van de grond kwam. Ten eerste was er sprake van botsende bestuursculturen. De wijze waarop Nederlandse partijen contact zochten met hun beoogde Vlaamse partners viel aan Vlaamse kant slecht. In de Vlaamse bestuurscultuur wordt veel minder met geschreven documenten gewerkt. In Nederland wordt in elke fase van een beleidsproces wel iets op papier gezet, waarover dan weer onderhandeld kan worden. In Vlaanderen wordt over het algemeen pas aan het einde van het proces, als er overeenstemming bestaat tussen betrokkenen, een document opgesteld waarin de afspraken minutieus staan beschreven. Het presenteren van een conceptwerkplan viel slecht, omdat de Vlamingen het gevoel hadden akkoord te moeten gaan zonder dat ze echt invloed hadden kunnen uitoefenen.

Ten tweede was aan Vlaamse kant de bestuurlijke dynamiek groot door de federalisering van de Belgische staat. In de afgelopen dertig jaar heeft de 'deelstaat' Vlaanderen (officieel de Vlaamse gemeenschap en het Vlaams gewest) veel bevoegdheden gekregen. Op tal van terreinen, zoals de ruimtelijke ordening, is het nu exclusief

bevoegd. Begin jaren negentig was het bijvoorbeeld onduidelijk welke bevoegdheden de provincies in Vlaanderen op het terrein van de ruimtelijke ordening zouden krijgen. Afgezien van onzekerheid over de instrumenten die overheden in een samenwerkingsverband zouden kunnen inbrengen, bracht de bestuurlijke dynamiek veel werk met zich mee voor Vlaamse overheden. Er moest op tal van terreinen nieuw beleid worden gemaakt. Grensoverschrijdende samenwerking had hierdoor geen prioriteit.

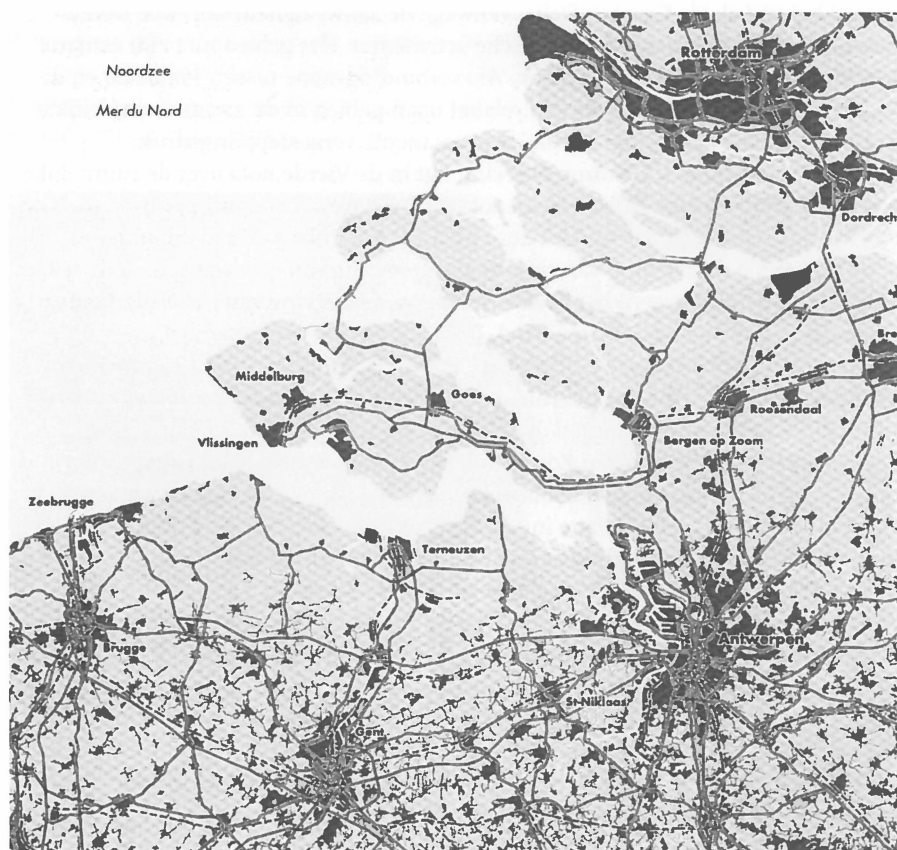
Ten derde waren er vraagstukken van nationale importantie, die samenwerking op regionaal niveau verhinderden. Pas toen er verdragen waren gesloten tussen Nederland en Vlaanderen over de aanleg van de hogesnelheidslijn (HSL) en het beheer van de Westerschelde, was ondertekening van de intentieverklaring mogelijk.

#### Eenzijdig Nederlands optreden

Na ondertekening van de intentieverklaring (1995) werd een stuurgroep opgericht. Hierin zijn vertegenwoordigd: de provincies, een groot aantal steden, het Vlaams gewest, het regionale bedrijfsleven (het Vlaams Economisch Verbond, de Kamers van Koophandel en de havenbedrijven), regionale milieuorga-

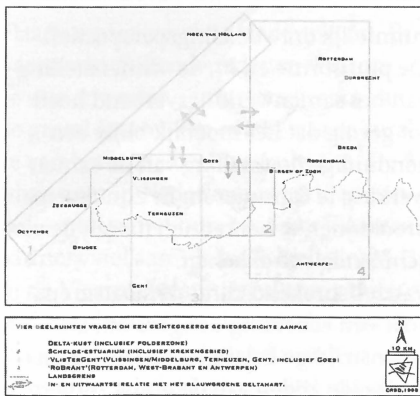
nisaties en de Benelux Economische Unie (BEU). De BEU is een verdragsorganisatie met een kleine ambtelijke dienst, het Secretariaat-Generaal van de Benelux, in Brussel. In de praktijk van de grensoverschrijdende samenwerking in onder andere het Nederlands-Vlaamse grensgebied vervult het Secretariaat-Generaal een belangrijke faciliterende rol. De Nederlandse rijks-overheid was in eerste instantie wel ver-  
tegenwoordigd, maar trok zich later terug. Zij beschouwt de samenwerking als een regionale aangelegenheid.

Hierbij moet wel worden opgemerkt dat de rijksoverheid selectief grensoverschrijdende issues in het RSD-gebied naar zich toe trekt en lokale en regionale overheden maar zeer beperkt betreft bij de oplossing van die vraagstukken. Gedacht kan worden aan vraagstukken als de aanleg van de HSL en de uitdieping van de Westerschelde. Hoewel het Vlaams gewest wel vertegenwoordigd is in de stuurgroep, is zijn betrokkenheid beperkt. Deze beperkte betrokkenheid van hogere overheden wordt door de andere partijen in het samenwerkingsverband problematisch gevonden. Belangrijk voor het samenwerkingsverband is dat er een onafhankelijke manager is. Verder heeft het secretariaat-generaal van de Benelux Economische Unie als onafhankelijk bemiddelaar een belangrijke bijdrage geleverd aan het vlottrekken van het proces na het eenzijdig Nederlandse optreden. Met het formaliseren van de samenwerking is tegelijkertijd de reikwijdte van initiatief danig verbreed. In eerste instantie was de samenwerking georiënteerd op de regionaal-economische ontwikkeling van de Rijn-Schelde Delta, mede vanwege de initiatiefrijke opstelling van de Kamers van Koophandel. De betrokken overheden worden echter over het algemeen vertegenwoordigd door afdelingen die verantwoordelijk zijn voor de ruimtelijke ordening of het leefmilieu. Hiermee werd de ontwikkeling van het milieu en het landschap eveneens een belangrijk doelstelling van de samenwerking. Het functioneren van het samenwerkingsverband heeft te maken met twee samenhangende hoofdproblemen. Ten eerste is het tot op heden moeilijk



*De Rijn-Schelde Delta. Uit: Benelux (1997) Tweede Benelux Structuurschets: Benelux AtI Benelux Economische Unie, Brussel.*





Vier deelruimten in de Rijn-Schelde Delta.  
 Uit: RSD samenwerkingsorganisatie (1998)  
 Deltaperspectief, Breda.

plaats zou moeten vinden rond de Westerschelde en omgeving. Zowel de visie op het logistiek-industrieel systeem als de visie op het stedelijk systeem heeft geleid tot samenwerking in het gebied tussen Vlissingen, Terneuzen en Gent. Een gebiedsgerichte samenwerking ten aanzien van toerisme en recreatie zou wenselijk zijn in de kustzone. In deze deelruimten zullen zich ongetwijfeld afstemmingsvraagstukken voordoen die het gevolg zijn van verschillende visies op de Rijn-Schelde Delta. In hoeverre deze problemen overbrugbaar zullen zijn, valt van tevoren niet te zeggen. De kans dat in concrete projecten overeenstemming kan ontstaan lijkt in ieder geval groter dan op het strategische niveau van het gehele RSD-gebied.

**Doormodderen**

De wijze waarop in de loop der jaren vorm is gegeven aan de Rijn-Schelde Delta-samenwerking heeft veel weg van wat de beleidswetenschapper Lindblom al ruim veertig jaar geleden het belangrijkste kenmerk van beleidsprocessen noemde: doormodderen ('muddling through'). Twee stappen vooruit, één achteruit en hooguit kleine aanpassingen van het vigerende beleid, zo kan men het proces over de jaren heen kort omschrijven. Zoals het voorgaande duidelijk heeft gemaakt is de samenwerking in de Rijn-Schelde Delta geen vanzelfsprekende zaak. Er bestaan grote belangentegenstellingen als gevolg van de concurrentie tussen de havens van Antwerpen en Rotterdam. Alles wat de verhouding tussen deze havens betreft, wordt met grote omzichtigheid aan de orde gesteld, laat staan in concrete samenwerking vertaald. Niettemin is men er

in geslaagd het stimuleren van handelsrelaties met China gemeenschappelijk vorm te geven. Verder is het als gevolg van de veelzijdige samenstelling van het samenwerkingsverband erg moeilijk om op het niveau van de gehele Delta overeenstemming te bereiken over de gewenste ontwikkeling van het gebied. Toch is het voor de duurzaamheid van het samenwerkingsverband belangrijk dat ook op het niveau van de Rijn-Schelde Delta een gevoel van verbondenheid ontstaat. De gemeenschappelijke ervaringen en netwerkrelaties die in RSD-verband worden opgebouwd bieden op den duur een institutionele context waardoor concrete projecten efficiënter en effectiever kunnen worden uitgevoerd. Dit gevoel van verbondenheid met de Rijn-Schelde Delta hoeft niet te betekenen dat overeenstemming moet worden bereikt over de gewenste ontwikkeling van het gebied. Betrokkenen moeten uiteindelijk wel het gevoel hebben bij het gebied te horen en met anderen in dit gebied te maken te hebben. Voorwaarde is dat de eigen identiteit van de Rijn-Schelde Delta verder wordt ontwikkeld. Hierbij gaat het overigens niet om een ruimtelijke identiteit die identificatie met andere gebiedseenheden uitsluit. In een pluriforme samenleving is identiteit immers meervoudig in plaats van enkelvoudig. Staatsgrenzen zullen in de bestuurlijke praktijk slechts vervagen als actoren met deze meervoudige identificatie weten om te gaan. Het kenmerk van staatsgrenzen was dat ze een eenduidige scheidslijn vormden. Langzaam maar zeker neemt die eenduidigheid af. Dit betekent niet dat deze grenzen hun betekenis geheel verliezen. Bestuurlijk optreden zal in het ene geval gebaat zijn bij het wegdenken van de grens, zoals bij het ontwikkelen van ecologische netwerken. In het andere geval zal de grens door overheden worden gekoesterd als bron van waardevolle diversiteit. De historisch gegroeide verschillen aan weerszijden van de grens kunnen immers waardevolle kwaliteiten van een grensoverschrijdende regio zijn. Het vervagen van staatsgrenzen betekent dus niet het totaal verdwijnen van grenzen. Beter kan worden gesproken over verandering van de betekenis van staatsgrenzen in grensregio's.

In de praktijk van de RSD-samenwerking hanteert het management van de

organisatie een welbewuste strategie, die uit de ervaring van de recente jaren is ontstaan. Een van de kenmerken van deze aanpak is dat het evenwicht wordt bewaard tussen doelgerichte acties en de vormgeving van het samenwerkingsverband als geheel. Enerzijds worden concrete acties ondernomen, zoals de organisatie van een handelsdelegatie naar het Verre Oosten. Anderzijds wordt op gezette tijden reflectie gepleegd op de zin van het samenwerkingsverband als geheel, zoals in een recente tussenevaluatie. Een ander kenmerk is dat flexibel wordt omgegaan met het ruimtelijke schaalniveau van de Rijn-Schelde Delta. Dit komt in de eerste plaats naar voren in het feit dat nooit een poging is gedaan om het gebied van de Rijn-Schelde Delta precies af te bakken. Verder wordt een gebiedsgerichte benadering selectief toegepast. Gebieden worden afgebakend in functie van een duidelijke problematiek, zoals de corridor Antwerpen-Rotterdam. Ruimtelijk betekent dit dat er sprake is van een benadering waarin verschillende ruimtelijke schaalniveaus en eenheden een plaats hebben. Ten slotte kan worden gesteld dat de complexe samenwerking in het gebied per definitie moeizaam zal verlopen. De grens is nog steeds zo hard dat het ontstaan van een RSD-autoriteit met serieuze bevoegdheden en instrumenten op de korte en waarschijnlijk ook lange termijn niet erg waarschijnlijk moet worden geacht. Het zal dus nog wel even doormodderen blijven in de pogingen van overheden om met het vervagen van grenzen om te gaan.

**Jochem de Vries is onderzoeker bij Onderzoeksinstituut OTB, TU Delft.  
 E-mail: j.devries@otb.tudelft.nl**

**Literatuurselectie**

- RSD Samenwerkingsorganisatie (2002) Tussenevaluatie & actualisering RSD samenwerking, april, Bergen op Zoom
- Vries, Jochem de (2002) Grenzen verkend. Internationalisering van de ruimtelijke planning in de Benelux, Serie stedelijke en regionale verkenningen, Delftse Universitaire Pers, Delft