

deelstudies naar aspecten van gemeentelijk internationaal beleid en enquêtes onder de leden van de VNG. Daaruit komt een divers beeld naar voren:⁷

- Internationalisering is vooral een zaak van (middel)grote gemeenten.
- De mate van organisatorische aanpassing binnen gemeenten loopt sterk uiteen.
- De mate van Europabewustzijn verschilt sterk per gemeenten.
- De aandacht gaat vooral uit naar economische belangen.
- Aandacht voor niet-economische motieven en activiteiten neemt af.

Wat ontbreekt is een overzicht van de ontwikkeling en de staat van het gemeentelijke internationale beleid in Nederland. Er zijn diverse casestudies (met name eindschrijftjes) gedaan naar het internationale beleid van gemeenten. Daarbij ligt de nadruk op bepaalde dimensies, zoals stedenbanden, de activiteiten van individuele steden, decentrale ontwikkelingssamenwerking of gemeenten in relatie tot Europa. Ook in de eerste enquêtes van de VNG ligt de nadruk op het thema ontwikkelingssamenwerking. Wat ontbreekt is een breder beeld van wat de internationalisering van Nederlandse gemeenten verklaart, de motieven van gemeenten, de organisatorische consequenties, de activiteiten die ze ontplooiën en de manier waarop ze daarin samenwerken, onderling en met andere partners. Anders gezegd: de mate van internationalisering van Nederlandse gemeenten. In die leemte wil dit onderzoek voorzien. Omdat het internationale beleid bij uitstek een taak is van de nationale overheid, is bovendien de vraag of dit lokale beleid conflicteert of juist congruent is met dat van de nationale overheid.⁸

Naar de impact van internationalisering en globalisering op steden, de ontwikkeling van *global cities*, europeanisering en de internationale netwerken van steden wordt sinds de jaren tachtig steeds meer (internationaal) onderzoek gedaan. De rol van Nederlandse gemeenten daarin (als actor in dat internationaal veld), hun internationale beleid en activiteiten is nauwelijks onderzocht. In de internationale wetenschappelijke literatuur neemt sinds de jaren tachtig het onderzoek naar de nieuwe spelers op het internationaal terrein toe. Ngo's, multinationals en lokale en regionale overheden maken steeds meer deel uit van het internationale diplomatieke verkeer. In het onderzoek naar internationale betrekkingen en europeanisering wordt beperkt discussie gevoerd over de impact van het lokale internationale beleid op de 'traditionele' diplomatie en het nationale buitenlandbeleid. In deze studie plaats ik Nederlandse gemeenten in het licht van die internationale ontwikkelingen.⁹

7 O.a. Oranje 1991; Gerlings 1992; Simonsz 2008; Bergh 2011; Dalmeijer 2016; Koomen 2016; Holla 2017; Nandram 2017; Hummel 2017; Boekelman 2021; Boonstra 2021; Vollaard et al. 2023; VNG 2006, 2009, 2012, 2014, 2021a; VNG/Platform31 2022.

8 O.a. Oranje 1991; Simonsz 2008; Bergh 2011; Koomen 2016; Van de Laar 2023; Vollaard et al. 2023; VNG 2006, 2009, 2012, 2014, 2021a.

9 Sassen 1991; Van der Pluijm & Melissen 2007; Acuto 2013; Kuznetsov 2015; Clark 2016; Verhelst 2018, 2019; Aust & Nijman 2021; Acuto & Curtis 2018; Schiavon 2019; Amiri & Sevin 2020.

1.2 DOELSTELLING EN VRAAGSTELLING

In zijn vergelijkende studie naar *paradiplomacy* constateert Jorge Schiavon dat *paradiplomacy* “is growing and very little attention has been given to its causes and consequences”.¹⁰ Andere auteurs constateren hetzelfde in hun onderzoek naar *city diplomacy*.¹¹ Dit gaat ook op voor de Nederlandse situatie. Terwijl veel Nederlandse gemeenten internationaal actief zijn, ontbreekt een goed en actueel overzicht van en inzicht in het internationale beleid van Nederlandse gemeenten. Die lacune zou ik met dit onderzoek graag opvullen. Onderzoek naar dit fenomeen is om verschillende redenen van belang. In de eerste plaats heeft het door gemeenten gevoerde internationale beleid impact op de (economische) ontwikkeling van hun gemeente of regio. In de tweede plaats kan het gevoerde lokale beleid effect hebben op het buitenlandbeleid van Nederland. In de derde plaats kan deze studie bijdragen aan kennis over de ondersteuning die gemeenten nodig hebben bij de implementatie van hun internationale beleid. In de vierde plaats kan het onderzoek een bijdrage leveren aan de theoretische ontwikkeling van het onderzoek naar internationalisering van gemeenten. Er wordt voornamelijk onderzoek gedaan naar grote steden en nauwelijks naar middelgrote steden, laat staan alle gemeenten.¹²

Ik onderzoek hoe gemeenten in de praktijk functioneren. Het gaat dan om een breed overzicht van verklaringen, juridische mogelijkheden, doelstellingen, activiteiten, organisatorische aanpassing, samenwerkingspartners en de interbestuurlijke samenwerking. Kijken gemeenten over grenzen, en zo ja, waarom doen ze dat, wat doen ze en hoe doen ze dat? En daarnaast: wat heeft die internationalisering voor impact op de interbestuurlijke samenwerking en het Nederlandse buitenlandbeleid?

Uit deze introductie komt mijn doelstelling in het onderzoek voort:

Het doel van het onderzoek is inzicht te geven in de ontwikkeling van het gemeentelijke internationale beleid in Nederland door de ontwikkeling van het internationale beleid van Nederlandse gemeenten te beschrijven, de doelstellingen, mogelijkheden en strategieën van Nederlandse gemeenten te verkennen en de impact daarvan op het Nederlands buitenlandbeleid te verklaren.

De centrale vraagstelling van het onderzoek is:

Hoe heeft het internationale beleid van Nederlandse gemeenten zich na de Tweede Wereldoorlog ontwikkeld en wat is de impact daarvan op het Nederlandse buitenlandbeleid?

10 Schiavon 2019, p. 1.

11 O.a. Lefèvre & d’Albergo 2007; Amiri & Sevin 2020; Marchetti 2021; Koelemaij et al. 2023.

12 Amiri & Sevin 2020; Koelemaij & Derudder 2022b.

Hierna heb ik de doelstelling en de vraagstelling gesplitst in vijf deelvragen:

1. Hoe heeft het internationale beleid van Nederlandse gemeenten zich na de Tweede Wereldoorlog ontwikkeld?
2. Waarom doen Nederlandse gemeenten aan internationaal beleid, wat zijn de belangrijkste motieven en strategieën?
3. Wat is de houding van de nationale overheid ten opzichte van het gemeentelijke internationale beleid in Nederland?
4. Hoe werkt het internationale samenspel tussen rijk en gemeenten in de praktijk?
5. In hoeverre is er in Nederland sprake van congruentie of concurrentie tussen het gemeentelijke internationale beleid en het nationale buitenlandbeleid?

1.3 THEORETISCH PERSPECTIEF

De eerste wetenschappelijke literatuur over gemeenten en regio's met een eigen internationaal beleid verschijnt in de jaren zeventig. Sindsdien zijn er diverse studies verschenen over dit fenomeen, waarbij een aantal auteurs behoort tot de grondleggers: Fry (1990), Duchacek (1984; 1987), Kincaid (1990) en Keating (1999). Deze wetenschappers hebben onderzoek gedaan naar de impact, de oorzaken en de effecten van dit relatief nieuwe verschijnsel in de Verenigde Staten en Canada. Naar publicaties van deze auteurs wordt veelvuldig verwezen en op hun werk bouwen latere onderzoekers voort. Kuznetsov brengt dat in zijn overzichtsstudie naar de literatuur over *paradiplomacy* in 2015 bij elkaar. Wat opvalt is dat – hoewel er inmiddels een behoorlijk discours is – veel auteurs hun bijdrage beginnen met de constatering dat het onderzoek nog in de kinderschoenen staat. Dat het om een ontwikkeling gaat “that often drops off the radar of many scholars and practitioners of international relations”.¹³

Wat is er aan de hand? In de literatuur is discussie gaande over hoe dit onderwerp te bestuderen. Het begint met de naamgeving. Verschillende namen zijn in omloop, zoals *constituent diplomacy*, *regional diplomacy*, *sub-state diplomacy*, *multilayered diplomacy* en *secondary foreign policy*. De eerdergenoemde Kuznetsov brengt het in zijn boek samen onder de paraplueterm *paradiplomacy*, maar richt zich daarbij voornamelijk op regio's in federale staten. Ook het object van onderzoek verschilt. Sommige onderzoekers, zoals Kuznetsov, richten zich op regionale overheden in federale staten; andere onderzoekers opsteden (*global cities*), netwerken, grensgemeenten

13 Acuto & Curtis 2018, p. 1. Zie ook: Lefèvre & d'Albergo 2007; Van der Pluijm & Melissen 2007; Kuznetsov 2015; Schiavon 2019; Marchetti 2021.

of combinaties daarvan. Daarnaast verschilt de gekozen invalshoek: internationale betrekkingen, netwerkanalyses, urban studies of internationaal recht. In andere studies, voortkomend uit onderzoek naar de werking van de Europese Unie, ligt de nadruk op de complexe en veelzijdige relatie tussen decentrale overheden en de Europese Unie, onder de naam *multilevel governance* of europeanisering.¹⁴

Tegelijkertijd is men het over een aantal zaken wel eens:¹⁵

- dat decentrale overheden door globalisering, decentralisatie en europeanisering een steeds grotere rol zijn gaan spelen op het internationale toneel;
- dat het vooral steden en regio's zijn die een actieve internationale rol spelen in formele en informele netwerken;
- dat dit soms schuurt met het nationale beleid, maar dat het ook heel goed aanvullend kan zijn;
- dat economische en culturele, maar ook politieke motieven en grensproblematiek belangrijke drijfveren zijn voor internationalisering;
- en dat in de literatuur over internationale betrekkingen maar beperkt of pas recent oog is voor de positie van decentrale overheden.

Er zijn verschillende pogingen gedaan om een onderzoekskader te ontwerpen waarmee de internationalisering van decentrale overheden kan worden onderzocht en onderling vergeleken.¹⁶ Gezien de grote variëteit in het onderzoek naar dit fenomeen en de verschillende perspectieven begin ik mijn onderzoek met een verkenning naar het theoretische discours over internationalisering van gemeenten. Op basis van deze theoretische bouwstenen formuleer ik een raamwerk met vragen om de ontwikkeling van de gemeentelijke internationalisering, de verkenning van de huidige situatie en de interbestuurlijke samenwerking in Nederland te bestuderen. Ik maak daarbij gebruik van een raamwerk dat Kuznetsov – op basis van een discoursanalyse – heeft ontwikkeld om het internationale optreden van subnationale overheden te kunnen analyseren.¹⁷ De methode die hij gebruikt is een gestructureerde vragenlijst met een aantal vaste antwoordcategorieën (geprecodeerd) om een beeld te krijgen van doelstellingen en strategieën van internationalisering in een land. Het is gebaseerd op de methodiek van de *multiple response questionnaire* (MRQ). Voor mijn studie gebruik ik het theoretisch kader van Kuznetsov als basis om de Nederlandse situatie bij gemeenten te kunnen onderzoeken. Zijn studie is eerder ook door andere onderzoekers als basis gebruikt voor vergelijkend onderzoek¹⁸, waarmee mijn onderzoek ook een plek krijgt in dat internationale onderzoek.

14 Van den Berg 2011; Acuto 2013; Taylor & Derudder 2016; Verhelst 2018, 2019; Aust & Nijman 2021; Vollaard et al. 2023.

15 Nijman 2008a, 2009; Acuto 2013; Kuznetsov 2015; Schiavon 2019; Klatt & Wassenberg 2020; Marchetti 2021.

16 Fry 1990; Lefèvre & d'Albergo 2007; Marchetti 2021.

17 Kuznetsov 2015.

18 O.a. Schiavon 2019.

1.4 CENTRALE BEGRIPPEN EN AFBAKENING

In het wetenschappelijk onderzoek worden uiteenlopende termen gebruikt voor het onderzoek naar internationalisering van decentrale overheden. In hoofdstuk 3, ‘Theoretisch kader’, bespreek ik een aantal van deze concepten. Ik ga nader in op de concepten *paradiplomacy*, *city diplomacy*, *global cities*, *multilayered diplomacy* en *multi-level governance*. Het zijn gangbare concepten die gebruikt worden om het fenomeen van internationalisering van decentrale overheden te beschrijven. Geen van deze concepten, zo zal blijken, sluit helemaal aan bij het doel van mijn onderzoek, namelijk inzicht geven in het internationale beleid van (alle) gemeenten in Nederland. Daarnaast worden de termen in het wetenschappelijke discours ook door en naast elkaar gebruikt. Daarom is dit in eerste instantie geen proefschrift over *city diplomacy*, *paradiplomacy* of *multilayered diplomacy*, maar een onderzoek naar het internationale beleid van Nederlandse gemeenten, waarbij ik gebruikmaak van de bouwstenen van het onderzoek naar die concepten.

Waarom een onderzoek naar *Nederlandse* gemeenten? Hier ligt een persoonlijke en beroepsmatige nieuwsgierigheid aan ten grondslag. In mijn loopbaan bij het ministerie van Buitenlandse Zaken, drie gemeenten en de VNG krijg ik vanuit verschillende perspectieven met het onderwerp te maken. Het valt me op hoe weinig over die internationalisering bekend is, wat gemeenten beogen en wat die internationalisering verklaart. Met dit onderzoek wil ik kennis toevoegen. Voor de VNG en Nederlandse gemeenten hoop ik kennis aan te reiken op basis waarvan ze hun internationale beleid kunnen inrichten. Daarnaast draagt onderzoek naar de ‘casus’ Nederland bij aan het vergelijkend internationaal onderzoek naar dit internationale fenomeen, zoals het verkennende onderzoek van Koelemaij & Derudder¹⁹ naar de stadsdiplomatie in Vlaanderen (waarbij zij zich dan weer alleen op (middel)grote steden richten). Net als Vlaanderen is Nederland een interessante casus, omdat veel gemeenten al decennialang internationaal actief zijn.

Is het een onderzoek naar *alle* Nederlandse gemeenten? Het aantal gemeenten in Nederland daalde in mijn onderzoeksperiode van 352 (2021) naar 345 (2022) en 342 (2023, 2024). Die laatste 342 zijn onderdeel van de scope. De drie bijzondere gemeenten in het Caribische deel van het Koninkrijk heb ik – hoewel uitermate interessant, bijvoorbeeld vanwege hun andere verhouding tot de Europese Unie – om praktische redenen buiten dit onderzoek gehouden. Ook de provincies blijven buiten de scope van dit onderzoek. Hoewel een soortgelijke studie ook mogelijk is voor de provincies, heb ik – vanwege mijn beroepspraktijk en de afbakening van het onderzoek – gekozen voor een gemeentelijk perspectief. Als ik over provincies en gemeenten spreek, dan gebruik ik de termen ‘subnationale overheden’, ‘decentrale overheden’ of ‘medeoverheden’. Daarmee worden alle niet-nationale overheidslagen aangeduid.

19 Koelemaij & Derudder 2022c.

Vaak spelen hier dezelfde ontwikkelingen, zeker in de interbestuurlijke verhouding tussen enerzijds decentrale overheden en anderzijds nationale en Europese overheidslagen. De provincies en regio's komen daarom wel degelijk aan bod, met name in hoofdstuk 9, waarin ik inga op de interbestuurlijke verhoudingen.

In mijn onderzoek maak ik onderscheid tussen 'buitenlandbeleid' enerzijds en 'internationaal beleid' of 'internationalisering' anderzijds. De eerste categorie gebruik ik voor het buitenlandbeleid van de nationale overheid, het kader waarbinnen Nederlandse gemeenten hun internationalisering hoofdzakelijk vormgeven. Het internationale beleid van gemeenten of de internationalisering van gemeenten – ik gebruik de termen door elkaar – richt zich op het beleid dat gemeenten ondersteunt bij hun internationaliseringsvraagstukken. Deze insteek sluit aan bij de gemeentelijke praktijk. Gemeenten gebruiken zelf de termen internationaal beleid, Europees beleid en internationalisering door elkaar, maar gebruiken niet de term buitenlandbeleid. Beleid definieer ik als het doelgericht beïnvloeden van een maatschappelijke toestand door een overheidsorgaan.²⁰

Verder zijn er meerdere richtingen te onderscheiden in de internationaliseringsvraagstukken van gemeenten. Zo zijn er ontwikkelingen, zoals bij de opvang van vluchtelingen of nieuwe Europese regelgeving, waarin gemeenten zich moeten aanpassen en een faciliterende rol hebben of wetgeving moeten implementeren. Daarop richt deze studie zich niet. In mijn onderzoek definieer ik de internationalisering als: *internationale activiteiten die Nederlandse gemeenten ontwikkelen (al of niet met andere publieke of private partners) en/of de internationale relaties die zij aangaan om hun economische, culturele, politieke of grensoverschrijdende belangen te behartigen*. Verhelst maakt in zijn onderzoek naar europeanisering in dit kader onderscheid tussen de top-down-dimensie en de bottom-up- en horizontale dimensie (*crossloading*).²¹ In mijn onderzoek richt ik me op die laatste twee categorieën. Activiteiten gericht op het aanpassen van lokaal beleid aan internationale ontwikkelingen of Europese regelgeving vallen buiten de scope. Verhelst spreekt in dat kader van een type onderzoek gericht op *paradiplomacy*.²²

Het gebruik van de term europeanisering leidt tot een volgende vraag: kunnen we nog wel spreken van Europees beleid van gemeenten? Is Europees beleid nog wel internationaal beleid sinds de integratie van de Europese Unie zo sterk is toegevoegd en we spreken van een 'vierde' bestuurslaag? Ook hier sluit ik me aan bij de gemeentelijke praktijk. Gemeenten maken minder scherp onderscheid tussen Europees of internationaal beleid. Hoewel de internationalisering zich vaak beperkt tot samenwerking binnen Europa of gericht is op fondsenwerving bij de EU, kan de beleidsnota gaan over internationaal beleid, grensoverschrijdende samenwerking, beïnvloeding van Europese regelgeving of de gewenste bijdrage aan het behalen

20 Van den Berg et al. 2021.

21 Verhelst 2018, 2019.

22 Verhelst 2019.