

GRENZELOOS GELAAGD:

Waarom doorzichtige horizontale en verticale grenzen nodig zijn voor het functioneren van het netwerk van metropoolregio's in Noordwest Europa



Kees Terlouw

Departement Sociale Geografie & Planning, Universiteit Utrecht

Expertisecentrum Stedelijke Dynamiek en Duurzaamheid

email: k.terlouw@uu.nl

homepage: <http://home.kpn.nl/C.Terlouw5/>



Dit essay pleit ervoor om de verschillen binnen NW Europa niet te verminderen, maar er juist meer gebruik van te maken. Door het verbeteren van kennis en inzicht in deze verschillen kan beter geprofiteerd worden van de complementariteit in het netwerk van NW Europese metropoolregio's. Dit essay betoogt dat de samenwerking in de NW Europese regio moet doorgroeien van het oplossen van de fysieke belemmeringen aan de grens, naar het begrijpen en gebruiken van de institutionele verschillen zowel over de horizontale grenzen tussen landen als ook over de verticale grenzen tussen bestuurslagen. De verdere ontwikkeling van de Noordwest Europese regio is niet gebaat bij een verdere homogenisering, maar bij het vergroten van de transparantie van de onderlinge verschillen. Hierdoor kunnen de potenties van de complementariteit binnen de NW Europese regio beter worden gerealiseerd en kan geprofiteerd worden van *borrowed size* effecten. Grenzen moeten niet vervagen, maar verhelderd worden.

1

Metropoolregio's worden steeds belangrijker om het groeipotentieel van de NW Europese regio te versterken. Daarom is het belangrijk om de bestuurlijke en infrastructurele samenhang binnen en tussen metropoolregio's in NW Europa te versterken. Daarvoor moeten institutionele grenzen verhelderd worden door het systematischer uitwisselen van bestuurlijke kennis, inzichten en achtergronden. Door deze informatie uitwisseling kunnen beter passende oplossingen ontwikkeld worden, bijvoorbeeld met betrekking tot infrastructuur binnen en tussen metropoolregio's. Deze kennis is ruimtelijk en inhoudelijk gelaagd. Ruimtelijk is deze kennis gelaagd omdat die verbonden is met de verschillende bij metropoolregio's betrokken bestuurslagen en andere nationale, regionale en lokale actoren. Inhoudelijk is de kennis ook gelaagd, omdat men niet alleen de formele regels moet weten, maar vooral ook de achterliggende maatschappelijke discussies over beleidsdoelstellingen, verbonden met de verschillende lokale, regionale en nationale identiteiten.

In dit essay wordt eerst een kort overzicht gegeven van hoe de NW Europese maatschappelijke innovaties van de laatste eeuwen met de veranderende rol van grenzen zijn verbonden. Daarna wordt uitgebreider de rol van institutionele grenzen voor metropoolregio's besproken.

De NW Europese regio eeuwenlang motor van maatschappelijke veranderingen

Het dichte regionale vlechtwerk van dynamische steden en goede infrastructuur in NW Europa is al eeuwenlang de bakermat van belangrijke nieuwe maatschappelijke ontwikkelingen. Na handels kapitalisme, industriële revolutie, natiestaat, verzorgingsstaat, Europese integratie, lijkt de NW Europese regio zich nu te ontwikkelen als een netwerk van metropoolregio's.

NW Europa is het dichtbevolkte kerngebied van Europa en is dat al sinds de late Middeleeuwen. Langs de Rijn as met zijn scheepvaart en landwegen concentreerde zich in die tijd de stedelijke ontwikkeling, ondanks de vele grenzen van de talloze kleine (stads)staatjes die daarbij gekruist moesten worden. Lokale handelaren wisten door belastingverdragen en uitgebreide familienetwerken deze tollens grotendeels te omzeilen. De tollens versterkten de handel binnen hechte netwerken (Terlouw & Weststrate 2013). Deze middeleeuwse stedelijke netwerken gaven NW Europa in die tijd al een groot innovatief potentieel. Na politiek economische innovaties, zoals de Hanze, stond later het NW Europese kerngebied aan de wieg van het moderne kapitalisme. Het handelskapitalisme was gebaseerd op de sinds de 16^e eeuw groeiende contacten met de buitenwereld, zoals de graan en hout handel met het Oostzeegebied en het suiker en zilver afkomstig uit Latijns Amerika. Het industrieel kapitalisme ontstond ook in NW Europa. Industrialisatie was nauw met infrastructurele vernieuwingen verbonden, zoals de motorisering van de zeevaart en de aanleg van kanalen en spoorwegen. Deze nieuwe infrastructuur bevorderde samen met de opkomst van de natiestaat de ontwikkeling van nationale markten. De natiestaat was een andere belangrijke NW Europese innovatie. Hierdoor ontstonden in NW Europa middelgrote staten met een stabiel territorium, waarbinnen de vrije markt steeds beter door de grens werd afgeschermd tegen ongewenste invloeden van buiten. Hiervan profiteerden vooral de nationale kerngebieden. De grensgebieden, zoals die langs de Rijn, bleven achter.

Na deze periode van industrialisatie en nationale concentratie, zorgden twee andere innovaties uit NW Europa, de verzorgingsstaat en de Europese integratie, er na de Tweede Wereldoorlog voor dat ook de grensgebieden mee gingen doen met de welvaartsgroei. In de afgelopen tientallen jaren zijn veel infrastructurele belemmeringen voor de NW Europese grensgebieden weggenomen. Bruggen werden gebouwd en vele andere gaten in de infrastructuur werden gesloten. In de jaren negentig van de vorige eeuw kreeg men in Europese kringen steeds meer belangstelling voor een Europees kerngebied dat in de vorm van een 'blauwe banaan' langs de aloude Rijn as lag. Dit werd verbonden met haaks hierop staande ontwikkelingsassen, zoals de Mediterrane Sunbelt (CEC 1991). Later werden ook vele assen naar de nieuwe centraal Europese lidstaten op dit banaanvormig Europees kerngebied aangesloten, wat ook door de EU gestimuleerd werd door het TEN-T programma.

De laatste jaren zien we echter dat de economische en demografische ontwikkeling van de grensgebieden weer stagneert. Het verbeteren van de fysieke infrastructuur en het verdwijnen van de grens als barrière voor Europese burgers en bedrijven door de invoering van de gemeenschappelijke markt na 1992 heeft wel veel beperkingen weggehaald, maar veel administratieve en bestuurlijke barrières zijn blijven bestaan. Alleen al het vinden van de juiste bevoegde gesprekspartners aan de andere kant van de grens hindert vaak grensoverschrijdende samenwerking. De institutionele grens wordt eerder sterker dan

zwakker. Nationale regulatie is nog steeds belangrijk. Belangrijke terreinen, zoals arbeidsmarkt en sociale zekerheid, worden nog steeds nationaal gereguleerd. Maar misschien belangrijker is dat de implementatie van Europese richtlijnen en standaarden een nationaal proces is. Alhoewel veel wetgeving geharmoniseerd is in de Europese Unie, is de interpretatie, uitvoering en beleidsvorming hieromheen nog heel erg nationaal. Door de groeiende marktintegratie worden ook meer mensen en bedrijven in hun dagelijks leven met deze institutionele grens geconfronteerd. Paradoxaal worden juist door het succes van de voortschrijdende integratie en de toegenomen grensoverschrijdende contacten van burgers, bedrijven en bestuurders, de nog bestaande grensproblemen sterker als een belemmering ervaren.

De internationale relaties zijn ook veel complexer geworden en vormen steeds meer een onderdeel van processen die zich vroeger binnen het nationaal territorium afspeelden. Zo zijn productieprocessen steeds meer geïnternationaliseerd. Internationale relaties werden traditioneel gedomineerd door het transport van goederen van A naar B. Dit was vrij simpel door nationale overheden aan de grens te reguleren. Tegenwoordig zijn informatie en coördinatie steeds belangrijker. Al langer worden niet zozeer de grondstoffen en eindproducten van de maakindustrie internationaal verhandeld, maar is het productieproces zelf geïnternationaliseerd. Mijn broek komt nog wel uit Bangladesh, maar waar komen alle onderdelen van mijn Franse auto wel niet vandaan?

Steeds meer mensen en bedrijven worden door de voortschrijdende integratie met de institutionele grenzen binnen Europa geconfronteerd. Door gebrek aan kennis over de bestuurlijke besluitvorming aan de andere kant van de grens ontstaat vaak wantrouwen. Denk maar aan het rumoer wat aan Nederlandse kant ontstaat als Duitsers weer eens net over de grens windmolens plaatsen. Door gebrek aan kennis en inzicht aan Nederlandse kant van de Duitse beleidsvorming en uitvoering, voelen Nederlandse grensbewoners zich hierdoor vaak overvallen. Deze ondoorzichtige institutionele grens versterkt wantrouwen, waardoor snel teruggerepen wordt op bestaande stereotypen. Zo zijn bijvoorbeeld de Duitsers de meeste actieve partner in grensoverschrijdende samenwerking (Perkmann 2003). Anderen zien dat vaak als een bevestiging van het veronderstelde Duitse streven naar dominantie. Dit is echter het gevolg van de nieuwe Duitse identiteit die na de oorlog is ontstaan en die het nieuwe Duitsland onlosmakelijk met Europese samenwerking verbindt. Voor de Fransen daarentegen definieert de grens - de hexagoon, de zeshoek van de Franse grenzen - wat Frankrijk is. Omdat de Duitsers het Europa over de grens met hun Duitse identiteit verbinden, is samenwerking voor hen vanzelfsprekend en een doel op zich, terwijl het voor Fransen meer een middel is om specifieke problemen op te lossen (Terlouw 2012).

Sinds de jaren '60 wordt er steeds meer over de grens samengewerkt. Eerst vooral informeel tussen grensgemeentes door bestuurders die de oorlog vaak nog zelf hadden meegemaakt en familie hadden over de grens. Zo zijn veel kleine grensproblemen, vooral rond infrastructuur, opgelost. Ook bracht dit gemeenschappen aan beide zijden van de grens nader tot elkaar, niet alleen door allerlei feesten, maar ook door informele contacten tussen burgemeesters en wethouders. De Europese Unie heeft echter de neiging om grensoverschrijdende samenwerking in overzichtelijke keurslijven te dwingen. Maar de Europese mal van middelgrote Euroregio's is aan de ene kant te groot voor de direct

getroffen grensgemeentes en aan de andere kant te klein voor de ontwikkeling van bijvoorbeeld grootschalige grensoverschrijdende infrastructuur (Terlouw 2012).

Daarnaast zijn er nog vele andere Europese regio's. Rond grensoverschrijdende zware infrastructuur, zoals het goederenspoor naar Duitsland, windmolenparken op de Noordzee, regulering van rivieren, kennisnetwerken, vormen zich verschillende regionale samenwerkingsverbanden. Deze regio's zijn soms afgegrensd, terwijl andere meer op open netwerken zijn gebaseerd. Verschillende soorten verbanden zorgen voor verschillende regio's, die zich op verschillende thema's richten en ruimtelijk vaak overlappen. Overlap kan voor rivaliteit zorgen, maar kan ook juist complementariteit bevorderen. Naast de grensregio's direct aan de grens, zijn andersoortige regio's, zoals metropoolregio's, ook belangrijk voor Europese samenwerking in regionaal verband.

De opkomst van NW Europese metropoolregio's: internationale en regionale inbedding

Metropoolregio's worden nu beschouwd als de nieuwe dragers van economische ontwikkeling in Europa (VDM 2016; SOB 2016). Ook hierin kan de NW Europese regio door zijn dichte vlechtwerk van grotere en kleinere steden weer zoals zo vaak eerder in de geschiedenis het voortouw nemen en de basis leggen voor nieuwe vormen van Europese samenwerking. Het besef is ontstaan dat steden, niet in afzondering, maar in de vorm van metropoolregio's, cruciaal zijn om innovatieve en succesvolle bedrijven van het juiste vestigingsklimaat te voorzien. Zowel een goede regionale integratie en infrastructuur, als inbedding in internationale netwerken en infrastructuur, zijn hierbij doorslaggevend. Hiermee verschuift de focus van grensoverschrijdende samenwerking van de directe grensregio's naar de metropoolregio's. Bij grensregio's is de grens als fysieke barrière door de gemeenschappelijke markt en de uitbouw van de fysieke infrastructuur grotendeels opgeheven. De institutionele grens tussen verschillende los van elkaar opererende besturen hindert niet alleen deze directe grensregio's in de periferie, maar vooral de dynamische netwerken van metropoolregio's. Deze zijn steeds meer op de uitwisseling van diensten en op de mobiliteit van kenniswerkers gebaseerd en steeds minder op de traditionele goederenstromen.

Internationale inbedding van metropoolregio's

Voor het succesvol opereren van metropoolregio's in internationale netwerken moet op ook dat schaalniveau een vorm van systeemverantwoordelijkheid geregeld worden. De NW Europese regio is hiervoor een voor de hand liggend kader. Dit is ongeveer het schaalniveau is waarop de voor metropoolregio's belangrijkste internationale verbindingen plaatsvinden (Taylor & Derudder 2015).

Extern moeten de metropoolregio's in de NW Europese regio nog beter op elkaar worden aangesloten. Dit vergt niet alleen een verdere verbetering van de infrastructuur, maar vooral een verbetering van de bestuurlijke afstemming. Door de aanleg van veel ontbrekende infrastructuur en de wording van de Europese gemeenschappelijk markt, is de grens steeds minder een fysieke barrière, maar de administratieve en bestuurlijke verschillen vormen nog steeds een hindernis. Vooral de metropoolregio's in de NW Europese regio worden hierdoor in hun ontwikkeling belemmerd. Anders dan de oude fysieke grens, bestaat deze

institutionele grens niet alleen horizontaal tussen landen, maar ook verticaal tussen bestuurlijke lagen.

Gelaagdheid is een belangrijks aspect van metropoolregio's. Hierdoor zijn de NW Europese regio, het banaanvormig kerngebied, de daarbinnen verbonden clusters van metropoolregio's - zoals de ABC metropoolregio (Amsterdam, Brussel, Cologne) - , de nationale clusters van metropoolregio's - zoals onze Deltametropool - de afzonderlijke metropoolregio's en vooral ook de betrokken steden en deelregio's, allemaal in meer of mindere mate met elkaar verbonden. Daarbij moet men beseffen dat metropoolregio's in verschillende nationale contexten een andere gewicht en dynamiek hebben. In Nederland is het idee vanuit de gemeente Amsterdam naar twee andere Nederlandse kerngebieden verspreid. In Duitsland was het meer een top-down proces en is het al een poos geleden over het hele Duitse territorium uitgerold in de geest van Christallers centrale plaatsen theorie. In België is het in ieder geval voor Brussel een onbereikbaar ideaal door de onmogelijke samenwerking rond Brussel tussen Vlaanderen en Wallonië.

Regionale inbedding metropoolregio's

Voor metropoolregio's zijn niet alleen de afzonderlijke steden en hun netwerken, maar ook de tussengelegen gebieden van essentieel belang. De huidige conceptualisaties van de Nederlandse metropoolregio's zijn echter heel erg op de afzonderlijke steden gericht. Vaak wordt de rol van de regionale periferie vergeten, verblind dat men wordt door iconische projecten, zoals de Amsterdamse Zuid As, de High Tech Campus Eindhoven en de Rotterdamse Kop van Zuid (VDM 2016). Maar de mazen in de metropolitane netwerken leveren ook een belangrijke bijdrage aan de complementariteit en ook hun *borrowed-size* is essentieel voor het succes van een metropoolregio. De concurrentiekracht van metropoolregio's is niet alleen afhankelijk van de internationale infrastructuur, maar ook van de diversiteit van goed met elkaar verbonden verschillende innovatie- en woonmilieus. Voor de versterking van de netwerkkracht van metropoolregio's moet meer gebruik gemaakt worden van de verschillende specialisaties binnen het netwerk. Niet iedere stad en regio hoeft alle voorzieningen en economische functies zelf te realiseren. Door de complementariteit tussen de steden en regio's binnen een metropoolregio te gebruiken versterkt men elkaar. Om deze op *borrowed-size* gebaseerde netwerkkracht te realiseren is een sterke mate van samenwerking en coördinatie nodig. Zoals bijvoorbeeld uit een studie van de metropoolregio Luxemburg blijkt, zijn hiervoor informele processen gebaseerd op de kennisuitwisseling van elkaars motieven en doelen essentieel voor het succesvol functioneren van deze metropolitane netwerken (Hesse 2016).

Nu vormt de diversiteit binnen metropoolregio's meer een hindernis dan een kans. Zo vormen de verschillende lokale en regionale identiteiten meer een hinderpaal dan een steunpilaar voor de ontwikkeling naar een metropoolregio. Nu worden metropoolregio's gehinderd door de tegenstellingen tussen de op groei en verandering gerichte stedelijke knooppunten en de naar binnen gerichte meer sub-urbane en rurale gemeentes (Terlouw 2016). De metropoolregio's moeten de economische, dunnere, identiteit van hun knooppunten met de traditionele, dikkere, identiteiten van deze regiogemeentes in hun mazen verbinden. Daarvoor zijn soms wel aanzetten, zoals tussen het Groene Woud en de metropoolregio Eindhoven (Terlouw & van Gorp 2014).

Niet alleen de meer rurale tussengebieden binnen metropoolregio's, maar ook de gebieden tussen metropoolregio's zijn belangrijk. Vooral binnen de NW Europese regio zijn het de grensgebieden die de NW Europese metropoolregio's met elkaar verbinden. Ze vervullen functies die vaak complementair zijn ten opzichte van de nationale metropoolregio's. Door hun grensligging doen ze dit ook soms voor metropoolregio's in verschillende landen. Bijvoorbeeld de Noord-Elzas ligt tussen de Metropolregion Rhein-Neckar en Eurométropole de Strasbourg en zorgt voor beide voor een aantrekkelijke sub-urbaan woonmilieu. Bovendien loopt veel van de infrastructuur die de nationale metropoolregio's met elkaar verbindt en die essentieel is voor hun ontwikkeling als metropoolregio door grensgebieden.

Geen harmonisatie maar ondoorzichtige institutionele grenzen transparant maken

Het goed functioneren van metropoolregio's is gebaseerd op de samenhang binnen en tussen verschillende lagen. Deze gelaagde netwerkinbedding kan niet meer centraal worden afgedwongen, maar moet gebaseerd zijn op wederzijdse belangen en vertrouwen. De sturingsfilosofie van metropoolregio's is gebaseerd op afstemming en samenwerking tussen vele besturen van verschillend niveau. Hierbij wordt in steeds wisselende groepen op verschillende terreinen samengewerkt. Voor het delen en op elkaar afstemmen van doelstellingen, beleidsvisies en handelingen is wederzijds begrip essentieel. Dit wordt echter belemmerd door de vele ondoorzichtige institutionele grenzen.

Deze institutionele grenzen moeten niet verdwijnen maar doorzichtiger gemaakt worden. In deze tijden van groeiend verzet bij de bevolking tegen verdere Europese eenwording is het onwenselijk dat de nationale institutionele verschillen verdwijnen. Bovendien zorgen deze verschillen ook vaak voor complementariteit wat ook belangrijke is voor de dynamiek in metropoolregio's. Gebrek aan kennis en vooral inzicht in de bestuurlijke processen, prioriteiten en conflicterende visies, zorgt nu voor ondoorzichtige institutionele grenzen die de verdere samenwerking in Europa hinderen. Deze moeten niet van boven door een verdere harmonisatie afgevlakt worden. Europa moet niet verder een eenheidsworst worden, maar meer een rijk buffet met veel keus.

Voor de versterking van de complexe vormen van samenwerking binnen en tussen metropoolregio's moet de transparantie van de horizontale en verticale institutionele grenzen verbeterd worden. Het verbeteren van kennis over en inzicht in de bestuurlijke processen tussen de verschillende lagen in heel NW Europa is noodzakelijk om de netwerkkracht via complementariteit te verbeteren. Inzicht vermindert niet alleen wantrouwen, maar maakt het ook mogelijk beter van elkaars specialisaties te profiteren en deze *borrowed-size* effecten te versterken. Hiervoor moet geen integrale en gedeelde visie voor de NW Europese regio opgesteld worden, maar de bestaande sturingsfilosofieën en visies moeten beter met elkaar gedeeld worden en hun contextualiteit inzichtelijker gemaakt worden. Hierdoor kunnen de nu meestal ondoorzichtige institutionele grenzen transparanter worden waardoor het onderlinge wantrouwen vermindert.

In plaats van een overkoepelende sturingsfilosofie voor NW Europese regio moet er een kennisstructuur geschapen worden van de bestaande sturingsfilosofieën, hun institutionele inbedding en de verschillende posities en argumenten en overwegingen die het politieke

debat rond de ontwikkeling van metropoolregio's bepalen. In de NW Europese regio moet deze grenzeloos gelaagde kennis niet alleen tussen de verschillende nationale staten uitgewisseld worden, maar ook tussen de verschillende metropoolregio's en tussen de verschillende steden en regio's die bij metropoolregio's betrokken zijn.

Gebruikte literatuur:

CEC (1991). *Europe 2000: outlook for the development of the community's territory*. Brussels: Commission of the European Communities.

Hesse, M. (2014), On borrowed size, flawed urbanisation and emerging enclave spaces: The exceptional urbanism of Luxembourg, Luxembourg. *European Urban and Regional Studies* 23, 612-627.

Perkmann, M. (2003). Crossborder regions in Europe, significance and drivers of regional cross-border co-operation. *European Urban and regional studies*, 10, 153–171.

SOB (2016). *Maak verschil: krachtig inspelen op regionaal-economische opgaven*. Den Haag: BZK.

Taylor, P.J. & B. Derudder (2015). *World city network: a global urban analysis: (second edition)*. London: Routledge.

Terlouw, K. & B. van Gorp (2014). Layering spatial identities: the identity discourses of new regions. *Environment and Planning A*, 46, 852-866.

Terlouw, K. & J. Weststrate (2013). Regions as vehicles for local interests: the spatial strategies of medieval and modern urban elites in the Netherlands, *Journal of Historical Geography* 40, 24-35.

Terlouw, K. (2012). Border surfers and Euroregions: unplanned cross-border behaviour and planned territorial structures of cross-border governance. *Planning Practice and Research* 27, 351-366.

Terlouw, K. (2016). Wat doen metropoolregio's met identiteit? *Metropool Forum 2016 : naar een gezamenlijke Agenda Metropoolvorming voor het kabinet*.
http://deltametropool.nl/nl/metropoolforum_2016

VDM (2016). *Agenda voor metropoolvorming in Nederland*. Rotterdam: Vereniging Deltametropool.