

**De betekenis en verschijningsvorm van Europese landsgrenzen zijn veranderd. Zo zijn de binnengrenzen voor goederen- en personenverkeer geopend en is het klassieke beeld van een grensovergang als afscheiding tussen twee staten nagenoeg verdwenen. Dat wil echter niet zeggen dat grenzen hun ruimtelijke betekenis verloren hebben. Integendeel, geopolitieke en economische krachtenvelden laten nog steeds hun fysieke sporen na in de grensstreken.**

Arjan Harbers en  
Kristin Jensen  
Topotronic  
a.harbers@topotronic.nl,  
k.jensen@topotronic.nl

Grenzen hebben zowel passieve als actieve invloed op de ruimtelijke ordening. Van oudsher zijn grenzen gefixeerd langs natuurlijke barrières als bergruggen, rivieren en zeeën. Verschillen in ruimtelijke ordening zijn zo op natuurlijke manier van elkaar gescheiden, waardoor een directe confrontatie nauwelijks plaatsvindt. Als een grens geen grote natuurlijke barrières volgt vormt zij meestal een breukvlak tussen twee soorten van verkaveling, ontginning of ruimtelijke ordening. Grenzen weerspiegelen echter niet alleen op passieve wijze ruimtelijke verschillen: ze kunnen ook actief invloed uitoefenen op de ruimtelijke ordening. Door het aantrekken of afstoten van bepaalde functies, bijvoorbeeld. Toch is een grenssituatie voor de ruimtelijke ordening een factor die nauwelijks te calculeren valt. Veel steden en regio's hebben immers geen politieke invloed op de grenssituatie. Naast nationale belangen zijn ze ook van Europese beslissingen afhankelijk. Er zijn weliswaar aanzetten voor transnationale regionale planning, maar omdat lokale overheden geen internationale handelingsbevoegdheden hebben, rest hen geen andere keuze dan de grens te negeren of als achterkant te behandelen. Om de vervormingen van de gebouwde omgeving of de natuur als gevolg van een grens te duiden wordt veelal de term *borderscapes* gebruikt. Ondanks het verdwijnen van primaire grensfuncties als slagbomen, douanekantoren en wisselkantoren vormen deze *borderscapes* nog steeds krachtenvelden die de ruimtelijke ordening van slag brengen.

### **Borderscapes**

*Borderscapes* zijn het gevolg van een ruimtelijk begrensde democratie; belanghebbenden die over de grens wonen of werken hebben meestal geen stemrecht in het andere land. Bestuurders hoeven daarom langs de landsgrenzen niet bang te zijn om afgerekend te worden op de gevolgen van nationalistisch ruimtelijkeorderingsbeleid. De ruimtelijke gevolgen van begrensde bestuureenheden treffen we ook op kleinere schaalniveaus aan: er zijn gemeentes die hun vuilstort of windmolen aan de gemeentegrens hebben geplaatst. En in veel achtertuinen is de composthoop zover mogelijk aan de rand van het grondstuk weggestopt.

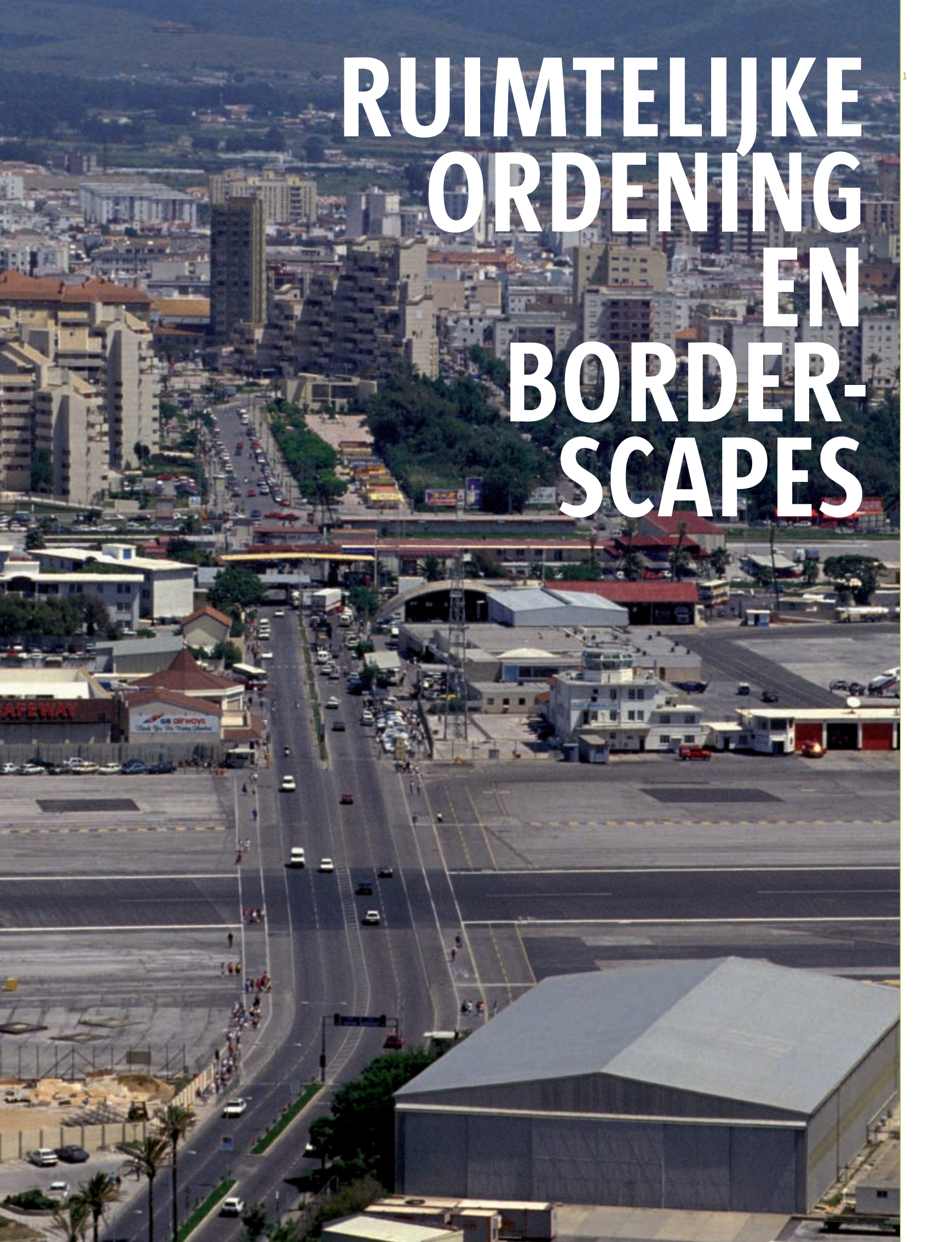
Door landsgrenzen komen functies niet altijd op hun meest natuurlijke plek terecht, maar op een plek die afhankelijk is van de geopolitieke realiteit. Hinderlijke functies worden uitgeplaatst naar de grens. Meestal om het binnenland van overlast te vrijwaren, maar soms ook als provocatie tegen het buurland. Andere actieve *borderscapes* kenmerken zich ook door verschillen in wetgeving en welvaart. Verschillen in drugs-, en belastingwetgeving, bijvoorbeeld, leiden tot grensoverschrijdende handel. Om deze handel te vergemakkelijken vestigen de aanbieders zich vlak over de grens. Welvaartsverschillen tussen twee landen kunnen zich uiten door de aanwezigheid van

1 Luchtfoto Gibraltar: snelweg kruist de landingsbaan van het vliegveld  
Foto - Lemmens, Hollandse Hoogte





# RUIMTELIJKE ORDENING EN BORDER- SCAPES







prostitutie of informele economie in het grensgebied. Vestiging en bescherming van nationale concurrentievoordelen spelen eveneens een grote rol bij het ontstaan van *borderscapes*. Daarnaast is de binnenlandse welvaartsverdeling van belang. Landen investeren in hun nationale eenheid en in een gelijkwaardige verdeling van welvaart over het land. De gevolgen hiervan worden ruimtelijk duidelijk door de decentralisatie van overheidsfuncties naar perifere steden en door het 'dunner' worden van infrastructuur in grensgebieden.

De verschijningsvorm van het grensgebied wordt dus in zekere mate bepaald door *borderscapes*. In principe komen deze krachtenvelden aan iedere landsgrens voor, maar bij kleine landen is hun impact relatief groter.

### Paradoxaal

Grenzen hebben veelal een paradoxale werking. Door het samenvallen van nationale en lokale belangen, gepaard met de verschillen in koopkracht en aanbod, ontstaat uitwisseling tussen goederen en personen. Aan weerszijden van de grens ontstaan winstgevendende situaties, waarbij de grens als identiteitsdrager tegelijkertijd scheidt en verbindt en naar behoefte als achterkant of als etalage wordt ingericht. Er ontstaan afhankelijkheden die de concurrentie tussen steden of regio's tot het absurde kunnen doorvoeren. De vorm en ligging van de grens worden door nieuwe functies, gebouwen, landwinning en nieuwe infrastructuur tot ver over de grenslijn ruimtelijk gefixeerd, ook als de primaire grensfuncties al lang verdwenen zijn.

Een goed voorbeeld van een *borderscape* waar dankzij de grens een eigen dynamiek is ontstaan is de Britse stad Gibraltar, aan de Spaanse zuidkust (zie tekstkader 1 op pagina 25). De Baai van Algeciras, waar Gibraltar aan ligt, heeft zich samen met de stad tot een belangrijke economische regio met tweehonderdvijftigduizend inwoners ontwikkeld. Hier moeten echter ook de schaduwkanten van de door de grens veroorzaakte groei genoemd worden: congestie op de wegen, een toename van bedrijventerreinen en vervuiling in de Baai van Algeciras door het grote aantal schepen dat de havens van Algeciras en Gibraltar aandoet. Zoals nog steeds langs de grens van Gibraltar te zien valt, worden in een extreem geval langs beide zijden van de grens dezelfde maatregelen genomen, die in een wedstrijd en onderlinge provocaties kunnen uitmonden. Alles draait hierbij om de

instandhouding van een autarkie, die alleen dankzij hoge nationale subsidies gefinancierd kan worden. Deze economische gunsten – denk aan eigen vliegvelden, ziekenhuizen en ontziltingsinstallaties – leiden tot een groei van de stad. Omdat achterland ontbreekt moet uitbreiding van de stad veelal plaatsvinden op landwinning in zee.

Als Gibraltar een voorbeeld is van een relatief langzame ontwikkeling dankzij de grens, dan is Ceuta (een Spaanse enclave in het noordoosten van Marokko, zie tekstkader 2 op pagina 25) een voorbeeld van een relatief snelle ontwikkeling. Waar het in Gibraltar eeuwenlang uit nationaal (Engels) belang om de beveiliging van een economisch en militair steunpunt in de Middellandse Zee ging, gaat het in Ceuta juist om de relaties met het Marokkaanse achterland in het belang van de stad. Tegenwoordig druist dat in tegen het Europese veiligheidsbeleid, dat de status van de grens in Ceuta als Europese buitengrens bepaalt. Het strenge veiligheidsbeleid maakt Ceuta echter weer aantrekkelijk voor investeerders, toeristen en migranten en draagt bij aan de bloei van de stad. De aantrekkingskracht van de stad als scharnier tussen Europa en Afrika neemt toe en Ceuta profiteert van de Marokkaanse nabijheid. Maar alleen als de grens open is. Ook in Gibraltar is de sterkste groei in de periode van open grenzen te zien.

### Pijnlijk duidelijk

Het ontbreken van ruimtelijke ordening als beleidsveld van de Europese Commissie komt bij de relatief kleine *borderscapes* zoals Ceuta en Gibraltar hard aan. Zij beschikken over weinig oppervlakte, grondstoffen en inwoners en zijn daarom afhankelijk van verschillende buitenlandse invloedsferen. Dat er ook voordelen aan te wijzen zijn bij *borderscapes*, betekent niet dat de nadelen niet in goede banen geleid hoeven te worden. Het is daarom niet alleen een taak van de betrokken steden om gezamenlijk ruimtelijkeorderingsbeleid voor *borderscapes* in de EU te gaan voeren, maar ook een taak van de Europese Commissie om niet slechts sectoraal beleid te voeren. Aan de grenzen van de kleinste landen worden de gevolgen van het ontbreken van Europees ruimtelijk beleid pijnlijk duidelijk. |

### Noten

1 Zie: Harbers, A, *Borderscapes, 'De invloed van landsgrenzen op ruimtelijke ordening'*, in: Must (red.), *Euroscapes, Must 2003, Amsterdam*.

2 Vlak na de grensovergang tussen Ceuta en Marokko bevindt zich een markt waar druk gehandeld wordt, vooral door Marokkanen.

Foto – Flip Franssen, Hollandse Hoogte

# 1

## GIBRALTAR

Gibraltar ligt op een zesendeel vierkante kilometer grote landtong, waarvan de Rots van Gibraltar het grootste deel beslaat. De grens met Spanje in het noorden is slechts één kilometer lang. Door zijn geïsoleerde ligging en de decennialange Spaanse grensblokkades is Gibraltar voor basisbehoeften als gezondheid, drinkwater en energie onafhankelijk van zijn Spaanse achterland geworden. Voedingsmiddelen en consumptiegoederen worden over zee en via het eigen vliegveld uit Groot-Brittannië aangevoerd. Gibraltar kan terugblikken op een driehonderdjarige verstandhouding met de grens en het Spaanse achterland. Nadat de Engelsen in 1704 de strategisch gelegen rots op Spanje hadden veroverd, werden de toenmalige Spaanse bewoners uit de stad verbannen. Zij stichtten drie nieuwe nederzettingen in de Baai van Algeciras: Los Algeciras, Los Barrios en San Roque. Gibraltar werd vervolgens opnieuw bevolkt met Engelsen en mensen uit het overige Middellandse Zeegebied.

Gibraltar geniet een verregaande juridische en economische soevereiniteit van Groot-Brittannië en heeft tot 2010 een speciale status binnen de Europese Unie. De douanevrijheid, de eigen wetgeving en de vrijstelling van btw-heffing zijn de oorzaak van *borderscapes*, die opduiken als concentraties van offshorebankieren, investerings- en verzekeringsmaatschappijen en wedkantoren. Maar ook in de vorm van de ontelbare taxfreeshops, tankstations en juweliers. Naast een bron van inkomsten uit deze fiscale en bestuurlijke voordelen, probeert Gibraltar vooral voort te bouwen op zijn rol als Angelsaksische exoot, zodat het de toeristen van de Costa del Sol kan blijven aantrekken. Er komen steeds meer nieuwe hotels en de Britse sfeer van Main Street, die als tax-freezone vooral dagjesmensen aantrekt, werd steen voor steen gerestaureerd. Achter dit decor van de winkelstraat ontpopt zich echter een andere, Zuid-Europees aandoende sfeer. Hier wordt duidelijk dat de inwoners van Gibraltar vooral op Spanje zijn georiënteerd.

De Spaanse steden aan de Baai van Algeciras hebben de bevolking van Gibraltar dan ook veel te bieden: verse levensmiddelen, meubels, woonruimte, diensten als autoreparaties en een attractief nachtleven. Aan de Spaanse kant van de grens reageren investeerders op de welvaartsgroei van Gibraltar met de bouw van hotels, winkelcentra en vrijetijdsvoorzieningen – bestemd voor de inwoners van Gibraltar en de toeristen. Dat Gibraltar en de omliggende steden van elkaar profiteren gaat er bij de lokale bestuurders niet in. Zij zien slechts de ruimtelijke provocaties aan de grens zoals het vliegveld van Gibraltar, wiens start- en landingsbaan parallel aan de grens ligt. Als reactie op de daaruit voortvloeiende geluidhinder aan Spaanse kant plaatsten de Spaanse autoriteiten een radiozendmast aan de grens. Zodat niet alleen Gibraltar van de Spaanse radio kan genieten maar ook de aanvliegroute van de luchthaven sterk beperkt wordt. Ondanks de geluidhinder is Spanje ook altijd geïnteresseerd geweest in medegebruik van de luchthaven, waarvandaan tot voor kort alleen naar Groot-Brittannië gevlogen mocht worden.

# 2

## CEUTA

De Spaanse enclave Ceuta op het Marokkaanse vasteland ligt op een strategische locatie aan de Straat van Gibraltar. De zesenzeventigduizend inwoners bevolken een oppervlakte van achtentwintig vierkante kilometer, de grens met Marokko is zeven kilometer lang. Het grootste deel van deze landengte is bebouwd, maar het kleine rotsachtige achterland is in gebruik als militair terrein. Ceuta valt direct onder de Spaanse regering. Door Ceuta's uitzonderingspositie garandeert Spanje de zelfvoorziening van eerste levensbehoeftes, transport naar het Spaanse vasteland en de levering van consumptiegoederen en verse levensmiddelen.

De huidige band van Ceuta met Spanje begint in de vijftiende eeuw, toen de stad werd heroverd op de Portugezen. De stad was vooral als militair steunpunt aan de Noord-Afrikaanse Middellandse Zeekust van betekenis, maar kon zich tegelijkertijd ook vrij ontwikkelen en contacten met het Marokkaanse achterland leggen. Door de Marokkaanse onafhankelijkheidsbeweging, aan het begin van de twintigste eeuw, begon deze situatie te stagneren. Nadat Marokko uiteindelijk in 1956 onafhankelijk werd van Frankrijk en Spanje bleef Ceuta als enclave achter. Net als de enclave Melilla werd Ceuta daarop door het moederland Spanje stiefmoederlijk behandeld en vooral als militaire basis gebruikt.

De ruimtelijke opgaven zijn nu uit Spaans en Europees belang vooral gericht op de beveiliging van de grens en op de autarkische voorzieningen van de stad. Tegelijkertijd zit de stad door de uitwisseling met haar Marokkaanse achterland in een groeifase. Uit de naastgelegen Marokkaanse grenssteden Benzú en Fnideq trekt Ceuta elke dag meer dan dertienduizend forensen aan. Verder profiteert Ceuta van de kooptoeristen uit Marokko, die direct over de grens in het nieuw aangelegde bedrijventerrein Polygon Tarajal producten als alcohol, merkartikelen en autobanden aanschaffen – producten die in Marokko moeilijk verkrijgbaar zijn. Aan de andere kant van de grens profiteert het Marokkaanse Fnideq van de ontwikkeling van Ceuta. De stad, ook bekend als 'El Corte Inglés' (een Spaanse warenhuisketen) van Ceuta, wordt door de inwoners van Ceuta regelmatig bezocht voor de aankoop van verse levensmiddelen, goedkope diensten en vervalste merkartikelen. In Fnideq ontstaan langs de uitvalsweg naar Ceuta nieuwe stadsdelen, hotels en voorzieningen. De economische ontwikkeling van Fnideq is rechtstreeks verbonden met overzijde van de grens en omgekeerd heeft de in Fnideq plaatsvindende groei weer zijn invloed op de groei van Ceuta.

De grens wordt in Ceuta zonder enig voorbehoud gewaardeerd, maar bewust als achterkant behandeld. Zo werd de treinverbinding tussen Ceuta en Fnideq jaren geleden uit dienst genomen en vervangen door een bus tot aan de grens. De stedenbouwkundige dienst in Ceuta reageert introvert op bovengenoemde ontwikkelingen. In plaats van samenwerking met de Marokkaanse grenssteden te zoeken, wordt de militaire bescherming en de vrees voor Marokkanisering als voorwendsel genomen om vooral in het stadscentrum verder te bouwen, terwijl niemand naar de grens omkijkt.