

Baarle, luis in de pels of kostbaar kleinood?

prof.dr. Ben Hoetjes

BAARLE

luis in de pels, of kostbaar kleinood?

Ben Hoetjes,

Bijzonder hoogleraar Regiobestuur in internationaal perspectief, Universiteit van Maastricht
REGR-leerstool

Baarle. De gemeente Baarle, op de grens van Nederland en België en van de provincie Noord-Brabant en de provincie Antwerpen, is in veel opzichten uniek in Europa, en zelfs in de wereld. Het bijzondere van Baarle is de 'enclave-situatie', of, zoals het visitekaartje van de gemeentebestuurders zegt: 'dertig enclaves, twee gemeenten, twee landen'.

Twee landen, Nederland en België, hebben in Baarle hun grens niet getrokken als een doorlopende rechte lijn, maar als een serie enclaves – Belgisch grondgebied omringd door Nederlands grondgebied en Nederlands grondgebied omringd door Belgisch – en zelfs sub-enclaves – Nederlands grondgebied omringd door een Belgische enclave in Nederland -.

Twee gemeenten, Baarle-Hertog (België) en Baarle-Nassau (Nederland) voeren het lokale bestuur in dit gebied. De bestuurlijk-geografische situatie is zo vervlochten en zo ingewikkeld, dat men zich in de Baarlese samenleving eigenlijk niet primair Belg of Nederlander voelt, maar vooral Baarlenaar. Voor de Baarlenaar is het overschrijden van de landsgrens en het voortdurend samenwerken met het andere land een tweede natuur geworden – net als het doen van je voordeel met de verschillen tussen de twee landen, of met de mazen in de wetgeving en de controle. Terwijl elders in Nederland en België de 'grensoverschrijdende samenwerking' als iets vreemds en nieuws wordt gezien, is het in Baarle al eeuwenlang dagelijkse realiteit.

Vergeleken met andere enclaves in Europa, bijvoorbeeld aan de Frans-Spaanse grens of de Italiaans-Zwitserse grens, is Baarle veel complexer. Eigenlijk is er maar één goed vergelijkbare situatie elders in de wereld, namelijk op de grens van India en Bangladesh (Cooch Behar). Daar bevinden zich ook enige tientallen enclaves en sub-enclaves, maar dan verspreid over een veel groter gebied dan Baarle. Ook daar ging het ontstaan van de enclave-situatie in de geschiedenis vooraf aan de vestiging van twee nationale staten – België en Nederland rond 1830, en India en Pakistan (later Bangladesh) in 1947.

Voortbestaan dankzij onenigheid

De enclave-situatie in Baarle heeft een lange geschiedenis: in de 12e eeuw ontstond het huidige patroon van versnippering over-en-weer. Dat kwam in de middeleeuwse verhoudingen wel vaker voor, ook in Brabant en Vlaanderen, maar het unieke is, dat bij de vrede van Münster in 1648 de enclave-situatie niet via uitruil werd beëindigd, maar bleef voortbestaan. Ook op belangrijke momenten in latere tijden, zoals de Franse heerschappij aan het eind van de 18e eeuw, de vereniging van de noordelijke en zuidelijke Nederlanden in 1815, en de Belgische afscheiding na 1830, bleef de situatie onveranderd. Ondanks een aantal pogingen tot uitruil en grenswijzigingen werden de Baarlese enclave-grenzen bij verdrag tussen België en Nederland vastgelegd, eerst in 1843, vervolgens in 1974, en tenslotte na exacte kadastrale metingen, als rijksgrenzen in 1995. Dit langdurige internationaal-politieke, juridische en landmeetkundige proces had één duidelijke lijn: op geen enkel moment is de enclave-situatie door alle bestuurders in beide landen en in beide gemeenten tegelijkertijd als ongewenst en nadelig beschouwd. Wanneer de één voor beëindiging was, was de ander daartegen, en omgekeerd. Resultaat: het voortbestaan van de historisch gegroeide verhoudingen. Zolang er meningsverschil is, komt er geen verandering.

De poreuze en de harde grens

In deze geschiedenis is de Eerste Wereldoorlog een belangrijke periode geweest. Vanaf 1830 was de Nederlands-Belgische grens namelijk in feite 'poreus' – op papier bestond de grens, maar voor de lokale bevolking was het verkeer tussen Nederlands en Belgisch grondgebied in feite vrij. Pas toen in 1914 vanwege de oorlogshandelingen in België een stroom vluchtelingen op gang kwam richting Nederland, werd er grensbewaking ingesteld en werd de grens 'hard'. Overigens betekent dit niet, dat er geen Belgische vluchtelingen in Nederland werden opgevangen – integendeel -, maar de boodschap aan de Belgen en vooral aan de Duitsers was duidelijk: let op, hier is de grens. In deze 'verhardende grens' bleef Baarle echter een probleem. Baarle-Hertog werd in 1914 niet door de Duitsers bezet, omdat zij daarvoor over neutraal, verboden, Nederlands grondgebied zouden moeten trekken. Baarle bleef dus een stukje 'onbezet België', van waaruit de Belgische regering actief was, tot irritatie van de Duitsers, en tot verlegenheid van de neutrale Nederlandse regering.

Terwijl vanaf 1914 de Belgisch-Nederlandse grens zich verhardde – eigenlijk tot aan de oprichting van de

Benelux in 1944 en de effectivering daarvan sinds 1948 -, bleef Baarle echter een 'gat in de grens', een plaats waar samenleving en economie zich niet of nauwelijks lieten inpassen in een eenvoudige Belgisch-Nederlandse tweedeling.

Complex bestuur

Is er nu een bestuurlijk probleem in Baarle? Vergeleken met andere Brabantse en Antwerpse gemeenten is het weliswaar een kleine, maar ook een welvarende en economisch dynamische gemeenschap. Met het verdwijnen van de grenscontroles en het steeds meer naar elkaar toegroeien van de Belgische en de Nederlandse samenleving – kijk maar eens naar de winkelstand, de invoering van de euro – wordt Baarle op het eerste gezicht steeds minder bijzonder. Het dankt zijn economische dynamiek – zijn centrumfunctie, zijn sterk ontwikkelde horeca en winkelstand – aan een unieke situatie die op den duur misschien steeds minder uniek wordt. Toch wordt het openbaar bestuur in Baarle met grote problemen geconfronteerd. Zolang de enclave-situatie blijft bestaan – er men kan ervan uit gaan, dat dat tot in de verre toekomst het geval zal zijn – en zolang Nederland en België als staten blijven bestaan, kan er in Baarle alleen effectief bestuurd worden, wanneer de beide gemeenten nauw samenwerken in hun beleid. Hertog en Nassau hebben ten opzichte van elkaar een grote 'blokkeer-macht' bij het totstandbrengen van beleid en openbare voorzieningen. In dit gebied, waar men voortdurend in de Belgische en/of de Nederlandse rechtsorde moet opereren – wanneer men een rioleringsbuis van een kilometer aanlegt, passeert men tien keer de grens en moet dus aan alle eisen van de beide landen voldoen – moet het lokaal bestuur a) goed op de hoogte zijn van beleid en wetgeving aan de 'andere kant', en b) goede afspraken hebben over de erkenning van elkaars beleid en regelgeving. Men moet daarbij ook goed op de hoogte zijn van de lokale samenleving, die toch wat ingewikkelder is dan een 'standaard-Belgische' of 'standaard-Nederlandse' gemeente, en men moet de verschillen in bestuurscultuur kennen en aanvoelen.

Dit betekent, hoe dan ook, een grote extra bestuurslast – tijd, overleg, expertise – voor een kleine gemeente, op vrijwel ieder beleidsterrein. Daarbij komt een algemeen-bestuurlijk probleem om de hoek kijken: gemeenten in België en Nederland worden bestuurlijk en juridisch over één kam geschoren – een Franse erfenis van onze beide bestuursystemen – en daardoor is het niet goed mogelijk om een unicum als Baarle te behandelen op een aparte manier, die past bij de enclave-situatie. In de bestuurlijke discussie is daarom wel gepleit voor een 'status aparte' voor Baarle (een naamgeving, die aan Nederlandse kant overigens een wat vertroebelende associatie met Aruba geeft). Hoe men daar ook over denkt, besturen in Baarle is in ieder geval bijzonder duur – in termen van personeel, procedures, tijd en deskundigheid -, veel duurder dan in andere gemeenten. Zowel in Baarle-Hertog als in Baarle-Nassau wordt sinds enige tijd vanuit de provincies Antwerpen en Noord-Brabant extra ambtelijke ondersteuning geboden, maar eigenlijk zou er een structurele financiële voorziening moeten komen. Op vrijwel ieder beleidsterrein – niet alleen infrastructuur, verkeer en vervoer, bouwvergunningen, maar ook milieu, huisvuilophaaldienst, de openbare bibliotheek of het bejaardentehuis – kost het in Baarle meer inspanning om tot goede voorzieningen, op Belgisch/Nederlands niveau, te komen.

Veranderende omgeving

Daar komt bij, dat de bestuurlijke omgeving van Baarle verandert. In Nederland is er de recente dualisering – waardoor een Nederlandse gemeenteraad bevoegdheden is kwijtgeraakt, maar een Belgische niet -, maar vooral de schaalvergroting. Aan Belgische kant heeft in de jaren '70 een drastische gemeentelijke herindeling plaatsgehad, waar Baarle-Hertog buiten is gebleven, en aan Nederlandse kant gebeurt dat momenteel – waarbij Baarle-Nassau vooralsnog buiten schot is gebleven. Gevolg is echter wel, dat Baarle de kleinste gemeente van Antwerpen en Noord-Brabant is, die in de samenwerking met buurgemeenten steeds zwakker komt te staan. Ook de sociale en economische omgeving verandert. In de Benelux en in het Europa-zonder-grenzen worden mensen steeds mobieler en worden België en Nederland eigenlijk één groot grensgebied. Dit betekent, dat enerzijds alle gemeenten veel kunnen leren van Baarles' ervaringen met Belgisch-Nederlandse samenwerking, maar anderzijds ook, dat Baarle steeds minder bijzonder wordt. De enclave-situatie kan op den duur worden tot een curiosum, een toeristische attractie, en niet meer dan dat. Winkelen in Baarle kan voor de Hollanders aantrekkelijk blijven, maar nauwelijks aantrekkelijker dan Antwerpen, Gent of Leuven.

Nederlandse en Belgische visies

Men kan Baarle zien als een probleem, maar ook als een oplossing, als iets positiefs. Vanuit Nederland wordt Baarle meestal gezien als een probleem: een 'lek' in de Nederlandse rechtsorde, met allerlei risico's. In deze tijd van angst voor rampen, ongelukken en aansprakelijkheid – Enschede, Volendam, waarom niet ook Baarle? – en van een groeiende nadruk op controle en aanscherping van de regelgeving wordt Baarle vanuit Nederland al gauw gezien als een riskante enclave, die met enige tegenzin wordt gedoogd. Een kleine, maar toch hinderlijke luis in de nationale pels. Deze kijk past overigens ook in het Nederlandse staatsbesef – Nederland heeft al meer dan 350 jaar een duidelijke identiteit als staat. Vanuit België, dat als staat veel jonger is en waar de identiteit van de staat tot in de jaren '90 voorwerp was van fundamentele discussie, wordt hier heel anders tegenaan gekeken. Baarle is vanuit België en Vlaanderen een levend bewijs van de poreusheid en de vergankelijkheid van landsgrenzen, een gemeente waar met geringe middelen een respectabele bestuurlijke prestatie wordt geleverd – een kostbaar kleinood, dat zorg en aandacht verdient. Baarle ligt in het hart van Brabant – de huidige provincies Noord-Brabant, Antwerpen, Vlaams Brabant en Waals-Brabant hebben dezelfde cultuurhistorische wortels en vormen tezamen een formidabel gebied met meer inwoners dan Vlaanderen. Tegelijkertijd symboliseert Baarle ook het nieuwe Europa, waar de nationale staten en hun grenzen worden overwonnen, niet door hooggestemde verklaringen maar door dagelijkse praktische bestuurlijke samenwerking in een vervlochten, bi-nationale lokale samenleving.

Baarle, de Benelux, Europa

Hoe men ook over Baarle denkt, de vraag naar een beter passend juridisch en bestuurlijk kader blijft overeind. Mogelijkheden daarvoor bieden enige internationale verdragen, allereerst het Benelux-verdrag inzake grensoverschrijdende bestuurlijke samenwerking. In dit verdrag worden drie kaders gegeven voor samenwerking: de grensoverschrijdende administratieve afspraak, het gemeenschappelijk orgaan, en het openbaar lichaam. Momenteel werkt Baarle met een grensoverschrijdend gemeenschappelijk orgaan, dat de bevoegdheden van de beide gemeenten volledig intact laat, maar wel voorziet in een overlegstructuur. Er worden verkenningen uitgevoerd om te zien, of aanpassingen en verbeteringen mogelijk zijn, dan wel een stap gezet zal worden naar een openbaar lichaam.

Daarnaast zijn er per beleidsgebied verdragen afgesloten in Benelux-verband, zoals het recente verdrag van Senningen over de grensoverschrijdende politiesamenwerking. Voor gemeentebesturen in de Belgisch-Nederlandse grensstreek, en vooral in Baarle, zou het Benelux-kader de kans moeten bieden om met volledig respect voor de beide bestuursstelsels en rechtsorden, in het dagelijkse lokale bestuur de nationale beperkingen te overwinnen.

Was niet het doel van de Europese verdragen 'de groeiende eenwording van de volkeren van Europa'? Het bewijs, dat het kan, dat het grote moeite kost en soms (nog) niet lukt, wordt geleverd door Baarle.