

Grensgebieden in de Europese Gemeenschap

Vanouds vormen landsgrenzen een barrière in het economische verkeer tussen landen. Dit heeft niet zozeer betrekking op de im- en export van bulkgoederen, zoals brandstoffen, bouwmaterialen en agrarische produkten. Wél op de handel in produkten van gecompliceerdere aard, op het verkeer van personen en het grensoverschrijdende gebruik van voorzieningen. De redenen daarvoor zijn simpel. De taal is anders, gebruiken zijn anders, veelal is de religie anders, de opbouw van het onderwijsstelsel - en het bestuurlijk systeem is anders, enz. enz. August Lösch, de beroemde Duitse regionaal econoom zegt in de latere (Engelse) uitgave van zijn boek *Die räumliche Ordnung der Wirtschaft* (1944): „Staten zijn gescheiden als oasen in een grote woestijn door in- en uitvoerrechten, wetten, talen, een saamhorigheidsgevoel, onzekerheid en verle-

den”. In het eerste enthousiasme voor een verenigd Europa heeft men deze waarheid vergeten. Het geloof heerste dat de eenwording van Europa een feit zou zijn als de economische barrières zouden zijn weggenomen. Nu, na meer dan 25 jaren EG, moeten we toegeven dat hoewel er duidelijke vorderingen zijn gemaakt, de economische barrières nog lang niet zijn weggenomen, laat staan dat we op andere gebieden veel nader tot elkaar zijn gekomen. Het internationale verkeer over de weg is nog lang niet vrij, derdelandenvervoer is niet toegestaan evenmin als cabotage. Het Europese paspoort is nog steeds niet algemeen ingevoerd evenmin als dat de personencontrole aan de grenzen van Europa is opgeheven. O.m. in Nederland heeft men een zeer lange administratieve voorbereidingstijd nodig voor de invoering van het Europese paspoort. In de

opheffing van de controle op het personenverkeer ziet men grote nadelen (minder arrestaties van criminelen, minder kans op inning van boetes e.d.). Hoewel het hier gaat om vrijheden die in het verdrag van Rome zijn voorzien, is er altijd wel een Europees land dat bij de behandeling van voorstellen die de Europese burger het gevoel zouden kunnen geven werkelijk Europees burger te zijn, een reden heeft om neen te zeggen of de zaak op de lange baan te schuiven.

Grensregio's

Het moeizame verloop van het proces van economische eenwording is in het bijzonder in het nadeel van Europese regio's die door een landsgrens worden verdeeld.

Een grensoverschrijdende regio wordt veelal gekenmerkt door vier eigenschappen, nl.:

1. een innerlijke gespletenheid als gevolg van het feit dat de onderdelen van de regio tot verschillende naties behoren en de regio daardoor slechts in zeer beperkte mate een eigen identiteit heeft kunnen opbouwen;
2. een perifere ligging ten opzichte van de economische centra in het eigen land;
3. niet-complementaire economische structuren van de afzonderlijke subregio's;
4. oververtegenwoordiging van de landbouwsector.

Uit verschillende tot dusver verrichte studies over Europese grensregio's blijkt duidelijk dat er grote problemen verbonden zijn aan het tot ontwikkeling brengen van zo'n gebied. De aanpak dient langs twee sporen te verlopen:

1. het bevorderen van de eenwording van het gebied, zodanig dat de interactie tussen de beide deelgebieden vergelijkbaar wordt met die tussen nationale regio's;
2. het bevorderen van de welvaart in beide deelgebieden door gebruik te maken van de kansen die zij bieden en het verminderen van de nadelen die zij vertonen.

Het is daarbij evident dat het tweede spoor met meer succes kan worden gevolgd naarmate de eerstgenoemde doelstelling in verdergaande mate is gerealiseerd. Dit betekent echter niet dat zolang de eenwording nog niet is bereikt, directe, welvaartsbevorderende maatregelen beter achterwege kunnen blijven.

Grensoverschrijdende samenwerking

Het probleem spitst zich toe op de vraag wat gemeenten en provincies in een grensgebied kunnen doen om de

eenwording te bevorderen. Een essentiële barrière ligt wel in het taalverschil. Een onderzoek betreffende het telefoonverkeer in België toont aan dat het taalverschil daar overeenkomt met een afstand van ca. 50 km, m.a.w. een Franssprekende Belg, die zich direct naast een Nederlandsprekende Belg bevindt, communiceert daarmee gemiddeld even intensief als met een Franssprekende Belg die 50 km van hem verwijderd is. Natuurlijk worden er taal cursussen gegeven die in deze lacune kunnen voorzien, maar het moet niet alleen komen van het aanbod van cursussen maar in eerste instantie van de vraag naar cursussen. Het zou van groot belang zijn als aan de bevolking duidelijk gemaakt kon worden dat ieders individuele welvaart en dus de welvaart van het gehele gebied erbij gebaat is als er tweetaligheid zou bestaan. Een voorlichtingsactie op dit punt is van het grootste belang.

Een tweede groep instrumenten die in het proces van de eenwording een belangrijke rol kan spelen heeft betrekking op de infrastructuur. De aanwezigheid van een goede weginfrastructuur speelt een essentiële rol in het bevorderen van het zakenverkeer en het overige privé-verkeer.

Een zeer belangrijk element in de wederzijdse communicatie is de telecommunicatie, met het telefoonverkeer als belangrijkste onderdeel. In Europa zijn de PTT-bedrijven niet geïntegreerd. Weliswaar is de automatisering volledig, maar het tarievenstelsel is nog steeds sterk nationaal gericht. Daardoor is grensoverschrijdend telefoneren veel duurder dan binnenlands telefoneren, ongeacht de afstand. Deze situatie is uiterst onbevredigend. Een initiatief op Europees niveau is nodig om hierin verbetering te brengen. Technische obstakels voor een oplossing bestaan er niet of nauwelijks. Het verdient aanbeveling dat deze kwestie op EG-niveau aanhangig gemaakt wordt door de gezamenlijke Europese grensregio's.

Men stuit hier op een steeds terugkerend probleem, waarmee de lokale overheden van grensregio's kampen: het gebrek aan bevoegdheden om maatregelen te treffen die de eenwording kunnen bevorderen. Veel maatregelen die ertoe zouden kunnen bijdragen de barrières te slechten, kunnen slechts worden genomen met medewerking van provinciale en nationale resp. EG-autoriteiten. Wanneer er initiatieven van wat grotere omvang worden genomen, dienen deze autoriteiten te worden ingeschakeld. De autoriteiten van Europese regio's kunnen weinig zelfstandig uitrichten. Zelfs voor de aanleg van secundaire wegen is actie door hogere overheden noodzakelijk.

Om de aandacht van deze hogere autoriteiten te krijgen is het zinvol hen erop te wijzen dat het beter doen functioneren van een grensoverschrijdende regio een Europese activiteit is, een activiteit die de doelstellingen van het

verdrag van Rome en alles wat met de geest daarvan in overeenstemming is, naderbij tracht te brengen door praktische oplossingen te zoeken voor praktische grensproblemen.

Euregio als voorbeeld

Niettegenstaande de hierboven genoemde moeilijkheden heeft men in verschillende Europese grensgebieden initiatieven ontplooid om tot grensoverschrijdende samenwerking te komen. Een voorbeeld hiervan is Euregio.

In de Euregio, een Duits-Nederlands grensgebied tussen Rijn, Eems en IJssel heeft men een gemeenschappelijk actieprogramma ontwikkeld om de sociaal-economische situatie te analyseren en mogelijkheden aan te geven om deze situatie te verbeteren. De analyse is uitgevoerd door het Nederlands Economisch Instituut in nauwe samenwerking (voor wat betreft het Duitse deelgebied) met het Institut für Siedlungs- und Wohnungswesen van de Universiteit van Münster. Deze in opdracht van de regionale autoriteiten ingestelde analyse is uitgemond in een – met hulp van het NEI – door de regio zelf opgesteld actieprogramma ter verbetering van de sociaal-economische structuur van het gebied. In het hiernavolgende wordt een korte samenvatting gegeven van de resultaten van de door het NEI uitgevoerde analyse en van enkele hoofdelementen van het daaruit voortgekomen actieprogramma 1).

Het onderzoeksgebied – Euregio genaamd – bestond op 1 januari 1985 uit 88 op vrijwillige basis samenwerkende gemeenten en Kreise. Motief voor het ontstaan van deze samenwerking aan het eind van de jaren vijftig was de gemeenschappelijke problematiek aan beide zijden van de grens: perifere ligging, relatief veel landbouw, vrij eenzijdige industriële structuur (textiel) en grote structurele werkloosheid.

Er wonen ruim 1,6 miljoen mensen in Euregio, waarvan 53% in het Nederlandse en 47% in het Duitse deel. De groei van de bevolking is in de laatste jaren afgenomen tot 0,4% per jaar als gevolg van daling van geboorten en vestigingsoverschotten. Voor de toekomst kan nog worden uitgegaan van een zekere groei met 70.000 personen in de periode tot 1995.

Binnen Euregio ligt één hoofdcentrum (Enschede) en vele middelgrote centra. Het voorzieningenniveau is bevredigend.

De kwaliteit van het milieu is over het algemeen goed. Er zijn alleen wat problemen met betrekking tot de agrarische sector, te weten verontreiniging van grond- en oppervlaktewater als gevolg van het overdadig gebruik van (kunst)mest en van bestrijdingsmiddelen; uitgebreide maisteelt verhoogt de kans op schade door erosie.

Vele delen van het Euregiogebied

zijn fraai en daardoor toeristisch aantrekkelijk. Er zijn veel recreatieve voorzieningen, die evenwel niet gelijkmatig over de regio zijn verdeeld. In het Duitse deel ligt het accent op dag- en weekendrecreatie, terwijl aan Nederlandse kant de nadruk ligt op de verblijfsrecreatie.

In het verleden waren de landbouw en de textielindustrie de belangrijkste bestaansbronnen. Ook de huidige situatie wordt nog gekenmerkt door een zekere mate van eenzijdigheid. Nog steeds heeft de secundaire sector naast de landbouw een dominerende positie. Naast de textiel- en kledingindustrie zijn van belang de houtbewerking en -verwerking, de metaalindustrie, de papierindustrie en drukkerijen en de voedings- en genotmiddelenindustrie. De secundaire sector wordt gekenmerkt door relatief veel kleinere en middelgrote bedrijven. Het relatief geringe aandeel van de tertiaire sector hangt samen met het feit dat zogenoemde stuwende diensten (grote kantoren van banken, verzekeringsmaatschappijen en van de overheid) vrijwel ontbreken.

De structuur van de beroepsbevolking wijkt in het Nederlandse deel van Euregio niet veel af van die in geheel Nederland. Voor het Duitse deel kan in vergelijking met de Bondsrepubliek Duitsland, een duidelijke ondervertegenwoordiging van employés worden waargenomen. De werkloosheid ligt in Euregio op een duidelijk hoger niveau dan in de betreffende landen. Met name in het noordelijk deel ligt het werkloosheidspercentage een kwart tot een derde hoger (Twente en Bentheim). Voor de komende jaren wordt een groei van de beroepsbevolking met circa 0,7% per jaar verwacht. De bruto toegevoegde waarde per hoofd van de bevolking is in de Euregio beduidend (circa 15%) lager dan in de corresponderende landen.

Grensoverschrijdende autowegverbindingen zijn vrij schaars in het Euregiogebied. Gelet op de plannen moet nog tot ongeveer 1995 worden gewacht op een duidelijk verbeterde situatie. Het spoorwegverkeer beschikt slechts over één grensoverschrijdende verbinding via de internationale spoorlijn Amsterdam-Hannover. Hoewel er zeven grensoverschrijdende busverbindingen bestaan, wordt er weinig gebruik van gemaakt. Waterwegen spelen in de Euregio een ondergeschikte rol. De beide nationale kanaalnetten zijn niet onderling verbonden. In het Euregiogebied beschikt men over twee luchthavens: Münster-Osnabrück en Twente bij Enschede.

De technische infrastructuur voor de water- en energievoorziening vertoont geen knelpunten. Er is een voldoende ruim aanbod aan bedrijfsterreinen. In de sociaal-culturele infrastructuur (onderwijs, gezondheidszorg, sport, re-

1) NEI, *Grensoverschrijdend actieprogramma voor de Euregio*, Rotterdam, 1986.

creatie e.d.) zijn geen belangrijke lacunes geconstateerd.

Uit een ter zake gehouden enquête bij overheidsinstellingen, beroepsorganisaties, sociaal-economische en andere instellingen is gebleken dat er in Euregio een veelheid van grensoverschrijdende contacten tussen die instellingen bestaat. Knelpunten bij die contacten zijn primair een gevolg van verschil in bevoegdheden, maar ook vaak van taal- en financiële problemen. Met name aan de Duitse kant is de kennis van de taal van de nabuur zeer gering.

Aan het eind van de jaren vijftig is er grensoverschrijdende samenwerking ontstaan als gevolg van vergelijkbare problemen aan beide zijden van de grens. Deze samenwerking heeft een organisatorische vorm gekregen in de Euregio-organisatie. De in het kader van de Euregio-organisatie ontwikkelde activiteiten betreffen:

1. ruimtelijke ordening en bevordering van de regionale economie;
2. verkeersinfrastructuur;
3. dienstensector;
4. sociaal-cultureel werk;
5. toerisme en recreatie;
6. ombudsfunctie voor alledaagse grensproblemen.

Als gevolg van een gebrek aan bevoegdheden liggen de Euregio-activiteiten enerzijds in het uitvoerende vlak zoals bij de sociaal-culturele activiteiten en de ombudsfunctie. Anderzijds is men gedwongen zich te beperken tot het doen van aanbevelingen aan de verschillende overheidsinstanties. In

dit verband kan nog worden aangestipt dat de regionale politiek van de beide nationale overheden sterk verschilt. Aan Duitse kant is deze een taak van de deelstaten. Als gevolg van het feit dat het Duitse deel van Euregio tot twee deelstaten behoort (Noordrijn-Westfalen en Nedersaksen) is er dus alleen al voor het Duitse deel geen eenduidige benadering. Het grootste deel van Euregio wordt echter wel bestreken door stimuleringsmaatregelen. Een uitzondering vormen Oost-Gelderland en een (klein) stukje van het zuidelijk deel van het Duitse Euregio-gebied. Regionale maatregelen van de EG bestrijken eveneens het onderzoeksgebied.

Ten einde de structuur van het gebied te verbeteren en om de activiteiten van de diverse overheden ter zake te coördineren is in samenwerking tussen de Euregio en de betreffende overheidsinstanties een actieprogramma opgesteld. In de aan de opstelling van het actieprogramma voorafgegane sociaal-economische analyse zijn de sterke en zwakke punten van de Euregio vastgesteld. Dit is onder meer gebeurd met een speciaal ten behoeve van dit onderzoek ontworpen methodiek, die SHADE is genoemd. Het aandeel (SHARe) en de ontwikkeling (DEvelopment) van kansrijk geachte activiteiten zijn met deze methodiek simultaan in aanmerking genomen.

De aldus blootgelegde zwakke punten van de economische situatie in Euregio hebben te maken met de ligging aan de grens (taalbarrière), tekortko-

mingen van de verkeersinfrastructuur, van land tot land verschillende organisatievormen, de agrarische structuur en de structuur van de arbeidsmarkt. Het actieprogramma is er dan ook in eerste instantie op gericht om deze obstakels zoveel mogelijk te verwijderen. Hiertoe is in het Euregio-actieprogramma een groot aantal actiepunten geformuleerd.

De geformuleerde actiepunten – in totaal 118 – betreffen concrete maatregelen, aanbevelingen en voorstellen voor studies. De meerderheid (74) betreft bevordering van de welvaart, terwijl 30 actiepunten zijn gericht op bevordering van de eenwording van beide landsdelen. De resterende 14 actiepunten zijn zowel op de bevordering van de welvaart als op die van de eenwording gericht. Deze hebben namelijk tot doel het grensoverschrijdend regionaal organiserend vermogen te bevorderen. Gebleken is dat dit van groot belang is voor de sociaal-economische ontwikkeling van een regio. De tabel geeft een overzicht van de voorgestelde actiepunten.

Het gevaar is groot dat een actieprogramma à la dat van het Euregio-gebied vooral het karakter krijgt van een verlanglijstje om tekortkomingen in de regionale structuur te verzachten respectievelijk op te heffen. Dit gevaar is ook in de Euregio nog niet bezworen. Het actieprogramma is 'van onder op' tot stand gekomen; van een afstemming van het beleid van de verschillende hogere overheden op elkaar is nog weinig te merken. In het algemeen zal het bij dergelijke programma's noodzakelijk zijn om ook op hoger politiek niveau (nationaal, EG), steun te verkrijgen voor een loyale uitvoering van het opgestelde actieprogramma.

Tabel. Overzicht van actiepunten in het kader van het Euregio-actieprogramma

Hoofddoelstelling	Doelstelling	Sub-doelstelling	aantal actiepunten	
Sociaal-economisch	Produktiestructuur	Landbouw	3	
		Nijverheid	13	
		Diensten	5	
		Toerisme	12	
				33
	Produktiemilieu	Kwaliteit arbeid	Infrastructuur	7
Milieu			24	
			10	
			41	
Gecombineerde doelstelling	Organiserend vermogen	Informatie-uitwisseling	5	
		Uitbouw Euregio-organisatie	5	
		Ruimtelijke planning	4	
			14	
Eenwording	Alledaagse grensproblemen	Grenspendel	4	
		Publieke diensten	6	
		Grensverkeer	7	
				17
	Tweetaligheid	Taalkennis	Media	7
				6
			13	
			118	

Europees perspectief

De EG werkt langzaam en komt niet snel onder de indruk van de wensen van een enkel grensgebied, zeker niet als deze wensen veranderingen op Europees niveau noodzakelijk maken. Om die reden is het gewenst en zelfs noodzakelijk dat het contact tussen de grensregio's in alle Europese landen wordt geïntensiveerd. Door gezamenlijke actie op punten van gemeenschappelijk belang kan veel meer worden bereikt dan door individuele acties. Permanente punten van aandacht dienen o.m. te zijn: het talenprobleem, communicatieproblemen, organisatorische problemen en infrastructurele voorzieningen. Met het actieprogramma voor de Euregio wordt een duidelijk voorbeeld gesteld van zinvolle initiatieven die kunnen leiden tot welvaartsverhoging in een grensoverschrijdende regio. Het coördineren van deze acties met die van grensoverschrijdende regio's elders in Europa kan de effectiviteit daarvan belangrijk verhogen en Europa sneller naar een eenheid leiden dan door geïsoleerd optreden van

grensregio's of een zuiver nationale benadering van de problematiek mogelijk is. Grensoverschrijdende actieprogramma's dienen naast het regionale belang ook wel degelijk een Europees belang. In dat licht zouden de lokale initiatieven in de grensregio's dan ook meer nationale en Europese ondersteuning verdienen dan zij tot nu toe gewoonlijk krijgen.

J.A. van der Vlist
L.H. Klaassen

De auteurs zijn verbonden aan het Nederlands Economisch Instituut, resp. als hoofd van de afdeling Regio, Energie en Milieu en als adviseur. De schrijvers danken R.E. van der Horst voor zijn commentaar bij een eerdere versie van dit artikel. Deze vroegere collega heeft ook een belangrijk aandeel gehad in de genoemde Euregio-studie.