

Borderscape als ruimtelijk ontwerp

AUTEUR Joren Jacobs

ILLUSTRATIES Dieperink & Nijkamp, Drenth, Van den Heuvel & Van Santen, Internationale Coördinatiecommissie

Wat gebeurt er als planologen hun blik werpen op het grensgebied? Er zijn diverse voorbeelden van grensoverschrijdende ruimtelijke plan- of visievorming, waarin het grensland als geheel wordt beschouwd en niet alleen de afzonderlijke staatsteritoria, en waarin zelfs de grenslijn op plankaarten is uitgewist. Maar leidt dit tot opheffing van het 'halve maaneffect'?

Een reëel en vaker uitgevoerd experiment is het ruimtelijk ontwerp van een grensoverschrijdende regio: een gebied waar de staatsgrens dwars doorheen loopt in plaats van te dienen als afbakening. Dit lijkt de meest letterlijke toepassing van het begrip borderscape, het scheppen rond de grens. Vaak gebeurde dit vanuit het idee dat daarmee de nadelen van grensligging konden worden opgeheven. Dergelijke grensoverschrijdende regio's zijn echter ondanks deze experimenten niet veel dichterbij gekomen, afgaande op de perceptie en het gedrag van inwoners. Ruimtelijk ontwerp in een di- of trinationale setting, zoals in Zuid-Limburg, vraagt naast het tekenen van een nieuwe ruimtelijke structuur dan ook meer aandacht voor sociologische factoren. Dat zijn minder zichtbare, maar hardnekkige verschillen die worden veroorzaakt door de grens, zoals: cultuurverschillen, juridische verschillen, verschillen tussen de leefwerelden van inwoners, enzovoorts. Het zijn juist deze factoren die een 'halve maaneffect' tot gevolg hebben en daarmee de opgave creëren die met behulp van ruimtelijk ontwerp in beeld gebracht kan worden en eventueel ten goede gekeerd. In dit essay kijk ik naar de discrepantie tussen deze meer sociologische dimensie van borderscape en de manier waarop men middels ruimtelijke ordening en ontwerp heeft getracht te komen tot opheffing van de nadelen van grensligging. Daarvoor sta ik eerst kort stil bij hoe het grensgebied als 'periferie' is hergedefinieerd in een langere geschiedenis van ruimtelijk-economisch beleid in Nederland. Ik

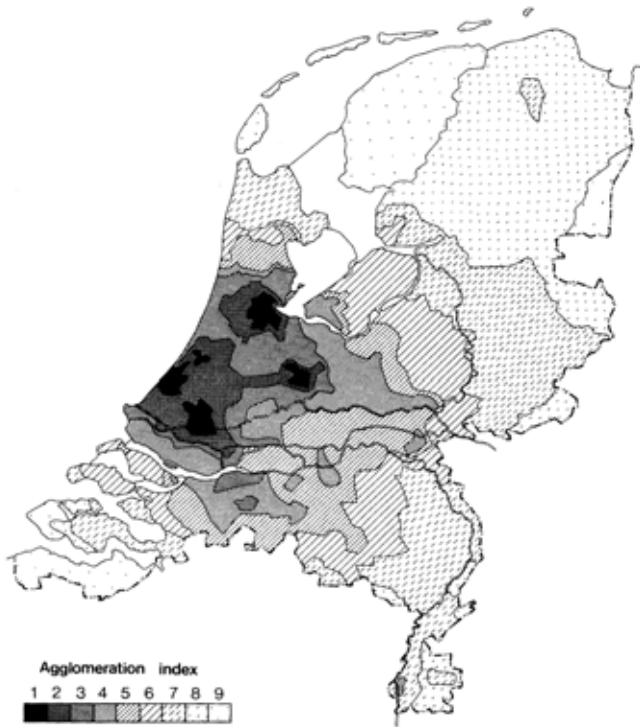
beschouw de invloed van het daarin schuilgaande denken in centrum en periferie op het ruimtelijk ontwerp van de borderscape en tot slot reflecteer ik op de opkomst van alternatieve plankaarten – die van de grensoverschrijdende regio – als veronderstelde oplossing voor het halve maaneffect.

De constructie van de periferie

Planologen en geografen die op kaarten kijken hebben een weidse blik: een blik gebaseerd op een cartografische weergave van stedelijke agglomeratie binnen de afgetekende lijnen van een land of regio (figuur 1). Het is eveneens een vereenvoudiging en een van de vele manieren om de ruimte in beeld te brengen. Uitgaande van dit cartografische beeld is het niet moeilijk de Randstad het centrum te noemen en noord, oost en zuid de periferie. Het onderscheid van Randstad en overig Nederland speelt al langere tijd een belangrijke rol in de Nederlandse ruimtelijke ordening en de centraliteit van de Randstad, aldus gepercipieerd, heeft er toe geleid dat een regio als Zuid-Limburg zich politiek ondergewaardeerd is gaan voelen.

Centrum-periferiedenken kan werkelijke grenseffecten niet waarnemen

Naast deze cartografisch-schematische verbeelding van centrum en periferie, ontstond er een koppeling met economisch beleid die in elk geval teruggaat tot de jaren 1930, toen men zich in Nederland zorgen maakte over overbevolking in de steden en armoede op het platteland. Zo ontstond er, met als extra impuls de wederopbouw na de Tweede Wereldoorlog, een ruimtelijk-economisch beleid dat tot doel had deze ongelijkheden op te heffen. Dat wil zeggen; een gelijkmatigere verdeling van de verstedelijking (in casu stedelijke



Figuur 1: Cartografie van de agglomeratieindex van Dieperink & Nijkamp (1986).

ontwikkeling), op basis van een puur nationaal afgebakend cartografisch schema. Het paradoxale hierin is dat men periferaliteit tracht op te heffen door haar beleidsmatig op zeer specifieke wijze te construeren. Dat wil zeggen dat periferaliteit wordt gelijkgesteld aan economische achterstand, waarvan de mate van stedelijkheid de indicator is, en dit kan dan worden tegengegaan door investeringen in de ruimtelijk-economische ontwikkeling (toen industrie, nu 'campusontwikkeling') van overheidswege.

Grensregio's zien zichzelf nu als perifeer

Lange tijd subsidiëren ten behoeve van de economische structuurverbetering van de periferie kan leiden tot een situatie waarin men moet blijven subsidiëren. Als men niet mee wil worden teruggevoerd met de stroom, zoals een roeier die stroomopwaarts wil, zal men moeten blijven roeien om niet terug te zakken. In Zuid-Limburg waren het de mijnen die voor een zekere economische groei zorgden; een ontwikkeling die samenging met de groei van urbaan weefsel, waardoor ook planologen en geografen in hun cartografisch-schematische weergave zagen dat het goed was en die zelfs tot het predicaat 'stedelijke periferie' leidde (figuur 2). Maar nu de mijnen niet langer zorgen voor het economisch fundament onder een stedelijke agglomeratie van formaat, worden er problemen zichtbaar waar niet tegenop te subsidiëren valt, zoals werkloosheid, vergrijzing en bevolkingskrimp. Het denken in termen van ontwikkeling (van 'perifeer', 'achtergesteld' en 'ruraal' tot 'centraal', 'urbaan' en 'boomend') is zo vanzelfsprekend dat een regio als Zuid-Limburg periferaliteit zonder meer als taboe ziet en nog steeds met alle



Figuur 2: Grootstedelijk en perifeer volgens Drenth (1990).

macht probeert 'centrum' te worden, ook nu zij daarin niet langer op Rijksinvesteringen kan rekenen. Nieuwe beloftes gloren aan de horizon, in de vorm van Europese middelen, maar daar kom ik later op terug.

De blinde vlek van een weidse blik

Elk beleid heeft een blinde vlek. Het centrum-periferiedenken heeft als blinde vlek dat het werkelijke grenseffecten, oftewel veel zaken die een gevolg zijn van de grens en die ondergesneeuwd raken onder economische ontwikkelingsambities, niet kan waarnemen. Grensligging kan onder bepaalde omstandigheden leiden tot een halve maaneffect: een culturele, economische en politieke gerichtheid van inwoners op wat zich aan de eigen zijde van de grens bevindt en verder inwaarts naar eigen land. Natuurlijk heeft dit economische gevolgen, maar dat hoeft nog geen taboe te heten. Ik noem er een paar. Taal: als je de taal niet spreekt, niet leeft, zoals vroeger wel toen wij nog Duitse TV keken, gaat er een wereld voor je dicht. Dat is met name merkbaar in grensgebieden waar Nederlandse jongeren geen toekomstperspectief zien aan Duitse zijde. Hun blik is gericht op het westen. De grenzen zijn opengegaan (denk aan het Schengen-akkoord), maar deze generatie is niet in staat het 'onbenutte potentieel' aan de andere zijde van de grens waar te nemen. Verbindingen: nog een mooi voorbeeld is de stad Nijmegen die haar eerste aansluiting op de spoorwegen kreeg in 1865. Niet naar Arnhem, Utrecht of Amsterdam, maar naar Kleve, dat over de grens in Duitsland ligt (figuur 3). Later werd dit tracé onderdeel van de internationale verbinding Amsterdam-Keulen, echter voor korte duur als gevolg van de Tweede Wereldoorlog. Toen het Verdrag van Schengen de grenzen opende voor vrij verkeer van kapitaal, goederen, diensten en personen en de Europese Commissie

SPOORWEGKAART VAN NEDERLAND 1868

Lijnen zoals voorkomende in:

Van den Heuvel & van Santen's

OFFICIEELE REISGIDS.

Extra Uitgave 1 October 1868.

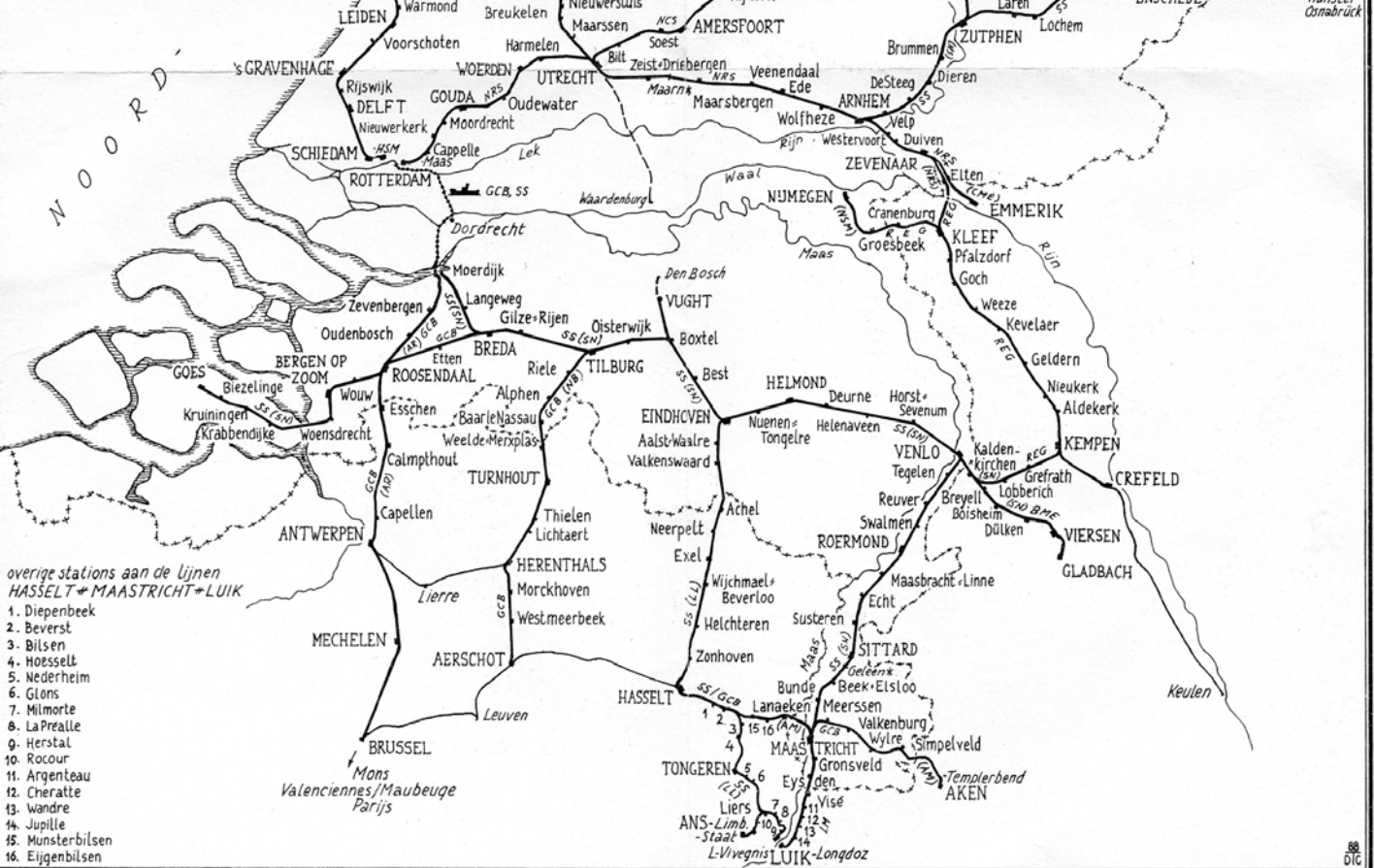
— spoorlijn m. stations, halte
* halte facultatief booldienst
- - - - - spoorlijn in aanleg

Exploiterende maatschappijen:

SS Mij tot. Expl. v. Staatsspoorwegen
HSM Hollandische IJzeren Spoorweg-Mij
NRS Nederlandsche Rhijn Spoorweg-Mij
NCS Nederlandsche Centraal Spoorweg-Mij
REG Rheinische Eisenbahn-Gesellschaft
BME Bergisch-Märkische Eisenbahn-Ges.
LM Cie d.Ch.F. de Liège à Maëstricht & ext.
GCB Ch.d.F. Grand Central Belge

(-.-) Lijn eigendom van...:

SN Staat der Nederlanden
SA Spoorwegmij Almelo-Salzbergen
LL Cie d.Ch.F. Liégeois-Limbourgeois & prol.
CME Coln.-Mindener Eisenbahn-Gesellschaft
NSM Nijmeegsche Spoorweg-Maatschappij
NB Sd.Ch.d.F. d. Nord d. Belgique
AM Aken-Maastrichtsche Spoorweg-Mij
AR Sd.Ch.d.F. d'Anvers à Rotterdam



Figuur 3: Delen van wat nu het Nederlandse grensgebied is, waren beter op 'het buitenland' aangesloten dan op overig Nederland.

miljoenen ter beschikking stelde voor grensoverschrijdende samenwerking, waren helaas veel grensoverschrijdende spoorverbindingen gesneuveld. Het 'grensregiem' reduceerde grensoverschrijdende mobiliteit tot iets onalledaags, al was het maar vanwege de extra grenstoeslag die op elke treinreis gold of de controles en wachttijden bij de douanepost. Jammer, want nu stoppen veel verbindingen bij de grens. De Nederlandse spoorwegaankar van 1868 heeft zich als het ware naar binnen gekeerd. Het opnieuw aanleggen of het reactiveren van grensoverschrijdende spoorlijnen is vaak moeizaam. De juridische kaders, alsmede de manier waarop het openbaar vervoer georganiseerd is – met vervoersconcessies, beveiligingssysteinen en dergelijke – zijn aan weerszijden van de grens in andere richtingen geëvolueerd. Het overbruggen van de verschillen brengt heel wat kosten met zich mee.

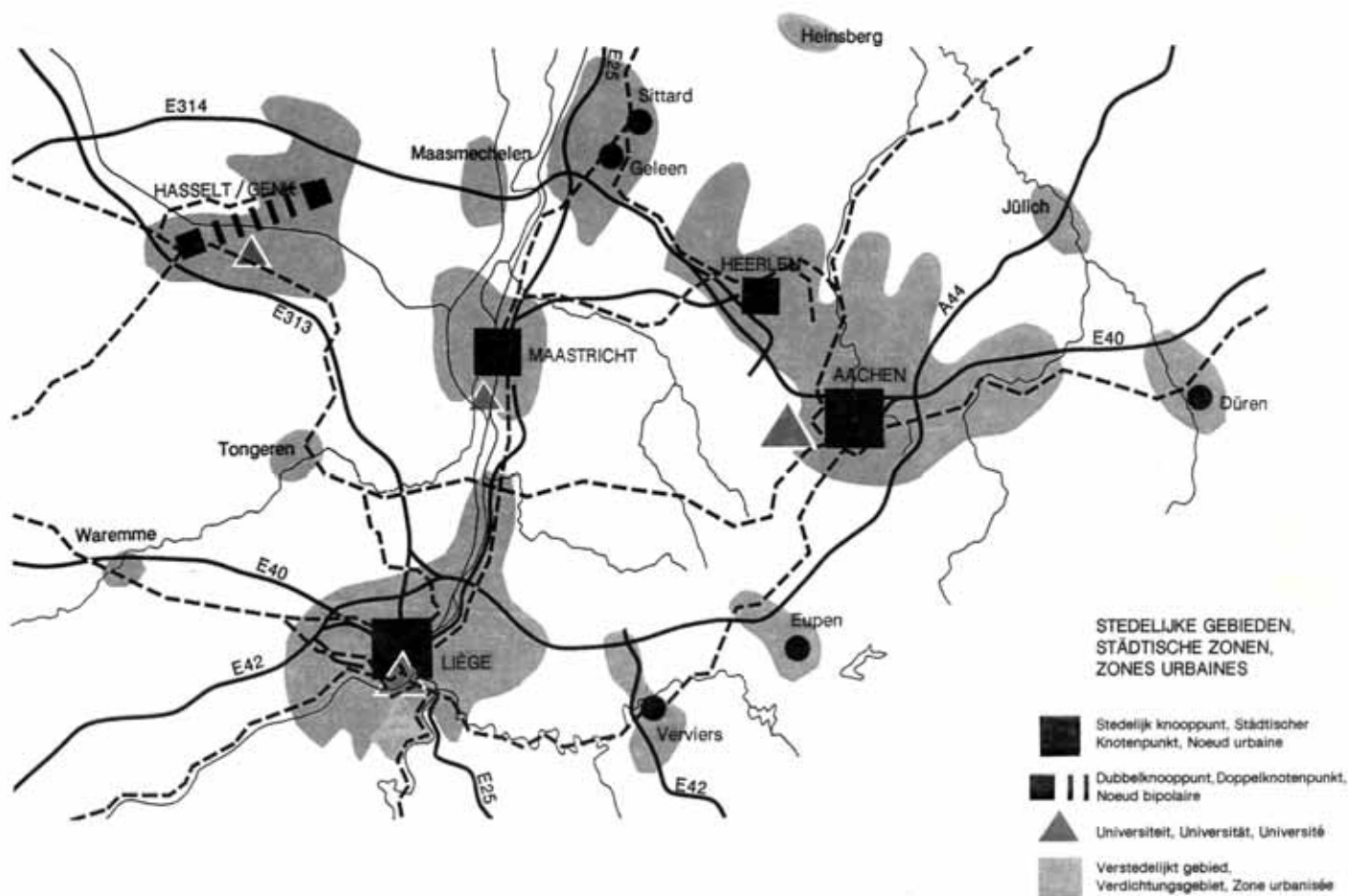
Mochten infrastructurele en taalkundig-culturele overwegingen voor inwoners van het Nederlands-Duitse grensgebied nog niet voldoende ontmoedigend zijn, dan zijn er altijd nog de juridische barrières die het lastig maken om bijvoorbeeld wonen en werken flexibel doorheen de hele regio te ambiëren. Denk daarbij aan de koop van een huis en hoe het dan zit met de hypotheekrenteaftrek, waar je welke belasting betaalt, hoe je verzekerd bent, waar je kunt stemmen en waar niet, of waar je kinderen naar school gaan. Ben je uit op een grensoverschrijdend leven dan moet je van goeden huize

komen. Taalbarrières, gebrekkige connectiviteit en juridische verschillen los je niet op door economische stimulering of subsidiëring van de perifere landsdelen.

De alternatieve plankaart

Grensregio's zien zichzelf nu als perifeer. Men is geobsedeerd geraakt met het proberen te ontcrachten van de beeldvorming over het perifere grensgebied en houdt het zo deels in stand. "Kijk maar eens over de grenzen heen", zeggen ze bijvoorbeeld in Zuid-Limburg, "dan liggen wij helemaal niet perifeer, maar liggen we centraal in Europa, in de technologische topregio Eindhoven-Leuven-Aachen", of, "in het stedelijk netwerk Maastricht-Aachen-Hasselt-Heerlen-Luik!". Dus bij afwezigheid van Haags geld kijkt men nu de grens over. De periferaliteit die regionale politici en ambtenaren constateren dient nu te worden bestreden door grensoverschrijdende samenwerking. Dit wordt namelijk gezien als onbenut potentieel. Europese subsidies voor de ontwikkeling van grensregio's ondersteunen dit sinds het begin van de jaren negentig. Er zijn de afgelopen twintig jaar miljoenen marken, guldens en euro's geïnvesteerd in grensoverschrijdende samenwerking, waarvan een deel naar ruimtelijke plan- of visievorming. Maar men constateert nog steeds dezelfde problemen: de halve maan bestaat nog steeds.

Met dank aan Europese subsidies, maar ook een zekere decentralise-



Figuur 4: Kaartbeeld uit het Concept MHAL Ruimtelijk Ontwikkelingsperspectief (1993).

ring van het ruimtelijk en economisch beleid, veranderde de situatie van één waarin economische ontwikkelingsverschillen werden bestreden door een gelijkmatige spreiding van ruimtelijk-economische investeringen over het Nederlandse territorium, naar een situatie waarin dit wordt gedaan middels het creëren of versterken van netwerkrelaties in grensoverschrijdende metropoolregio's. Dat is sinds de jaren negentig de overtuiging van Zuid-Limburg: de toekomst ligt in Europa. De rol die ruimtelijke ordening daarin speelt is het steeds proberen zichtbaar te maken van het grensoverschrijdende metropolitane karakter van de Zuid-Limburgse nederzettingen. Omdat het 'Euregionale sentiment' ups en downs kent, zien we soms meer uitgekauwde, soms meer uitgebreide plankaarten, maar wat opvalt is de sterk economisch getinte invalshoek, waarbij het onderscheid urbaan/ruraal in cartografische vorm de potenties voor economische ontwikkeling laat zien. Het gaat telkens om het versterken van het netwerkarakter van de Zuid-Limburgse metropool en het behouden of versterken van de groene kwaliteiten van de rurale tussenruimte.

Miljoenen zijn geïnvesteerd in grensoverschrijdende samenwerking, maar de problemen zijn nog steeds hetzelfde

Pogingen uit het begin van de jaren negentig, zoals het MHAL Ruimtelijk Ontwikkelingsperspectief (figuur 4), gingen nog vrij ver in hun aanbevelingen, maar tonen nu hun tandeloze karakter. Geen wonder, gezien de vrijblijvendheid van dergelijke exercities die tegelijkertijd losstaan van enige daaraan gekoppelde vorm van economisch beleid c.q. subsidiëring. En waar dat wel gebeurde, zoals bij het grensoverschrijdende bedrijventerrein Avantis, bleek hoe moeilijk het was om 'marktpartijen' te binden aan een dergelijke vorm van borderscape. Het zijn wederom de sociologische factoren als taal (wat is de leefwereld van bedrijven en individuen) en de beleefde juridische helderheid/onhelderheid die maken dat een grensoverschrijdende regio zich niet voegt naar de representatie die planologen en geografen er cartografisch aan geven. De alternatieve plankaart, bijvoorbeeld de Euregionale als alternatief voor de nationale, lijkt veroordeeld tot een bestaan in een virtuele wereld, waar wordt geweeklaagd over gemiste kansen. Maar wat mijns inziens het probleem van deze plankaarten is, is hun verankering in een zelfbeeld van economische periferiteit die opgeheven kan en moet worden, terwijl het gaat om een juridisch-linguïstisch-culturele 'nexus' die het grensgebied haar specifieke condities geeft en die de echte scope van de borderscape aangeven. Het is die weidse blik van centrum en periferie, van urbaan en ruraal, van economisch ontwikkeld en economisch achtergesteld, die onjuist weergeeft wat de mogelijkheden en onmogelijkheden in het grensland zijn. In mijn ogen heeft het geen zin vast te houden aan

traditionele (Nederlandse) opvattingen van ruimtelijke ordening, waarin ontwikkelingsperspectieven in combinatie met economisch beleid tot benutting van de potenties van een regio leiden. Veel passender is het om deze erfenis los te laten en oog te krijgen voor de daadwerkelijke grenseffecten als taal en regelgeving en hoe deze zich steeds ontwikkelen. Hopelijk leidt dit tot de conclusie dat het beter is de verschillen, die zeker op de lange termijn aan verandering onderhevig zijn, te omarmen en daarom beter ook een 'volgend' ruimtelijk beleid te voeren, ofwel om met de stroom mee te zwemmen dan ertegenop te roeien.

Joren Jacobs (joren.jacobs@ru.nl) is onderzoeker en docent sociale geografie en ruimtelijke planning aan de Radboud Universiteit Nijmegen. Hij is verbonden aan het Nijmegen Centre for Border Research en doet een promotieonderzoek naar ruimtelijke planning in grensgebieden.

Literatuurselectie

- Dieperink, H. & P. Nijkamp (1986) De agglomeratie-index: een ruimtelijke indeling op grond van agglomeratieverschijnselen. *Planning 27*, pp. 2-8.
- Drenth, D. (1990) De informatie-sector in Nederland tussen rijp en groen. Een ruimtelijk-economische analyse. *Nederlandse Geografische Studies 108*. Nijmegen: Fac. Beleidswetenschappen, KUN.
- Heuvel, van den & Van Santen (1986) Van den Heuvel & Van Santen's officiële reisgids voor Nederland.
- Internationale Coördinatiecommissie MHAL (1993) MHAL Ruimtelijk Ontwikkelingsperspectief Ontwerp.
- Kruijt, C. S. (1961) De Verstedelijking van Nederland: rede uitgesproken bij de aanvaarding van het ambt van gewoon hoogleraar in het stedenbouwkundig onderzoek en de sociologie. Delft: Technische Hogeschool.
- Molema, M. (2010) Regional Policies and National Planning Systems in the Netherlands and Germany, 1950-1980. 14th International Planning History Society Conference. Istanbul.
- Musterd, S. en B. de Pater (1992) Randstad Holland: internationaal, regionaal, lokaal. Assen en Maastricht: Van Gorcum & Comp.
- Peters, A. (1994). "Ruimtelijk ontwikkelingsperspectief MHAL." *Stedenbouw en Volkshuisvesting 12*, pp. 20-24.
- Vonk, F. P. M. (2001) Cross-border Co-operation in the MHAL area: With emphasis on the planning and realisation of the Aachen-Heerlen business park Avantis. *Border Regions in Comparison: Five Lectures from a Conference held 4th of May 2000 at Malmö University*. H.-Å. Persson and I. Eriksson: Lund, Studentlitteratur: 31-52.