
Grenzen verkend

Internationalisering van de ruimtelijke
planning in de Benelux



Jochem de Vries

Grenzen verkend

Internationalisering van de ruimtelijke planning
in de Benelux

De serie **Stedelijke en Regionale Verkenningen**
wordt uitgegeven door DUP Science

DUP Science is een imprint van
Delft University Press
Postbus 98
2600 MG Delft
tel. (015) 2785121
Fax (015) 2781661
<http://www.library.tudelft.nl/dup/>

De serie wordt verzorgd door
Onderzoeksinstituut OTB
Technische Universiteit Delft
Thijsseweg 11, 2629 JA Delft
Tel. (015) 2783005
Fax (015) 2784422
E-mail mailbox@otb.tudelft.nl
<http://www.otb.tudelft.nl>

Grenzen verkend

Internationalisering van de ruimtelijke planning
in de Benelux

ACADEMISCH PROEFSCHRIFT

ter verkrijging van de graad van doctor
aan de Universiteit van Amsterdam
op gezag van de Rector Magnificus
prof. mr. P.F. van der Heijden
ten overstaan van een door het college van promoties ingestelde
commissie, in het openbaar te verdedigen in de Aula der Universiteit
op vrijdag 11 januari 2002, te 12.00 uur

door

Jochem de Vries
geboren te Gorinchem

Promotor: Prof. dr. A. Faludi
Co-promotor: Dr. W. Zonneveld

Faculteit der Maatschappij- en Gedragwetenschappen,
Universiteit van Amsterdam

Ontwerp/dtp-opmaak: Cyril Strijdonk Ontwerpburo, Gaanderen
Druk: Haveka, Alblasserdam

ISSN 0928-7353; 27
ISBN 90-407-2263-3
NUGI 655

Trefwoorden: internationalisering, ruimtelijke planning, Benelux

© Copyright 2002 by Jochem de Vries

No part of this book may be reproduced in any form by print, photoprint, microfilm or any other means, without written permission from the publisher: Delft University Press, P.O. Box 98, 2600 MG Delft, The Netherlands.

Inhoud

Voorwoord

Deel 1 Transnationale en grensoverschrijdende ruimtelijke planning in theoretisch perspectief

1 Inleiding	3
1.1 De aanleiding: ruimtelijke planning in een internationale context	6
1.1.1 Internationalisering en overheidsbeleid	6
1.1.2 Van onderzoeksontwerp naar proefschrift	10
1.1.3 Doel- en probleemstelling: verkenning van een nieuwe praktijk	13
1.2 Kwalitatief onderzoek	13
1.2.1 Het onderzoeksperspectief	14
1.2.2 Methoden van onderzoek	19
1.3 De casestudies	23
1.3.1 De Beneluxsamenwerking inzake de ruimtelijke ordening	24
1.3.2 De Tweede Benelux Structuurschets	27
1.3.3 Ruimtelijk Ontwikkelingsperspectief Rijn-Schelde Delta	30
1.4 Het vervolg	32
2 De functie van ruimtelijke planning: afstemming en sturing	33
2.1 Plaatsbepaling van een begrip	34
2.1.1 Overheidsplanning en verantwoording	34
2.1.2 De vrije markt en overheidsoptreden: twee zijden van één medaille	36
2.1.3 Ruimtelijke planning	39
2.1.4 Concluderend	41
2.2 Planningtheorie: rationaliteit in context geplaatst	42
2.2.1 Het rationele planningssubject	43
2.2.2 Pluralisme en de (on)mogelijkheid van consensusvorming	45
2.2.3 Tussen bestaande verhoudingen en eigen doelstellingen	48
2.2.4 Rationaliteit van samenwerking	49
2.2.5 Rationaliteit en het referentiekader van actoren	53
2.3 Besluit: planning als afstemming en sturing vormen een continuüm	55
3 De werking van ruimtelijke planning: communicatie en programmering	59
3.1 Ruimtelijke vraagstukken, context en planning	60

3.1.1	Sociale constructie van ruimtelijke vraagstukken	60
3.1.2	De context geeft betekenis en legitimeert	64
3.1.3	De wisselwerking tussen actoren en de context	68
3.2	Het planningproces en besluitvorming: een integratie van perspectieven	70
3.2.1	Planning als communicatief proces	71
3.2.2	Het planningproces als programmering	76
3.3	Besluit: van theorie naar praktijk	79
3.3.1	Integratie van perspectieven	79
3.3.2	Een vooruitblik	83

Deel 2 De context van transnationale en grensoverschrijdende ruimtelijke planning

4	Ruimtelijke planning in internationaal perspectief	87
4.1	De staat en zijn grenzen	87
4.1.1	Grenzen als sociaal ruimtelijk verschijnsel	87
4.1.2	Soevereiniteit en internationale samenwerking	91
4.1.3	De beperkingen aan soevereiniteit en subsidiariteit als regulerend principe	97
4.1.4	Voorbij de staat?	100
4.1.5	De rol van transnationale en grensoverschrijdende ruimtelijke plannen in een Europese netwerkstaat	104
4.2	De betekenis van ruimtelijke planning in een veranderende wereld	110
4.2.1	Staatsgrenzen als barrière en als bron van diversiteit	111
4.2.2	Van schaalvergroting via schaaldynamiek naar schaaldifferentiatie	113
4.2.3	Territoriale concurrentie en ruimtelijke kwaliteit	118
4.3	Besluit	124
5	Microkosmos van planningculturen	125
5.1	Ruimtelijke planning in België, Nederland en Luxemburg	126
5.1.1	België: het ruimtelijk beleid is nooit tot bloei gekomen	126
5.1.2	Vlaanderen: bloeiperiode voor de ruimtelijke planning?	133
5.1.3	Wallonië: ruimtelijke planning en het ontbreken van een regionale identiteit	136
5.1.4	Brussel: planologisch kind van de rekening	138
5.1.5	Nederland: planologisch paradijs of plannenmachine?	140
5.1.6	Luxemburg: anders dan anderen	145
5.2	Een gepolitiseerde versus een gedepolitiseerde planningcultuur	148

5.2.1 Een gepolitiseerde planningcultuur	149
5.2.2 Een gedepolitiseerde planningcultuur	152
5.3 Besluit	155

Deel 3 De praktijk van transnationale en grensoverschrijdende ruimtelijke planning

6 Naar een Tweede Benelux Structuurschets: ‘van plannen komen plannen’	159
6.1 De (eerste) Benelux Globale Structuurschets: plan zonder visie	159
6.1.1 De ruimtelijke ordening binnen de Beneluxsamenwerking	159
6.1.2 Een gesloten planvormingsproces en een plan zonder visie	163
6.1.3 De eerste schets schiet al snel tekort	167
6.1.4 ‘Van plannen komen plannen’	170
6.2 Van bijstellen komt opstellen	173
6.2.1 ‘Strategisch, wervend, selectief en gericht op doorwerking’	173
6.2.2 Uiteenlopende verwachtingen	175
6.2.3 Een schets die aan veel en uiteenlopende eisen moet voldoen	180
6.3 Besluit: een volle en weinig toegespitste agenda	181
 7 De nieuwe schets: zoeken naar ruimtelijke samenhang of splijtzwam?	 183
7.1 De aanpak: tussen zoeken naar draagvlak en visievorming	183
7.1.1 Het projectbureau: professionalisme en eensgezindheid	184
7.1.2 Het planningprincipe: een uitvoeringsgerichte visie op de gewenste ruimtelijke structuur	188
7.1.3 Het vraagstuk van binding: essentiële beslissingen worden benoemd	191
7.1.4 Werken aan een gemeenschappelijke plantaal: ‘frame reflection in action’	194
7.1.5 Draagvlakvorming in beperkte kring	195
7.2 Het plan: tussen bestaand beleid en meerwaarde	197
7.2.1 Experts hebben moeite met de formulering van ruimtelijke vraagstukken	199
7.2.2 De Benelux-Delta als ruimtelijk structurerend element	205

7.2.3	Op het eerste gezicht stevige maatregelen	215
7.2.4	Doorwerking is een hoofdstuk apart	220
7.3	'De soep wordt niet zo heet gegeten als ze wordt opgediend': de beslisnota	222
7.3.1	Reacties uit het (bestuurlijk) veld: ruimtelijke positionering	223
7.3.2	Een beslisnota met weinig beslissingen	226
7.4	Besluit: voor uitvoering ontbreekt draagvlak	231
8	Ingehaald door de Europese ruimtelijke ordening?	233
8.1	Het Actieplan	234
8.1.1	Wel een doelgroep maar geen doorwerkingsstrategie	235
8.1.2	Bijdrage aan NWMA-projecten onduidelijk	236
8.1.3	De NWMA-visie: het wiel opnieuw uitvinden?	237
8.1.4	Besluit: Europese planning neemt het primaat in Benelux+	238
8.2	Doorwerking in beleid	240
8.2.1	Vlaanderen: Vlaamse Ruit als internationale troefkaart	241
8.2.2	Wallonië gestut door Eurocorridors	243
8.2.3	Luxemburg: angst voor verdwijning in het 'gat' van metropolitaan Noordwest-Europa	245
8.2.4	Nederland: de internationale dimensie als bureaupolitiek twistpunt	246
8.2.5	Besluit: doorwerking lijkt tegen te vallen	250
8.3	Leren van de Tweede Benelux Structuurschets	251
8.3.1	De Tweede Benelux Structuurschets als leerervaring	251
8.3.2	De communicatieve dimensie onderschat?	255
8.3.3	De programmatische werking valt tegen	258
8.4	Besluit: tussen Noordwest-Europa en de Benelux-Delta	261
9	Alle kaarten van tafel: samenwerken in de Rijn-Schelde Delta	262
9.1	Voorgeschiedenis: ruimtelijke ordening, regionale economie en ecologie	263
9.1.1	Van perifere regio naar economisch kerngebied	263
9.1.2	Visie of projecten: strijd om het primaat	267
9.1.3	Strijd om de betekenis van de Rijn-Schelde Delta-samenwerking	269
9.2	Het plan dat geen plan mocht heten	271
9.2.1	Bestaand beleid als uitgangspunt	272
9.2.2	Eén perspectief of vier visies?	278
9.2.3	Het werkproces: omgaan met complexiteit	282
9.3	Besluit: teleurstelling en voortgang	289

Deel 4	Transnationale en grensoverschrijdende ruimtelijke planning	
10	Een afrondende beschouwing	293
10.1	De complexiteit van transnationale en grensoverschrijdende planning	295
10.1.1	De Januskop van transnationale en grensoverschrijdende planprocessen	297
10.1.2	Afstemming en sturing: een gecompliceerde verhouding	301
10.1.3	Vernieuwing van ruimtelijke percepties en concepten beperkt	305
10.1.4	Het object van planning: ruimtelijke structuren of handelende actoren?	309
10.2	Besluit: voorbij de grenzen van de bestaande praktijk	311
10.2.1	De internationale context: onbekend en onbemind?	311
10.2.2	Transnationale en grensoverschrijdende plannen als legitimatiekaders: een onontgonnen terrein	314
10.2.3	Procesmanagement: zoeken naar evenwicht	316
	Epiloog	318
	Literatuur	328
Bijlage 1	Belangrijkste afkortingen	359
Bijlage 2	Gesprekspartners	361
	Summary	363
	Résumé	373

Voorwoord

Participerende observatie en interviews zijn belangrijke vormen van informatieverzameling geweest in dit onderzoek. Ik wil degenen die mij als onderzoeker in de nabijheid van hun dagelijks werk duldden en bereid waren met mij te spreken hartelijk danken. Zonder de medewerking van direct betrokkenen is goed onderzoek naar beleid slecht mogelijk.

Een paar mensen verdient zonder de anderen tekort te willen doen een persoonlijk woord van dank. In de eerste plaats wil ik Frank D'hondt – het voorbeeld van een 'reticulist' (Friend, e.a., 1974) – bedanken. Eerst als medewerker van het Secretariaat-Generaal van de Benelux Economische Unie en later in de rol van projectmanager van de Rijn-Schelde Delta samenwerking heeft hij het onderzoek voor een belangrijk deel mogelijk gemaakt. Verder is Frank de afgelopen jaren vraagbaak, kritisch commentator en collega geweest. Ik heb veel van onze samenwerking geleerd. Het Secretariaat-Generaal van de Benelux Economische Unie in het algemeen en de afdeling Ruimtegebonden Grensoverschrijdende Samenwerking onder leiding van Leen van den Berg in het bijzonder hebben alle ruimte geboden voor de uitvoering van dit onderzoek, daarvoor dank. De administrateurs Peter Janssens en André van der Niet dank ik voor hun onontbeerlijke hulp bij het verkrijgen van informatie en de prettige samenwerking in verschillende projecten. Peter wil ik verder bedanken voor het lezen van het manuscript. Ook Jef Van den Broeck, projectleider van de Tweede Benelux Structuurschets, heeft commentaar gegeven op een aantal hoofdstukken. Bovendien hebben we samen een artikel geschreven dat de basis heeft gevormd voor hoofdstuk 5. Ik dank Jef voor zijn immer opbouwende kritieken.

Mijn promotor, Andreas Faludi, en co-promoter, Wil Zonneveld, vormden een sterk koppel. Samen hielden ze de balans van theorie en praktijk in evenwicht. Ik hoop dat dit in het proefschrift duidelijk naar voren komt. Beiden hebben mij bij de ontwikkeling van eigen gedachten loyaal gesteund, ook als die gedachten afweken van het plan dat ten grondslag lag aan het onderzoek. Ik wil hen danken voor de goede begeleiding en samenwerking. Verder ben ik bijzonder blij dat Wil en ik de samenwerking in Delft hebben kunnen voortzetten.

Ook de onderzoekers van de onderzoeksgroep Theoretische en Historische Grondslagen van de Planologie verdienen een woord van dank. Toen ik in dienst trad van het onderzoeksinstituut AME van de Universiteit van Amsterdam bestond dit gezelschap uit zeven onderzoekers. Onder de hoede van Andreas vormde de groep een erg inspirerende omgeving. Naast Andreas en Wil zorgden Bart Wissink, Arnold van der Valk, Guido Wallagh, Olivier Lingbeek en Willem Korthals Altes, voor een academische ambiance waarin het als promovendus goed werken was. Verder heb ik mij door het grotere werkverband van het onderzoeksinstituut gesteund gevoeld bij het schrijven van mijn proefschrift. De collega's van het onderzoeksinstituut en directeur Willem Salet in het bijzonder wil ik danken voor die steun.

Mijn nieuwe werkgever, Onderzoeksinstituut OTB van de TU Delft, heeft de ruimte gegeven voor de voltooiing van mijn proefschrift. Ik waardeer in het bijzonder de ondersteuning die ik heb gehad bij de uitgave van het manuscript. Monique Hazewinkel, Dirk Dubbeling, Hans Ruigrok en Herman Tonerman wil ik hierbij apart noemen. Verder wil ik mijn collega's in het onderzoeksproject Corridesign – Arie Romein, Dirk Ipenburg, Jan Jacob Trip en Sjoerd Hiethaar – danken voor de plezierige samenwerking, die ertoe heeft bijgedragen dat ik het proefschrift ondanks alle nieuwe werkzaamheden heb kunnen afmaken.

Fabian Ducas wil ik bedanken voor zijn hulp bij het afnemen van interviews met Franstalige respondenten, evenals de studenten die in verschillende leeronderzoeken interviews hebben afgenomen. Ik dank David Evers, vertaler-planoloog, voor de snelle en vakkundige vertaling van de samenvatting in het Engels en het Secretariaat-Generaal van de Benelux voor het verzorgen van een Franstalige samenvatting.

Naast de al eerder genoemde Bart Wissink en Dirk Ipenburg zijn Lianne van Duinen, Bart Lambregts en Bas Waterhout opgetreden als leden van de proefpromotiecommissie. Dank daarvoor.

Verder is het de gewoonte om in een voorwoord vrienden en familie te bedanken en dat doe ik graag. Ik noem niemand bij naam, maar degenen die het betreft zullen het met me eens zijn dat het verschijnen van dit boek ook voor hen een opluchting is. De altijd terugkerende en steeds lastiger wordende vraag: 'hoe is het nu met je proefschrift?', hoeft niet meer te worden gesteld. Bedankt voor jullie niet aflatende belangstelling. Nu kunnen jullie het lang verwachte boek eindelijk 'lezen'! Ten slotte, lieve Renske, jouw steun en hulp zijn onmisbaar geweest.

Jochem de Vries

Deel 1

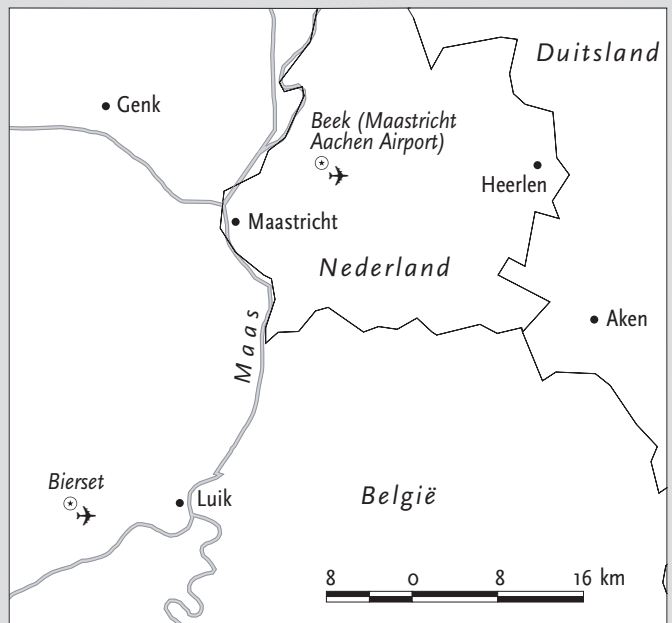
Transnationale en
grensoverschrijdende ruimtelijke
planning in theoretisch perspectief

1 Inleiding

Op 1 maart 1997 reden er door Maastricht auto's met luidsprekers waaruit vliegtuiglawaai klonk. Onder het motto 'de geluidsoverlast terugbrengen naar Nederland' protesteerden Vlamingen uit een nabij gelegen gemeente. Zij waren het niet eens met de wijze waarop er met hun belangen werd omgesprongen bij de besluitvorming over de uitbreiding van het vliegveld Beek¹. Wie de discussie over de aanleg van een oost-westbaan voor het vliegveld Beek heeft gevolgd, krijgt nauwelijks de indruk dat Beek in de nabijheid ligt van Duitsland en België. Bovendien werd tegelijkertijd veel geïnvesteerd in de ontwikkeling van het vliegveld Bierset vlak bij Luik (zie afb. 1.1). De burgemeester van de desbetreffende Vlaamse gemeente sprak in dit verband van het meest grove voorbeeld van slecht nabuurschap. Het voorbeeld laat zien dat grenzen in het algemeen en staatsgrenzen in het bijzonder een cruciale factor zijn bij besluitvorming inzake de ruimtelijke ordening². Grenzen bepalen het perspectief voor besluitvorming.

Grenzen hebben altijd een belangrijke rol gespeeld in de ruimtelijke ordening. Beïnvloeding van de ruimtelijke ontwikkeling wordt vaak gecompliceerd door de aanwezigheid van natuurlijke, maar bovenal bestuurlijke grenzen. Grenzen bieden de mogelijkheid externe effecten af te wentelen of om, als 'free-

Afbeelding 1.1 Vliegveld Beek in grensoverschrijdend perspectief



¹ NRC Handelsblad, 15 februari 1997.

² "Het is eigenlijk niet te verdedigen, dat er zowel bij Maastricht als bij Luik veel geld wordt geïnvesteerd in een regionale luchthaven, terwijl men binnen een land nooit over zou piekeren om dat op zo kleine onderlinge afstand te doen", stelt oud-Directeur-Generaal Ruimtelijke Ordening Witsen (1995, 30), en hij veronderstelt dat dergelijke vraagstukken de testcase zijn voor Beneluxplanning. Dat samenwerking tussen landen ten aanzien van dergelijke projecten niet ondenkbeeldig is, bewijst de luchthaven EuroAirport Basel-Mulhouse-Freiburg. Ook de luchthaven van Kopenhagen doet, als resultaat van samenwerking, dienst als 'hub' van een grensoverschrijdende regio.

rider', te profiteren van elders ontwikkelde en betaalde voorzieningen. Grenzen kunnen barrières vormen voor de verwezenlijking van ambities. Grenzen bakenen het gezichtsveld af. Ze bepalen wat als eenheid moet worden beschouwd en beperken het zicht op ontwikkelingen die zich buiten de grenzen afspelen.

De meest vergaande oplossing van grensproblemen is verandering van de grens. Annexatie van randgemeenten ten behoeve van stadsuitbreiding is hiervan een bekend voorbeeld. Grenzen worden ook overstegen door bevoegdheden toe te kennen aan organen die boven de door de grens gescheiden partijen staan. De provinciale en nationale ruimtelijke planning zijn hiervan het gevolg. Een derde variant van het omzeilen van grenzen is samenwerking. Zo kent de Nederlandse Wet op de Ruimtelijke Ordening het intergemeentelijk structuurplan als vorm van samenwerking over gemeentegrenzen heen.

Gesteld kan worden dat grensoverschrijdende ruimtelijke problemen een kernvraagstuk van het beleidsveld ruimtelijke ordening vormt. De oplossing van dit soort ruimtelijke problemen is altijd gezocht binnen één bestuurlijk stelsel. De staatsgrenzen zijn de grenzen van dat stelsel. Voor het oplossen van ruimtelijke vraagstukken die zich over staatsgrenzen uitstrekken zijn de oude antwoorden niet of moeilijk bruikbaar. Hoewel in het verleden wel eens is geopperd om, ten behoeve van de ruimtelijke ordening, over te gaan tot annexatie over staatsgrenzen heen, komt ons dat vandaag de dag nogal vreemd over. Toch hebben vooraanstaande Nederlandse planologen aan het einde van de Tweede Wereldoorlog voorgesteld om een gedeelte van Duitsland te annexeren. Dit gebied zou 'schoon', zonder bevolking, moeten worden opgeleverd. De groei van de Nederlandse bevolking zou er dan kunnen worden opgevangen (Bosma, 1993, 325-7; Van Schendelen, 1997a, 196).

Dat (staats)grensoverschrijdende ruimtelijke vraagstukken niet van vandaag of gisteren zijn, wordt duidelijk als men de verhoudingen tussen België en Nederland door de jaren heen beschouwt. Het beheer en de inrichting van de Westerscheldemonding, en eigenlijk de toegang tot de haven van Antwerpen in de brede zin van het woord, hebben op verschillende momenten in de geschiedenis tot grote spanningen geleid. Nog in het interbellum waren de betrekkingen tussen Nederland en België verre van goed. Het Nederlandse parlement verwierp in 1927 een verdrag over het Moerdijkkanaal, dat na moeizame onderhandelingen tussen beide regeringen tot stand was gekomen. Het kanaal zou Antwerpen een binnenvaartverbinding met de Rijn verschaffen. Het verdrag werd mede verworpen omdat België na de Eerste Wereldoorlog annexatie wilde van onder andere Zeeuws-Vlaanderen. Zolang deze territoriale verlangens bestonden, kon Nederland niet meewerken aan een kanaal tussen Antwerpen en Moerdijk, aldus een meerderheid van de Nederlandse parlementariërs (Fasseur, 2001, 257). Hoewel de lucht wat betreft de annexatieplannen al voor de Tweede Wereldoorlog was geklaard, heeft

Antwerpen tot 1975 moeten wachten op een binnenvaartverbinding met de Rijn. Toen werd het Schelde-Rijnkanaal geopend.

Na de Tweede Wereldoorlog verbeterden de betrekkingen tussen beide staten snel. Al in de oorlog werd in Londen door de regeringen van Nederland, België en Luxemburg een douaneovereenkomst getekend (5 september 1944) (Grosbois, 1994, 62). Deze overeenkomst vormt de basis voor de in 1958 in te stellen Benelux Economische Unie (BEU). Nog voordat in Nederland de nationale ruimtelijke planning goed en wel van de grond was gekomen, werd door de landen van de Benelux een protocol voor samenwerking ten aanzien van de ruimtelijke ordening ondertekend (Den Haag 1952) (Siraa, 1989). Het gebied van de Benelux en omgeving behoort tot de dichtstbevolkte gebieden ter wereld en wordt gekenmerkt door een groot aantal staatsgrenzen. Het is daarom begrijpelijk dat er juist in de Benelux een vorm van internationale samenwerking op het terrein van de ruimtelijke ordening is ontstaan die bijzonder te noemen is.

De Benelux Economische Unie is een verdragsorganisatie die in sterke mate heeft bijgedragen aan de economische integratie van de landen in de Benelux. Op dit terrein is de organisatie in de loop der jaren steeds sterker overschaduwd door de Europese Gemeenschap en later de Europese Unie. In een poging nieuwe zin te geven aan de BEU heeft de organisatie de ruimtelijke ordening in de afgelopen jaren tot kerntaak gemaakt. Dit is overeenkomstig het advies van een commissie van wijzen, die in 1994 heeft geadviseerd over de toekomst van de Benelux (Benelux, 1994a).

De commissie ziet voor de Benelux toekomst als intermediair tussen decentrale overheden. Het zijn met name de ruimtelijke ordening en aanverwante beleidsterreinen die in de grensoverschrijdende verhouding tussen decentrale overheden van belang zijn.

Hoewel de ruimtelijke ordening in de Benelux al enige decennia onderwerp van samenwerking is, neemt de urgentie ervan toe als gevolg van Europese integratie en internationalisering. Dit onderzoek gaat over de wijze waarop in twee gevallen door middel van ruimtelijke plannen is getracht vorm te geven aan samenwerking ten aanzien van de ruimtelijke ordening in de Benelux. In dit onderzoek wordt onderscheid gemaakt tussen transnationale en grensoverschrijdende ruimtelijke planning. Bij *transnationale ruimtelijke planning* gaat het om samenwerking tussen overheden die soeverein zijn ten aanzien van de ruimtelijke ordening. Dit zijn vaak nationale overheden, maar niet altijd. In bijvoorbeeld België zijn de gewestelijke overheden exclusief bevoegd inzake de ruimtelijke ordening. Deze soevereine overheden hebben grote, zo niet totale vrijheid van handelen in internationale samenwerking. Het handelen van subnationale overheden wordt daarentegen door elders bepaalde kaders beperkt. Wanneer subnationale overheden de belangrijkste samenwerkingspartners zijn, dan wordt gesproken over *grensoverschrijdende ruimtelijke planning* (vgl. Reichenbach e.a., 1999).

Het empirische materiaal dat in dit onderzoek centraal staat, is in hoofdzaak afkomstig uit twee beleidstrajecten die ik de afgelopen jaren, soms van dichtbij, heb gevolgd. De Tweede Benelux Structuurschets is een transnationaal plan, opgesteld onder auspiciën van de BEU. Het Ruimtelijke Ontwikkelingsperspectief voor de Rijn-Schelde Delta is het product van een grensoverschrijdend samenwerkingsverband van nationale, provinciale en gemeentelijke overheden en non-gouvernementele organisaties. De BEU is hierbij een van de partners. Ze was in het bijzonder verantwoordelijk voor de totstandkoming van een ruimtelijke visie voor het gebied.

In de volgende paragraaf (1.1) zal ik na een korte uiteenzetting van de aanleiding achtereenvolgens ingaan op de doelstelling en vraagstelling. In paragraaf 1.2 volgen de uitgangspunten en de aanpak van het onderzoek. Een korte beschrijving van de casestudies volgt in paragraaf 1.3. De indeling van het boek wordt in paragraaf 1.4 kort uit de doeken gedaan.

1.1 De aanleiding: ruimtelijke planning in een internationale context

De aanleiding voor deze studie is enerzijds gelegen in het toenemend belang van de internationale context voor de praktijk van de ruimtelijke planning. Anderzijds biedt de internationale context van de twee onderzochte beleidstrajecten een goede mogelijkheid om aantal centrale thema's in de planningstheorie verder uit te werken.

1.1.1 Internationalisering en overheidsbeleid

Er is een aantal aanleidingen te noemen die grensoverschrijdende en transnationale ruimtelijke vraagstukken en ruimtelijke planning tot een belangwekkend onderzoeksobject maken. Bovendien zijn er goede redenen te noemen om juist de samenwerking in de Benelux te onderzoeken. De opsomming van aanleidingen is beknopt, omdat ik op de meeste in dit boek uitgebreid terugkom.

In de eerste plaats kan worden gewezen op de toenemende spanning tussen het hardnekkige karakter van grensoverschrijdende ruimtelijke vraagstukken en de toenemende internationale ruimtelijke samenhang van maatschappelijke processen. Zo is bijvoorbeeld de aanleg van het Baalhoekkanaal door Zeeuws-Vlaanderen, pal langs het Verdrongen land van Saeftinge, ter ontsluiting van de Antwerpse haven decennialang een strijdpunt tussen Nederlandse en Belgische overheden geweest. Aan de westkant van de Antwerpse haven ligt sinds het begin van de jaren tachtig een aantal dokken. Deze dokken zijn vrijwel ongebruikt gebleven omdat ze nauwelijks bereikbaar zijn voor het soort schepen waar ze voor bedoeld waren. Ze kunnen alleen

bereikbaar worden gemaakt als er een kanaal wordt gegraven naar de Westerschelde. Er is nauwelijks een andere mogelijkheid dan een kanaal over Nederlands grondgebied aan te leggen. De aanleg van een dergelijk kanaal staat al meer dan vijftientig jaar op het verlanglijstje van de betrokken Belgische overheden. Nederlandse overheden hebben de aanleg nooit uitgesloten. Zo is het kanaal bijvoorbeeld keurig opgenomen in de Zeeuwse streekplannen en in het Structuurschema Verkeer en Vervoer II. Belangentegenstellingen van grotere politieke betekenis, zoals de uitdieping van de Schelde en de vervuiling van de Maas, hebben de aanleg echter altijd verhinderd. Uiteindelijk hebben de Nederlandse en Vlaamse ministers-president besloten dat het kanaal niet meer nodig is. Een alternatief voor het Baalhoekkanaal zal worden gerealiseerd, maar dat zal ten koste gaan van het dorpje Doel. Dit "historisch waardevolle dorp met 1000 inwoners" moet verdwijnen, ondanks het protest van "meer dan honderd vooraanstaande Vlamingen" (*De Standaard*, 18 mei 1999) en de bewoners zelf natuurlijk. De Vlaamse minister-president Van den Brande ontkende hierbij ten stelligste dat dit een poging was om Nederland gunstig te stemmen ten aanzien van een ander dossier waarvoor hij Haagse medewerking nodig heeft: de IJzeren Rijn (*Algemeen Dagblad*, 12 februari 1998). Toch lijkt het erop dat de moeizame bilaterale afstemming op topniveau het dorp de plaats op de kaart heeft gekost.

In het licht van de Europese integratie doet een dergelijk probleem de vraag rijzen of er inderdaad, zoals alom wordt beweerd, sprake is van het verdwijnen van binnengrenzen wat betreft de wereld van het overheidsbeleid. De Europese integratie en internationalisering van economie en samenleving zijn twee zijden van dezelfde medaille. Deze onderling verbonden processen hebben uiteenlopende en ingrijpende gevolgen voor (nationale) overheden. Dat er sprake is van internationalisering in het algemeen en Europeanisering van beleid in het bijzonder, is een in brede kring geaccepteerd feit. Van Staden (1998) spreekt zelfs over een stille revolutie die zich aan het voltrekken is. Zonneveld en Faludi (1998) hebben zich in een studie voor de Nederlandse Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) de vraag gesteld in hoeverre het nationale ruimtelijk beleid wordt uitgehold door Europees beleid. Hoewel internationalisering meer aspecten kent dan alleen de gevolgen van Europese integratie, is hun conclusie duidelijk: de gevolgen van Europese integratie voor de ruimtelijke ordening zijn talrijk. Bij ongewijzigd beleid zal er zeker uitholling van het nationale beleid plaatsvinden. Transnationale en grensoverschrijdende samenwerking is een manier om invloed op de ruimtelijke ontwikkeling uit te blijven oefenen.

Aan de andere zijde van de medaille voltrekken zich maatschappelijke en economische veranderingen die volgens sommigen als revolutionair te beschetsen zijn (zie bijv. Castells, 1996). De verhoudingen tussen landen veranderen fundamenteel. Hoewel de precieze kenmerken van deze veranderingen en de betekenis voor het ruimtegebruik nog onduidelijk blijven, kan globaal

wel een aantal consequenties worden aangeduid. Zo is er een stijging van het aantal grensoverschrijdende ruimtelijke conflicten te verwachten, als gevolg van toenemende ruimtelijke samenhang tussen landen. Voor een groot gedeelte zullen deze vraagstukken in grensregio's gelokaliseerd zijn. De toenemende integratie van alle mogelijke infrastructurele netwerken zal in grensgebieden tot afstemmingsproblemen leiden. Regimeverschillen die van invloed zijn op de vestigingsvoorwaarden voor bedrijven, zullen juist in grensgebieden tot spanningen leiden. Een ander gevolg van de toenemende internationale samenhang van maatschappelijke en economische processen is het verlies van invloed van individuele overheden op deze processen. Het streven naar duurzame ruimtelijke ontwikkeling van de mainports bijvoorbeeld wordt ernstig beperkt door de continue internationale concurrentieslag waarin deze gebieden zich bevinden.

Het bovenstaande voorbeeld van het Baalhoekkanaal en de voorzichtige, over het algemeen niet bijzonder succesvolle, internationale samenwerking ten aanzien van grensoverschrijdende ruimtelijke vraagstukken doen vragen rijzen. Enerzijds is er een duidelijke noodzaak vorm te geven aan internationale samenwerking ten aanzien van het ruimtelijk regime, als we willen dat de ruimtelijke ontwikkeling blijvend beïnvloed wordt door collectieve actie. Anderzijds stuit deze samenwerking op grote barrières, omdat de betekenis van staatsgrenzen voor het optreden van overheden van uitzonderlijk belang is.

Hiermee is de belangrijkste reden voor onderzoek naar internationale samenwerking ten aanzien van de ruimtelijk ordening gegeven. Ik wil echter nog een aantal aanvullende motieven noemen waarom planningprocessen in een internationale setting en in de Benelux in het bijzonder, een belangwekkend onderzoeksobject vormen. Een tweede motief is verbonden met de overeenkomsten en verschillen tussen Nederland en België, de twee grootste Beneluxpartners. Deze verhouding is van dien aard dat een studie naar samenwerking tussen deze partijen interessante inzichten kan opleveren in de specifieke problemen van grensoverschrijdende samenwerking op het terrein van de ruimtelijke ordening. Hoewel bij oppervlakkige beschouwing de voorwaarden voor samenwerking in de Benelux heel gunstig lijken, schuilen er onder de oppervlakte grote verschillen tussen de landen. Hierdoor wordt de samenwerking gecompliceerd. Hofstede (1980, 1991) stelt naar aanleiding van zijn internationaal vergelijkende studie naar nationale culturen dat hij geen twee aan elkaar grenzende landen kent waar gedeeltelijk dezelfde taal wordt gesproken en die tegelijkertijd zo van elkaar verschillen als België en Nederland. Ten aanzien van de ruimtelijke ordening en inrichting kan worden gesteld dat in de beleving van Nederlanders de ruimtelijke ordening een van de eerste zaken is die in gedachten komt wanneer het gaat om verschillen tussen Nederland en Vlaanderen (Rietman, 1993; Terhorst & Van de Ven, 1997). Zo werd in een 'enquête' van een Leidse en een Gentse hoogleraar onder hun

Nederlandse respectievelijk Vlaamse studenten de ruimtelijke ordening als kenmerkend verschil tussen beide landen genoemd. “[G]evraagd stereotiepe kenmerken te noemen die men met Vlaanderen verbond, noemde de Hollandse studenten karaktertrekken zoals gemoedelijkheid hier te land, de leukheid van de Vlaamse taal en, meer *ad maiorem partem*, de gebrekkige ruimtelijke ordening” (Frits van Oostrom, *de Volkskrant*, 8 maart 1997).

Er wordt tegenwoordig in de planningtheorie aan cultuurverschillen een belangrijke rol toegekend als het gaat om het begrijpen van de problemen die optreden bij de opstelling en uitvoering van plannen. Het gaat hierbij om een betekenis van het begrip cultuur in antropologische zin: “implying the systems of meaning and frames of references through which people in social situations shape their institutional practices. This conception of culture takes us beyond notions of values as ‘individual subjective preferences’. Instead values are seen to derive from models of thought” (Healey, 1997a, 37). De sterk verschillende culturele achtergronden van actoren, zoals bij internationale planning, biedt dus bij uitstek de mogelijkheid om de rol van ‘referentiekaders’ en de dynamiek van planprocessen nader te onderzoeken.

Afgezien van de wetenschappelijke aanleiding vormt ook de verwachting dat het aantal internationale beleidsprocessen sterk zal toenemen en er dus geleerd kan worden van voorgaande ervaringen een meer praktische aanleiding. De voorbeeldfunctie die de Benelux heeft vervuld of zou kunnen vervullen, vormt daarmee een derde aanleiding voor het onderzoek. Ten aanzien van de Europese (economische) integratie vervulden de Beneluxlanden een pioniersrol (Busschaert & Grosbois, 1994a) of vormden zelfs het prototype (Williams, 1996). Hoewel er ook tussen andere landen wordt samengewerkt op het terrein van de ruimtelijke ordening, kan de Beneluxsamenwerking toch tamelijk uniek worden genoemd. Dit komt vooral doordat er sprake is van enige traditie, een duurzame samenwerkingsstructuur en door de doelstelling behalve horizontale coördinatie (tussen landen en gewesten) ook verticale coördinatie (tussen het transnationale en grensregionale niveau) tot stand te brengen. De planvorming in Beneluxverband biedt wellicht leerervaringen voor de toekomstige planvorming in Europees verband.

Als laatste aanleiding voor het onderzoek wil ik de kritische rol die de academische planologie zou moeten spelen ten opzichte van de planologische praktijk naar voren brengen. Waar in de vakgemeenschap soms gemakkelijk wordt uitgegaan van de wenselijkheid van nieuwe plannen, is het een taak van de wetenschap om nieuwe initiatieven kritisch op hun mérites te beoordelen. In het laatste decennium van de twintigste eeuw is het aantal initiatieven van grensoverschrijdende en transnationale ruimtelijke planning sterk toegenomen. Deze toename van activiteit is niet gepaard gegaan met eenzelfde toename van de belangstelling voor het onderwerp in de academische planologie. Er is nog weinig onderzoek van enige omvang naar de grensoverschrijdende en transnationale planning (zie wel Faludi & Zonneveld, 1997;

Waterhout, 1998; De Jong, 1999a). Aan het vullen van deze lacune tracht dit onderzoek een bijdrage te leveren.

1.1.2 Van onderzoeksontwerp naar proefschrift

De internationale setting van de twee beleidstrajecten biedt een goede kans de kennis over de werking van planningprocessen te verdiepen. Kennis van beleid in het algemeen en van strategische ruimtelijke planning in het bijzonder is voornamelijk gebaseerd op ervaringen in de nationale staat. De complexe samenwerking tussen actoren uit verschillende landen en de nieuwe planningopgaven in internationaal verband brengen aspecten van het planningproces naar voren die bij bestudering van nationale planningprocessen op de achtergrond blijven. Om deze wetenschappelijke relevantie toe te lichten moet de context waarin het idee voor dit onderzoek is ontstaan kort worden besproken.

Deze studie is gestart in het kader van een onderzoeksprogramma gericht op de kenmerken van strategische ruimtelijke planning (zie bijv. Mastop, 1987; Van der Valk, 1989; Faludi en Van der Valk, 1994; Wallagh, 1994; Korthals Altes, 1995; Lingbeek, 1998; Wissink, 2000). Behalve de thematiek die in de onderzoeken centraal stond, de totstandkoming en doorwerking van strategische planning, vormt het planningtheoretisch perspectief een bindend element. Onder de noemer van de beslissingsgerichte benadering van planning (Faludi, 1987) is een uitgebreid begrippenapparaat en een set criteria ontwikkeld waarmee het succes en falen van strategische planning kan worden beschreven.

De kern van de benadering is dat de kwaliteit van (strategische) plannen gebaseerd is op de doorwerking in concrete beslissingen van actoren. Plannen vormen kaders voor operationele besluitvorming. De relatie tussen plannen en uitvoering wordt als het ware omgedraaid (vgl. Mastop, 1993, 17). Het belangrijkste hierbij is besluitvorming in het hier en nu. Concrete besluiten moeten op rationele wijze worden afgewogen. Soms kan het rationeel zijn plannen te volgen, soms is het rationeel om in het licht van gewijzigde omstandigheden van een plan af te wijken. Een belangrijk inzicht op basis van het beslissingsgerichte onderzoek is dat plannen en andere kaders op veel verschillende manieren de kwaliteit van operationele beslissingen kunnen verhogen. Kwaliteitsverhoging van beslissingen kan onder andere worden bereikt doordat kaders inzicht geven in de relatie tot andere beslissingen, in de gevolgen van beslissingen of in de waarden waarover maatschappelijke overeenstemming bestaat.

Faludi en Van der Valk (1994) hebben voor hun verklaring van het relatieve succes van de Nederlandse ruimtelijke planning onvoldoende aan een beschrijving van de werking van nationale plannen. Zij verklaren het succes uit het bestaan van een aantal duurzame denkbepelden over de ruimtelijke inrichting van (met name het westen van) het land en de organisatie van de

ruimtelijke planning in brede zin van het woord. Het geheel wordt een 'planningdoctrine' genoemd. De Nederlandse planningdoctrine wordt volgens de auteurs gesymboliseerd door het ruimtelijk concept Randstad-Groene Hart. De planningdoctrine wordt gedragen door een 'planninggemeenschap', die uit professionals (met name planologen en stedenbouwkundigen), bestuurders en critici (waar onder journalisten en politici) bestaat. De auteurs trekken de conclusie dat het bestaan van een planningdoctrine een voorwaarde is voor succesvolle planning. In een afsluitend hoofdstuk van deze studie wordt vanuit deze veronderstelling beschreven op welke wijze Europese ruimtelijke planning vorm zou kunnen krijgen.

Vanuit dit idee is onder de titel *Naar een planningdoctrine voor de Benelux?* een voorstel geschreven voor een onderzoek naar de ruimtelijke ordening in Beneluxverband. Het onderzoek van Korthals Altes (1995) naar de Nederlandse planningdoctrine in het fin de siècle fungeerde hierbij als model. Het oorspronkelijke voorstel gaat uit van een verkennend onderzoek, op basis van het begrip planningdoctrine. Dit onderzoek kon in samenhang met ander onderzoek de contouren schetsen van de specifieke kenmerken van ruimtelijke ordening in een transnationale en multiculturele situatie (zie Zonneveld & Faludi, 1994). Na de eerste verkenning van het onderzoeksobject, de Tweede Benelux Structuurschets, is ervoor gekozen het begrip planningdoctrine in dit onderzoek niet centraal te stellen. De aandacht in dit onderzoek is verschoven van de mogelijkheden en kenmerken van een planningdoctrine voor de Benelux, naar de werking van transnationale en grensoverschrijdende ruimtelijke planningprocessen.

In de eerste plaats was deze beslissing gebaseerd op het empirische materiaal dat bestudering van uitsluitend de Tweede Benelux Structuurschets zou opleveren. Een onderzoek dat zich zou beperken tot een beschrijving van de totstandkoming en doorwerking van de Tweede Benelux Structuurschets zou weinig inzicht bieden in de kenmerken van een planningdoctrine voor de Benelux. De Tweede Benelux Structuurschets is op vrijwel geen enkele manier te vergelijken met bijvoorbeeld de *Vierde nota over de ruimtelijke ordening* (extra). De omvang van het werk, de budgetten, het aantal betrokken personen en het politieke gewicht vormen welhaast elkaars tegenpolen. Een interpretatie van de Tweede Benelux Structuurschets, op basis van het begrip planningdoctrine zou veel ex-ante interpretaties moeten bevatten. De empirische basis zou te smal worden en de inzichten te speculatief.

Bovendien zou door de ontwikkeling van een planningdoctrine centraal te stellen, er wel heel gemakkelijk vanuit gegaan worden dat ruimtelijke ordening als beleidsveld slechts vorm kan krijgen als er sprake is van een planningdoctrine. Een planningdoctrine wordt immers als een *conditio sine qua non* voor goede strategische planning beschouwd. Hier mag ten aanzien van transnationale en grensoverschrijdende planning niet bij voorbaat van worden uitgegaan. De context waarin de Nederlandse planningdoctrine vorm

heeft gekregen verschilt daarvoor te veel van de internationale context van transnationale planning. Gezien het verkennende karakter van het onderzoek kan niet worden uitgesloten dat transnationale en grensoverschrijdende planning een andere vorm zal hebben.

Ten slotte vroeg ik me af of de vraag 'naar een planningdoctrine voor de Benelux?' de interessantste en belangrijkste vraag was. Ten tijde van de Vierde nota was een belangwekkende vraag hoe de Nederlandse nationale ruimtelijke planningdoctrine, die over het hoogtepunt heen leek te zijn, zich verder zou ontwikkelen. Het is maar zeer de vraag of ten aanzien van de Benelux gesproken kan worden over een zogenaamde predoctrinaire situatie (Faludi, 1999a).

Door de werking van transnationale en grensoverschrijdende ruimtelijke planningprocessen centraal te stellen, is de invalshoek aangepast en is het onderwerp van het onderzoek van kleur verschoten. Het oorspronkelijke centrale aandachtspunt van de beslissingsgerichte benadering van planning is de relatie tussen plannen en besluitvorming. Pas in een later stadium is de aandacht verschoven naar de wijze waarop kaders voor besluitvorming zich bestendigen en ontwikkelen; het idee van een planningdoctrine. Voor een verkenning van de specifieke kenmerken van de ruimtelijke ordening in een transnationale en multiculturele situatie kan naar mijn mening eenzelfde ontwikkelingsgang worden doorgemaakt. In dit onderzoek ligt daarom de nadruk op een verkenning van de werking van transnationale en grensoverschrijdende planning. Hierbij grijp ik terug op de theoretische denkbeelden over de werking van beleid in het algemeen en ruimtelijke planning in het bijzonder. Deze op theorie gebaseerde opvatting over de functie en de succesfactoren van planning, wordt geconfronteerd met de praktijk van de twee onderzochte planningprocessen. Hierbij ligt de nadruk op de planvorming en niet op de doorwerking.

De beperkte aandacht voor doorwerking is mede het gevolg van het feit dat zowel de Tweede Benelux Structuurschets als het Ruimtelijk Ontwikkelingsperspectief Rijn-Schelde Delta zijn opgesteld ten tijde van het onderzoek. Doorwerking heeft dus nog maar beperkt plaats kunnen vinden. Hierbij moet wel worden opgemerkt dat ten aanzien van beide beleidstrajecten bij mij al snel het idee ontstond dat de doorwerking beperkt zou zijn. Het lag dus voor de hand de blik te richten op hetgeen aan doorwerking vooraf gaat, om verklaringen te vinden voor het ontbreken van doorwerking. De nadruk in dit boek ligt dus op de planvorming. De ideeën van de planmakers en de wijze waarop beide planningprocessen worden gestructureerd door aspecten die zich aan de invloed van de planmakers onttrekken, staan hierbij centraal. De planmakers stonden voor een opgave die hen enerzijds vertrouwd was en anderzijds volstrekt nieuw. De opgave was vertrouwd omdat een groot deel van de planmakers ruime ervaring had met het maken van ruimtelijke plannen op uiteenlopende schaalniveaus. De opgave was volstrekt nieuw omdat de internationale context grotendeels onbekend was en er nauwelijks voor-

beelden bestonden van transnationale en grensoverschrijdende ruimtelijke planningprocessen. Er kan achteraf veel geleerd worden over de specifieke kenmerken van transnationale en grensoverschrijdende planprocessen. Het verloop van planprocessen wordt natuurlijk niet alleen bepaald door de opvattingen van de planmakers. De aard van de opdracht, bestuurlijke gewoonten, opvattingen van andere betrokken en externe gebeurtenissen structureren het verloop van het proces.

1.1.3 Doel- en probleemstelling: verkenning van een nieuwe praktijk

Het doel van dit onderzoek is inzicht geven in de *specifieke kenmerken* van transnationale en grensoverschrijdende ruimtelijke planning, om te kunnen schetsen wat transnationale en grensoverschrijdende ruimtelijke planning in de toekomst zou kunnen zijn.

Voor een onderzoeker van beleidsprocessen is er geen andere keuze dan een bestaande praktijk te onderzoeken om aanknopingspunten te vinden voor een andere praktijk. Die praktijk is gevonden in de twee genoemde planningprocessen. Voordat een aantal gedetailleerde vragen kan worden geformuleerd, moet een aantal basisbegrippen en uitgangspunten worden gedefinieerd. Daarbij wordt ervan uitgegaan dat de planningtheorie en aanverwante sociaal-wetenschappelijke theorieën inzicht geven in de succes- en faalfactoren, de legitimatiegronden en de functie van ruimtelijke planning. In het voorgaande is al gesteld dat de beslissingsgerichte benadering van planning een belangrijke inspiratiebron voor het onderzoek is. Belangrijke bijdragen aan het actuele debat over planning hebben betrekking op communicatieve en institutionele aspecten en vormen op die manier eveneens bronnen van inspiratie voor het onderzoek. De hoofdstukken 2 en 3, waarin het planning-theoretisch kader wordt uitgewerkt, zullen uitmonden in een aantal deelvragen waarmee de volgende probleemstelling 'onderzoekbaar' wordt gemaakt.

De volgende probleemstelling is richtinggevend voor het onderzoek:

Hoe kunnen, op basis van de huidige theoretische stand van zaken, de legitimatiegronden, de werking en de functie van ruimtelijke planning worden omschreven; hoe moeten de twee onderzochte ruimtelijke planningprocessen op basis van deze visie op planning worden geïnterpreteerd en wat betekent dat voor mogelijke toekomstige transnationale en grensoverschrijdende ruimtelijke planningprocessen?

1.2 Kwalitatief onderzoek

Voordat in de komende hoofdstukken op theoretische basis ruimtelijke planning nader kan worden gedefinieerd moet eerst worden beschreven wat

onder theorie wordt verstaan. Wat onder theorie verstaan wordt, is nauw verbonden met de kennistheoretische uitgangspunten die worden gehanteerd en komt tot uitdrukking in de wijze waarop het onderzoek wordt aangepakt. Alvorens in te gaan op de methoden van onderzoek, zal ik ingaan op de kennistheoretische uitgangspunten.

1.2.1 Het onderzoeksperspectief

Onderzoekers van sociale processen moeten, voordat ze informatie gaan verzamelen en conclusies trekken, stelling nemen ten aanzien van een aantal vraagstukken die in de sociale wetenschappen onderwerp van debat zijn. Vaak gebeurt dit impliciet door de vraagstelling, de methoden en de theorieën die worden gekozen. Maar hier wordt expliciet verantwoord welke uitgangspunten ten grondslag liggen aan dit onderzoek. Het betreft twee uitgangspunten. In de eerste plaats wordt ervan uitgegaan dat het gedrag van actoren niet gedicteerd wordt door buiten deze actoren aanwezige normen. Er is altijd een bepaalde mate van handelingsvrijheid. Het referentiekader van actoren vormt de sleutel tot het begrip van gedrag. Een tweede uitgangspunt betreft de rol van theorie, die in dit onderzoek de functie heeft van 'zoeklicht'. Dat wil zeggen dat de theorie niet bedoeld is om wetmatigheden te formuleren en hypothesen af te leiden, die vervolgens getoetst kunnen worden. Het betreft het idee dat alle waarnemingen noodzakelijk theoriegeladen zijn. Theorie is in deze zin alles dat zinvolle waarneming mogelijk maakt (Koningsveld, 1987, 101).

De handelingsvrijheid van actoren, ten eerste, is verbonden met het vraagstuk van de verhouding tussen actoren (mensen of groepen van mensen) en de sociale omgeving. Door middel van planning wordt, doelbewust, geprobeerd besluitvorming door actoren te beïnvloeden. Om te kunnen bepalen wat de mogelijkheden zijn van deze beïnvloeding, moet eerst worden gekeken in hoeverre actoren überhaupt vrij worden geacht om beslissingen te nemen. Wordt hun handelen niet zodanig gedicteerd door maatschappelijke verhoudingen dat elke vorm van beïnvloeding door planning zinloos is?

De tweede kwestie, de rol van theorie, dwingt me ertoe kort stil te staan bij de vraag wat wetenschappelijke kennis is?. Het gaat hierbij om de kennis die in het onderzoek wordt gebruikt en om de kennis die met het onderzoek wordt gecreëerd. In het verlengde hiervan moet worden aangegeven op welke wijze de theoretische noties in het onderzoek zich verhouden tot het empirische materiaal. Belangrijk in relatie tot de aard van kennis is de vraag: Wat is er eerst: de theorie of empirie? En, nauw verbonden hiermee, hoe wordt omgegaan met de normatieve geladenheid van theoretische noties. Met name voor onderzoek naar planning is het verschil tussen 'zijn' en 'zou moeten zijn' belangrijk.

Een groot gedeelte van de tegenstellingen in de sociale theorie is terug te voeren op het onderscheid tussen objectivisme en subjectivisme³ (Giddens, 1984, xx). Aan het subjectivisme ligt het uitgangspunt ten grondslag dat het menselijk handelen gebaseerd is op beslissingen van autonoom handelende actoren. Dat handelen gebeurt op basis van een subjectieve interpretatie van de werkelijkheid. Het is in deze visie dus onmogelijk om op basis van een 'objectieve' vaststelling van de omstandigheden te voorspellen hoe menselijk gedrag zal zijn. Dit in tegenstelling tot de objectieve benadering waarin ervan uit wordt gegaan dat maatschappelijke structuren het menselijk gedrag (in ieder geval op geaggregeerd niveau) bepalen (Wester, 1987; Schuyt, 1992). In Giddens werk worden beide stromingen met elkaar in verband gebracht. Het resultaat, 'a theory of structuration', vindt veel navolging, onder meer in het onderzoek naar ruimtelijk beleid (zie o.a. Roweis, 1982; Wissink, 2000). In Giddens' (1984, xxi) visie bestaan "the structural properties of social systems [...] only in so far as forms of social conduct are reproduced chronically across time and space". "Structure' can be conceptualized abstractly as two aspects of rules – normative elements and codes of signification" (ibid, xxxi). Verder: "Structure is not equated with constraint but is always both constraining and enabling" (ibid, 17). Structuren geven dus geen regels die gevolgd moeten worden, maar er is altijd keuze- en interpretatievrijheid voor individuen of actoren. Bij de bestudering van de context van handelen is het dus noodzakelijk deze beide kanten van structuren, betekenisgeving en beperking, te betrekken. De wijze waarop een actor een concrete handelingssituatie duidt, wordt door de context gestructureerd, maar niet voorgeschreven. Hoe een beleidsprobleem gedefinieerd wordt, kan niet los worden gezien van de wijze waarop actoren de werkelijkheid interpreteren. De handelingen van actoren dragen, doelbewust of onbewust, bij aan het voortbestaan of de wijziging van maatschappelijke structuren.

Verder is het belangrijk dat "underlying codes have to be inferred from surface manifestations" (ibid, 17). Voor het doen van onderzoek betekent dat dat "studying social interaction in everyday life sheds light on larger social systems and institutions. All large-scale social systems, in fact, depend on the patterns of social interaction we engage in during the course of our lives" (Giddens, 1993, 91). De maatschappelijke codes of instituties kunnen dus niet gelijk worden gesteld met de formele verschijningsvorm van instituties, zoals wetgeving. Dit betekent dat het onderzoek van de dagelijkse gang van zaken in het leven van beleidsmakers inzicht geeft in het functioneren van het sociale systeem, in dit geval het beleidsveld, waar ze deel van uitmaken. In het geval van dit onderzoek gaat het om het zich ontwikkelende beleidsveld

3 Of voluntarisme versus structuralisme. Voor een beschrijving van de plaats van planning in deze denkrichtingen (en het relativisme) zie Den Hoed e.a., 1987.

van de transnationale en grensoverschrijdende ruimtelijke planning. Het 'dagelijks' handelen van deze beleidsmakers is dus het onderwerp.

Ook Etzioni, die van grote invloed is geweest op het denken over planning, benadrukt de relatie en wisselwerking tussen handelen en maatschappelijke codes (Etzioni, 1968, viii e.v.). "While individual action is possible, it cannot be understood except against the background of the social action of which it is part, on which it builds, or against which it reacts". Beïnvloeding van de 'social code' gaat altijd via groepen mensen. "There is, of course much individualistic and detached intellectual activity, but social change is chiefly propelled by social selves, by acting collectivities." Etzioni legt, in tegenstelling tot Giddens (1984, 13), de nadruk op bedoelde veranderingen in sociale structuren. Maatschappelijke consensusvorming is hierbij een belangrijke strategie. Planning is ook een manier om duurzame, structurele veranderingen tot stand te brengen. Het gaat hierbij om de 'sociale codes' die van invloed zijn op de wijze waarop wordt besloten over het grondgebruik. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan de wenselijkheid van een duidelijke scheiding tussen stad en land zoals dat in de besluitvorming over de Nederlandse ruimtelijke ordening een belangrijke rol speelt (Wissink, 2000, 101 e.v.). Een collectief dat hierbij een belangrijke rol heeft gespeeld is de vakgemeenschap van planologen en stedenbouwkundigen (vgl. Faludi & Van der Valk, 1994).

In het werk van Scharpf (1997) ligt de nadruk op de wijze waarop instituties het handelen van actoren beïnvloeden. Hij spreekt over 'actor centred institutionalism'. "[...] [S]ocial phenomena are to be explained as the outcome of interactions among intentional actors – individual, collective, or corporate actors, that is – but that these interactions are structured, and the outcomes are shaped, by the characteristics of the institutional settings within which they occur" (Scharpf, 1997, 1). In het bijzonder kijkt hij hierbij naar de institutionele voorwaarden waaronder actoren geneigd zijn tot samenwerking over te gaan. Zijn benadering legt nogal eenzijdig de nadruk op de invloed van instituties op het handelen (en niet andersom). Toch biedt het uitgangspunt dat bepaalde 'actor constellaties' meer zullen uitnodigen tot samenwerking dan andere, een vruchtbaar aanknopingspunt voor dit onderzoek. Zoals in de volgende hoofdstukken zal worden betoogd, is het tot stand brengen van voorwaarden waaronder actoren in een bepaalde ruimte met elkaar zullen samenwerken, één van de functies van ruimtelijke planning.

In de volgende hoofdstukken zal de betekenis van de context voor het handelen van actoren verder worden uitgewerkt. Op deze plaats is het voldoende te constateren dat de relatie tussen actoren en context wederkerig is en dat de context niet bepaalt hoe een actor zich zal gedragen. De wijze waarop een actor zijn situatie definieert is specifiek. Het bestaan van een eigen referentiekader is zelfs een voorwaarde om te kunnen spreken over een actor. "These composite actors are institutionally constituted – meaning trivially that they were created according to preexisting rules and that they

depend on rules for their continuing existence and operation. In a more profound sense, corporate and collective actors may be said to “exist” only to the extent that individuals acting within and for them are able to coordinate their choices within a common frame of reference that is constituted by institutional rules” (Scharpf, 1997, 39). Institutionele regels bepalen wat als beidsactor dient te worden gezien, het hebben van een gemeenschappelijk referentiekader stelt de actor in staat om als eenheid op te treden (ibid., 60 e.v.).

Het tweede vraagstuk dat een rol speelt in debatten in de sociale wetenschappen en relevant is voor dit onderzoek, betreft de kenmerken en status van wetenschappelijke kennis. Uitgangspunt voor dit onderzoek is dat we interpretatiekaders, en die kunnen verschillen van mens tot mens, nodig hebben om de empirie te kunnen kennen. Hiermee wordt geen uitspraak gedaan over het al dan niet bestaan van een werkelijkheid buiten de waarnemingen van mensen. Wel wordt betoogd dat de empirie niet objectief kenbaar is. Men heeft kaders nodig om verschijnselen te kunnen duiden en te kunnen generaliseren. Het feit dat op deze manier kennis sociaal geconstrueerd wordt⁴ heeft tot gevolg dat waarnemingen worden gekleurd door percepties. De subjectiviteit die hiervan het gevolg is betekent dat waarden en feiten vermengd raken en dat ‘dezelfde’ verschijnselen op wetenschappelijk juiste wijze verschillend kunnen worden verklaard.

Ten aanzien van dit laatste wordt er hier van uitgegaan dat sommige interpretatiekaders zo algemeen en duurzaam gedeeld worden dat er de facto sprake is van objectiviteit of intersubjectiviteit. Er kan dus overeenstemming bestaan over wat waarheid is. Haas (1992, 23) spreekt in dit verband over ‘a limited constructivist view’. Wat betreft het onderscheid tussen waarden en feiten wordt hier het uitgangspunt gehanteerd dat deze weliswaar moeilijk te scheiden zijn, maar dat dit analytisch mogelijk is (Van Braam, 1992). In het referentiekader van handelende actoren, maar ook in het theoretisch kader dat door de onderzoeker wordt gekozen, liggen normatieve uitgangspunten besloten. Dit is in onderzoek naar planning des te relevanter omdat het vaak gericht is op het verbeteren van een sociale praktijk; in dit geval de besluitvorming over het ruimtegebruik. In dit verband wordt wel onderscheid gemaakt tussen descriptieve theorievorming, die empirisch-analytisch van aard is en prescriptieve theorievorming, die normatief van aard is. Hoewel het onderscheid belangrijk is, zijn ze ook met elkaar verbonden. Normatieve

⁴ Dat theorie voorafgaat aan waarneming en dat de werkelijkheid slechts bij benadering kan worden gekend is conform Popper (zie Koningsveld, 1987). Hoewel het idee van één werkelijkheid door Popper niet wordt verlaten en zijn methodologie gebaseerd is op het idee van één werkelijkheid, is het vanuit de twee genoemde uitgangspunten slechts een kleine stap naar de constatering dat – wetenschappelijke – kennis sociaal geconstrueerd wordt.

theorievorming is, expliciet of impliciet, gebaseerd op een bepaalde veronderstelling over de maatschappelijke werkelijkheid. Het omgekeerde, de wijze waarop normatieve uitgangspunten de perceptie van de werkelijkheid beïnvloeden, is vaak minder duidelijk, maar ook empirische theorieën zijn verbonden met maatschappijopvattingen. Het meest uitgesproken voorbeeld hiervan zijn wellicht marxistische analyses. Een ander voorbeeld biedt Scharpf (1997, 90 e.v.) die laat zien dat analyses in de welvaartseconomie normatieve uitgangspunten, in de vorm van het Pareto-optimum of het utilitaristische welvaarts criterium, kennen om te kunnen bepalen welke verdeling optimaal is. Dergelijke analyses laten duidelijk zien dat een empirische analyse wordt gestuurd door normatieve opvattingen.

Het enige antwoord hierop is reflectie en verantwoording door de onderzoeker. De onderzoeker moet zo goed mogelijk duidelijk maken welke normatieve uitgangspunten gehanteerd worden.

Het hierboven geschetste onderzoeksperspectief leidt tot één belangrijke conclusie voor de uitvoering en beschrijving van het onderzoek. Het is onvoldoende om 'feiten' te registreren. Het is noodzakelijk zo expliciet mogelijk te zijn over de theoretische basis die als zoeklicht fungeert. Voor een goed begrip van de unieke situatie van actoren is het nodig om handelingen, eigen zienswijzen en contexten van actoren te beschrijven en te interpreteren. Door te wijzen op de individuele kenmerken van actoren en de unieke situatie waarin zij verkeren, wordt echter niet voorbijgegaan aan generieke kenmerken. Instituties en cultuur hebben een verklarende waarde voor het handelen van actoren, maar kunnen slecht beschreven worden zonder ze te koppelen aan het handelen. Het proceskarakter van beleid draagt ertoe bij dat voor een goed begrip van de werking van beleid niet kan worden volstaan met het 'meten' van de situatie voor en na het beleid (Mastop & Faludi, 1993). De relatie tussen beleid en effecten in de samenleving is daarvoor te complex. Door de complexiteit van beleidsprocessen en doordat de betrokkenen een proces op basis van verschillende referentiekaders beschrijven is het feitelijk niet mogelijk om vanuit één gezichtspunt, bijvoorbeeld dat van de onderzoeker die 'objectieve' gegevens verzamelt, beleid te beschrijven (Weiss, 1994, 9).

Het verkennende karakter van doel- en probleemstelling van deze studie en het gekozen onderzoeksperspectief impliceren, zoals gezegd, dat er niet naar gestreefd wordt wetmatigheden op te sporen of te toetsen. De theorie fungeert als zoeklicht (Koningsveld, 1987, 101). Begrippen dienen te worden opgevat als 'sensitizing concept' (Zonneveld, 1991a, 8; Wester, 1987, 29), dat wil zeggen dat begrippen en begrippenstelsels niet aan het begin van het onderzoek ten principale worden gedefinieerd. Begrippen krijgen gedurende het onderzoek meer betekenis (vgl. Faludi, 1986, 5 e.v.). Een belangrijke resultaat van deze studie dient dan ook te zijn dat een aantal begrippen, die in de discussie over transnationale en grensoverschrijdende planning een belang-

rijke rol spelen, scherper wordt gedefinieerd. Hierbij valt te denken aan begrippen als ‘planningcultuur’ en ‘internationalisering’.

1.2.2 Methoden van onderzoek

In het voorgaande is duidelijk gemaakt dat het hier gaat om een explorerend onderzoek. Verder is gesteld dat actoren, die bestaan bij de gratie van een eigen referentiekader, de onderzoekseenheden vormen in dit onderzoek. Ten slotte is duidelijk gemaakt dat de relatie tussen beleid en maatschappelijke uitkomsten complex is. Dit zijn allemaal redenen om het onderzoek aan te pakken langs de weg van het kwalitatief onderzoek, dat wil zeggen dat materiaal wordt verzameld dat niet te kwantificeren is.

De afbakening van de onderzoekspopulatie, actoren die geacht worden een belangrijke rol te spelen in transnationale en grensoverschrijdende ruimtelijke planning, heeft plaatsgevonden door de selectie van twee casestudies⁵.

De vraag die hier aan de orde wordt gesteld heeft betrekking op de waarde en betrouwbaarheid van de informatie die een casestudie oplevert. De betrouwbaarheid en de ‘interne geldigheid’ van de informatie zijn vooral afhankelijk van keuze en gebruik van onderzoeksmethoden. De ‘externe geldigheid’ of generaliseerbaarheid van de uitkomsten is afhankelijk van de mate waarin de casussen in het onderzoek unieke kenmerken hebben (zie bijv. Baarda e.a., 1997, 100). De studie beoogt wel degelijk inzichten op te leveren die relevant zijn voor andere situaties dan de gevallen die onderzocht zijn. Het gaat hierbij om ‘theoretische generalisatie’ en niet om statistische generalisatie (zie ook Van Bueren e.a., 1999). Goed beredeneerd en beargumenteerd moeten de ervaringen in de Benelux leerzaam zijn voor toekomstige transnationale en grensoverschrijdende ruimtelijke planningprocessen. Met andere woorden: de beantwoording van de probleemstelling vereist een zodanige omschrijving van de werking van transnationale en grensoverschrijdende ruimtelijke planning dat ze niet uitsluitend relevant is voor de Beneluxsamenwerking.

In dit onderzoek zijn de meest gebruikte dataverzamelingsmethoden in kwalitatief onderzoek, open interviews, participerende observatie en documentenanalyse (Baarda e.a., 1997, 88), allemaal benut. Deze combinatie van methoden biedt een aantal voordelen. De complexiteit van beleidsprocessen vereist dat om een volledig overzicht te krijgen van een proces verschillende bronnen moeten worden geraadpleegd. Bovendien vereist het idee dat actoren situaties interpreteren op basis van een eigen referentiekader dat ver-

⁵ Argumenten voor de keuze van de twee casussen zijn in de voorgaande paragrafen beschreven.

schillende perspectieven op gebeurtenissen worden geïntegreerd. Er wordt in dit verband wel gesproken over *triangulatie*. Het gebruik van verschillende methoden biedt de mogelijkheid informatie die op verschillende manieren is verkregen te vergelijken en zodoende de betrouwbaarheid te vergroten⁶ (zie bijv. Wester, 1987). Er zal kort worden ingegaan op de verschillende onderzoeksmethoden.

Door mijn betrokkenheid bij de twee casussen die in dit onderzoek centraal staan, heb ik de kans gehad door middel van *participerende observatie* materiaal te verzamelen⁷. In het kader van de opstelling van de Tweede Benelux Structuurschets heb ik een groot aantal bijeenkomsten kunnen bijwonen. Het betrof bijeenkomsten van zowel de Werkgroep Coördinatie als de Bijzondere Commissie voor de Ruimtelijke Ordening (BCRO)⁸. Ik heb de bijeenkomsten een enkele maal bijgewoond als toehoorder en ben ook als opdrachtnemer van de BEU aanwezig geweest. Mijn opdracht bestond uit het verwerken van de reacties op de *Concept Tweede Benelux Structuurschets* in een nota. Verder heb ik meegewerkt aan de opstelling van de beslisnota die door de Benelux ministers voor ruimtelijke ordening als beleidsvoornemen is vastgesteld (juli 1997). Mijn participatie in het proces besloeg de periode vanaf de laatste fase van de conceptschets tot de afronding van de beslisnota.

Bij de opstelling van een ruimtelijk ontwikkelingsperspectief voor de Rijn-Schelde Delta ben ik betrokken geweest als secretaris van het planteam. Dit planteam heeft in de periode januari 1997 tot juni 1998 twee producten voortgebracht: een verkenningrapport en het zogeheten perspectief. Als secretaris moest ik tijdens bijeenkomsten van de ambtelijke begeleidingsgroep en de (bestuurlijke) stuurgroep de werkzaamheden van het planteam toelichten en verantwoorden.

De werkzaamheden in het kader van de Tweede Benelux Structuurschets waren voornamelijk uitvoerend van aard. Bovendien was het planvormingsproces al vergevorderd en de positie van mijzelf als onderzoeker zo perifeer,

6 Behalve op bronnen kan het triangulatieprincipe ook worden toegepast op gesprekken. Getracht wordt in gesprekken een beeld te schetsen van de opvattingen die de respondent heeft om zodoende de waarnemingen van de respondent ten aanzien van de casus beter te kunnen interpreteren (Wester, 1987, 80). In dit onderzoek is dat voornamelijk gedaan door in te gaan op de professionele achtergrond van de respondent en te vragen naar zijn opvattingen als 'professional', los van zijn/haar rol in de casussen.

7 Volgens Noordergraaf (1997) is dit bij de bestudering van overheidsbeleid een te weinig toegepaste onderzoeksmethode. Het biedt namelijk inzicht in aspecten die niet op een andere manier kunnen worden achterhaald.

8 De Werkgroep Coördinatie vormde de ambtelijke begeleidingsgroep van het team van met name externe consultants dat de Tweede Benelux Structuurschets opstelde. De BCRO is een staande commissie van de BEU waarin met name hoge ambtenaren zitting hebben en dat fungeerde de facto als besluitvormingsorgaan ten aanzien van de schets.

dat beïnvloeding van het proces door denkbeelden van de onderzoeker hoogst onwaarschijnlijk is. Door de relatief korte duur van de periode waarin ik heb geparticipeerd in het project, heb ik niet het idee dat ik me sterk met het project heb geïdentificeerd. De tweestrijd waarin de participerende onderzoeker zich bevindt, die van betrokkenheid versus distantie, heeft niet tot problemen geleid. Wederzijdse beïnvloeding van onderzoeker en project heeft zich immers niet voorgedaan.

Anders is dit met betrekking tot de rol die ik vertolkt heb bij de totstandkoming van het Ruimtelijk Ontwikkelingsperspectief voor de Rijn-Schelde Delta. Als secretaris was ik niet zijdelings betrokken, maar behoorde ik tot de kern van het planningsubject. De betrokkenheid bestond de hele periode, van verkenning tot opstelling van het perspectief. Het valt niet uit te sluiten dat mijn opvattingen over wat goede planning is, hebben doorgewerkt in de vormgeving van plan en proces. Dit is in het kader van dit onderzoek echter nauwelijks een bezwaar te noemen. Mocht de visie op ruimtelijke planning zoals die voor mij als onderzoeker geldt ook vorm hebben gegeven aan de praktijk van de RSD-samenwerking, dan biedt dat een goede mogelijkheid de theoretische denkbeelden over planning meer inhoud te geven aan de hand van praktische ervaring. De andere kant van het dilemma, beïnvloeding van de onderzoeker door de onderzochte setting, vormt potentieel een groter probleem. Dit probleem is tegengegaan door tijdens het werk aan het ruimtelijk ontwikkelingsperspectief interpretaties te bespreken met collega-onderzoekers die niet bij het proces betrokken waren. Verder hebben gesprekken met betrokkenen bij de RSD-samenwerking die nogal kritisch stonden tegenover de opstelling van het plan ervoor gezorgd dat ik een evenwichtig oordeel kon vormen. Ten slotte was in de fase van verslaglegging de bewaking van de onafhankelijkheid een belangrijke taak voor de begeleiders van deze studie.

Een belangrijke bron van informatie waren *gesprekken met informanten en betrokkenen*. De gesprekken zijn niet op een gestandaardiseerde wijze verlopen. Er moest ruimte zijn voor de specifieke positie van de geïnterviewde (vgl. Weiss, 1994, 12 e.v.). Wel is per groep respondenten een vast stramien van onderwerpen besproken. In de categorie informanten vallen ook personen die, los van betrokkenheid bij een van de projecten, inzicht gaven in de kenmerken van de ruimtelijke planning in België.

Een tweede groep geïnterviewden⁹ bestond uit personen die in hun dagelijks werk te maken hebben met grensoverschrijdende ruimtelijke vraagstukken. Het gaat om medewerkers ruimtelijke ordening of aanverwante beleid-

⁹ Deze interviews zijn afgenomen door studenten in het kader van een tweetal leeronderzoeken (Van den Berg, 1996; Van Dijk e.a., 1997) tijdens de opleiding planologie aan de Universiteit van Amsterdam. De onderzoeken zijn uitgevoerd onder supervisie van Jochem de Vries en Andreas Faludi.

sterreinen, van Nederlandse en Vlaamse provincies in de Nederlands-Belgische grensstreek. De doorwerking van transnationale kaders voor de besluitvorming over de ruimtelijke ordening is in belangrijke mate afhankelijk van beslissingen door deze grensprovincies. Bovendien vormen ze de centrale actoren bij grensoverschrijdende ruimtelijke planning. Wat betreft het regionale niveau ligt in deze studie de nadruk dus op het Nederlands-Belgische grensgebied. Belangrijke overweging hierbij is dat de grensoverschrijdende ruimtelijke problematiek duidelijk aanwezig is en er een relatief lange traditie van samenwerking bestaat. In de gesprekken met de provinciale vertegenwoordigers ging het in het bijzonder om de ervaringen met het Beneluxoverleg.

Een derde groep geïnterviewden bestaat uit betrokkenen bij de casestudies. In de casestudie Tweede Benelux Structuurschets lag de nadruk op interviews. Participerende observatie complementeerde in deze casus de interviews. Door zelf een paar keer aanwezig te zijn bij bijeenkomsten kon ik me beter een voorstelling maken van de beschrijvingen die de betrokkenen gaven. In de casestudie Tweede Benelux Structuurschets is getracht alle betrokken leden van het projectbureau, dat verantwoordelijk was voor de opstelling van de schets, te spreken. Verder is gesproken met vertegenwoordigers van de actoren die het planningsobject vormden¹⁰.

Ten aanzien van de casestudie Rijn-Schelde Delta lag de verhouding tussen gesprekken en participatie omgekeerd. Een groot gedeelte van de informatie is verkregen door middel van participerende observatie. De interviews hebben hier met name gediend om de indrukken van de onderzoeker te toetsen. Ten behoeve van de casestudie Rijn-Schelde Delta is een enkel gesprek gevoerd ter completering van de informatie¹¹.

Een bijzondere rol in het onderzoek is weggelegd geweest voor één sleutelinformant¹². Die was als (co)projectleider betrokken bij de planvorming van de Tweede Benelux Structuurschets en het Ruimtelijk Ontwikkelingsperspectief Rijn-Schelde Delta. Bovendien heeft hij als (voormalig) medewerker

10 In België bestaat een sterk onderscheid tussen de 'administratie' en de persoonlijk medewerkers van een minister (het kabinet, zie hoofdstuk 5). In Vlaanderen en Wallonië is gesproken met vertegenwoordigers van kabinet en administratie. In Brussel is daarvan afgezien, omdat betrokkenheid van het Brussels gewest beperkt is geweest. In Luxemburg en Nederland worden ministers veel meer direct geïnformeerd en geadviseerd door ambtenaren.

11 Interviews zijn op band vastgelegd en uitgewerkt op papier. Vervolgens zijn de uitgewerkte interviews toegestuurd aan de respondenten. De respondenten zijn, hier en daar met aanpassingen, akkoord gegaan met de weergave van het interview of hebben een reactie achterwege gelaten. In dit laatste geval is de onderzoeker ervan uitgegaan dat de respondent akkoord kon gaan met de weergave van het gesprek.

12 Overigens was één van de begeleiders van deze studie eveneens coprojectleider van het projectbureau Tweede Benelux Structuurschets. Ook hij was uiteraard een bijzonder bron van informatie.

van de BEU ervaringen met alle vormen van de samenwerking op het terrein van de ruimtelijke ordening in de Benelux. In het kader van dit onderzoek heeft de sleutelinformant gezorgd voor de introductie van de onderzoeker in beide planprocessen, voor namen van personen die konden worden geïnterviewd en voor veel feitelijke informatie. Er is zo goed mogelijk geprobeerd interpretaties van de sleutelpersoon te confronteren met interpretaties van andere betrokkenen. Als onderzoeker ben ik me ervan bewust geweest dat de introductie door de sleutelpersoon, die immers een bepaald belang had in de planprocessen, van invloed zou kunnen zijn op de antwoorden van respondenten, die eveneens belanghebbend waren. In de gesprekken met respondenten is het vertrouwelijk karakter van de gesprekken en mijn onafhankelijkheid als onderzoeker benadrukt. Dit heeft onder andere tot gevolg dat in dit boek niet persoonlijk wordt geciteerd. Waar citaten worden opgenomen, ter illustratie en niet als bewijs, zal dit anoniem gebeuren. Opvattingen van personen zullen worden toegeschreven aan actoren.

De derde bron van informatie wordt gevormd door de *analyse van documenten*. Het gaat hierbij zowel om primaire als secundaire bronnen. Ten behoeve van de hoofdstukken over de internationale context van de Benelux (hoofdstuk 4) en de planningculturen in de Benelux (hoofdstuk 5) is veel gebruikgemaakt van het werk van anderen. Ten behoeve van de casestudies en van het verkrijgen van inzicht in de kenmerken van de Beneluxsamenwerking op het terrein van de ruimtelijke ordening in het bijzonder is gebruikgemaakt van primaire bronnen¹³. Het betreft voornamelijk verslagen van bijeenkomsten. Wat betreft de twee casussen was veel materiaal beschikbaar. Om me een beeld te kunnen vormen van het functioneren van de Bijzondere Commissie voor de Ruimtelijke Ordening is steekproefsgewijs een aantal verslagen van deze commissie en subcommissies bekeken¹⁴.

1.3 De casestudies

Bij de keuze van casussen spelen verschillende overwegingen een rol. De belangrijkste overweging heeft echter betrekking op het onderscheid tussen transnationale en grensoverschrijdende ruimtelijke planning. Bij de opstelling van de Tweede Benelux Structuurschets vormden de nationale (Nederlandse en Luxemburgse) en gewestelijke (Belgische) planningdiensten de pri-

¹³ Naar deze stukken wordt veelal verwezen door het noemen van het dossiernummer zoals dat bij het Secretariaat-Generaal van de BEU wordt gebruikt, bijvoorbeeld: M (75) 16.

¹⁴ Twee scripties (Kramer, 1997; Kesting, 1997) gaan in op de rol van subcommissies van de BCRO en de grenscommissies.

maire partners. De provinciale overheden waren bij de opstelling van het Ruimtelijk Ontwikkelingsperspectief Rijn-Schelde Delta de belangrijkste partijen. Voordat de twee casussen in beknopte vorm worden voorgelegd, moet iets verteld worden over de rol van de Benelux Economische Unie op het terrein van de ruimtelijke ordening.

1.3.1 De Beneluxsamenwerking inzake de ruimtelijke ordening

Het Beneluxverdrag (1958) voorziet voor de unie geen taak op het terrein van de ruimtelijke ordening. De nadruk in het unieverdrag ligt op economische integratie van de Beneluxlanden. Dit wordt weerspiegeld in de taken die in het verdrag zijn opgenomen en bijvoorbeeld in de samenstelling van het Comité van Ministers. Dit comité is het hoogste uitvoerende orgaan van de unie. Per regering zijn er drie leden: veelal de ministers van buitenlandse zaken, van financiën en van economische zaken. Er is een praktijk ontstaan waarbij alleen de ministers van buitenlandse zaken actief zijn in het comité (Schermers & Audretsch, 1994, 133). Het verdrag geeft het comité een aantal bevoegdheden (art. 19, Beneluxverdrag). Het kan voor de lidstaten bindende beschikkingen vaststellen ter “uitvoering van de bepalingen van dit Verdrag onder de daarin vermelde voorwaarden”. Er kunnen overeenkomsten worden voorgelegd aan de lidstaten, die in de lidstaten de grondwettelijke bepaalde procedures voor ratificatie moeten volgen. Het betreft dus een soort initiatiefrecht. Ten derde kunnen aanbevelingen worden gedaan die de lidstaten niet binden. “Helaas neemt het verdrag met de ene hand weer weg, wat het met de ene gaf” (Schermers & Audretsch, 1994, 134). Niet de ministers als zodanig krijgen de coördinatietaken en bevoegdheden, maar de lidstaten. Er is sprake van intergouvernementele samenwerking.

Er bestaat een mogelijkheid om een werkgroep van vakministers in het leven te roepen, zoals voor de ruimtelijke ordening, waaraan bevoegdheden van het comité worden overgedragen (art. 21). Eveneens kan het comité, ambtelijk samengestelde commissies en bijzondere commissies in het leven roepen (art. 26). Het formele verschil tussen beide soorten commissies is klein en van ondergeschikt belang voor deze studie¹⁵. Met de instelling van een Bijzondere Commissie voor de Ruimtelijke Ordening (BCRO) in 1969 wordt ruim-

¹⁵ In de Raad van de Economische Unie, die het werk van alle commissies coördineert, zijn vertegenwoordigers van de commissies altijd vertegenwoordigd en die van bijzondere commissies slechts als het over een onderwerp gaat dat de betreffende commissie raakt (art. 25). Verder kan het comité bijzondere commissies opheffen (art. 31). Deze mogelijkheid wordt niet genoemd met betrekking tot commissies. Men zou hieruit kunnen afleiden dat commissies betrekking hebben op werkvelden die tot kerntaken van de Unie behoren en Bijzondere Commissies zich richten op andere werkvelden.

telijke ordening onder de werking van de unie gebracht.

De Benelux Economische Unie beschikt over een klein ambtelijk apparaat, het Secretariaat-Generaal. Er zijn nooit meer dan honderd ambtenaren geweest¹⁶ (Schermers & Audretsch, 1994, 142). Binnen een kleine afdeling grensoverschrijdende samenwerking en ruimtelijk beleid (in 1993: zes ambtenaren, ‘administrateurs’) zijn gedurende de opstelling van de Tweede Benelux Structuurschets twee ambtenaren specifiek belast met de ruimtelijke ordening.

In de Benelux wordt, zoals aan het begin van dit hoofdstuk is gezegd, al enige decennia samengewerkt op het terrein van de ruimtelijke ordening. Dit gebeurt in eerste instantie buiten het institutionele raamwerk van de BEU om. Het grensregionale niveau heeft hierbij lange tijd centraal gestaan. In de eerste jaren bestond de samenwerking vooral uit het doen van studies naar de ruimtelijke ontwikkeling aan weerszijden van de Nederlands-Belgische grens. De zogenaamde Hasseltse studiegroep, die zich richtte op het Benelux-middengebied is hiervan waarschijnlijk het bekendste voorbeeld. Deze studiegroep werd opgericht in 1959 en bestond uit planologen en aanverwante experts die werkzaam waren bij uiteenlopende gouvernementele, non-gouvernementele en particuliere organisaties. Op verschillende momenten heeft de groep studies gepubliceerd en in 1973 wordt een syntheserapport gepresenteerd (zie Verberk, 1973).

Met de instelling van BCRO in 1969 werd een belangrijke stap gezet om de transnationale en grensoverschrijdende beleidsafstemming tussen de nationale en provinciale overheden tot een vanzelfsprekende praktijk te maken. De commissie is belast met “de coördinatie van beleidsaangelegenheden met betrekking tot de ruimtelijke ordening voor het Benelux-gebied”¹⁷. Meer in het bijzonder wordt gewezen op het plegen van overleg over de hoofdlijnen van het beleid, adviseren over maatregelen en plannen die van invloed kunnen zijn op de ruimtelijke ontwikkeling in partnerlanden en “het bevorderen van de onderlinge afstemming van streek- en structuurplannen voor de grensgebieden inzake ruimtelijke ordening” (art. 2). Sinds 1994 zijn in de BCRO behalve vertegenwoordigers van de nationale overheden ook provinciale vertegenwoordigers opgenomen. De vertegenwoordigers zijn afkomstig uit de hoogste regionen van de ambtelijke hiërarchie. Gestreefd wordt naar vertegenwoordiging op het niveau van directeur-generaal of een daarmee gelijk te stellen niveau en een vergaderfrequentie van één keer per jaar. Met name dit laatste blijkt in de praktijk een probleem te zijn.

¹⁶ In 1994 zijn dat er ongeveer 85 inclusief administratief ondersteunend personeel en dergelijke. Bovendien is hiervan een aanzienlijk deel (18 formatieplaatsen) ingezet voor werkzaamheden die samenhangen met het Schengen-verdrag, dus niet aan de eigenlijke taken van de Unie kunnen worden besteed.

¹⁷ Art. 1 van de Beschikking van het Comité van Ministers BEU ter instelling van de BCRO (M (69) 18).

Afbeelding 1.2 Benelux grenscommissies



Een belangrijk forum voor de afstemming van streek- en structuurplannen is een drietal grenscommissies (zie afb. 1.2).

In het grensgebied van Nederland en België zijn er twee van dergelijke commissies. Met de instelling van de Bijzondere Commissie voor de Ruimtelijke Ordening zijn er ook vier subcommissies van start gegaan: zuid, oost, midden en west. Om de werkwijze van de Benelux aan te passen aan de veranderde bestuurlijke verhoudingen in België (zie hoofdstuk 5) is de samenwerking inzake de ruimtelijke ordening in 1994 gereorganiseerd. Er zijn toen twee subcommissies samengevoegd en de naam subcommissie is veranderd in grenscommissie. De subcommissie west en midden is omgevormd tot Grenscommissie

Noord- Vlaanderen/Zuid-Nederland. Hierin zijn vertegenwoordigd: de Nederlandse rijksoverheid, de Vlaamse Gewestregering, de Nederlandse provincies Zeeland, Noord- Brabant en Limburg en de Vlaamse provincies Limburg, Antwerpen, Oost-Vlaanderen en West-Vlaanderen. In de Grenscommissie Oost hebben de Nederlandse rijksoverheid, het Vlaams Gewest, het Waals Gewest, de Nederlandse provincie Limburg, de Vlaamse provincie Limburg en de provincie Luik zitting. Vertegenwoordigers van het Waals Gewest, de Waalse provincie Luxemburg en de Luxemburgse nationale overheid vormen samen de grenscommissie Wallonië/Luxemburg. Ook voor de grenscommissies geldt het uitgangspunt dat hoge ambtenaren de vergaderingen bijwonen. Er “wordt gerekend op de aanwezigheid van vertegenwoordigers op directeursniveau”¹⁸.

In de praktijk is dit vaak niet het geval. Directeuren worden frequent ver-

vangen door ambtenaren die specifiek belast zijn met grensoverschrijdende samenwerking. De beoogde vergaderfrequentie van de grenscommissies is twee keer per jaar. Ook dit blijkt niet altijd even gemakkelijk te realiseren te zijn. Met name de grenscommissie Wallonië/Luxemburg, voorheen de subcommissie zuid, heeft door de jaren heen maar matig gefunctioneerd.

De commissies vormen de fora waarin formeel de afstemming van het ruimtelijk beleid plaatsvindt. Deze functie wordt bekrachtigd door een beschikking van de Beneluxministers uit 1974¹⁹ waarin de verplichting is opgenomen dat bevoegde autoriteiten bij de vaststelling van streekplannen in Nederland en gewestplannen in België, overleg plegen met hun bestuurlijke evenknie aan de andere kant van de grens.

Behalve het in stand houden en onderhouden van overlegkanalen wordt in Beneluxverband gewerkt aan gezamenlijk ruimtelijk beleid. In 1986 wordt de (eerste) *Globale Benelux Structuurschets* als aanbeveling door de ministers van ruimtelijke ordening vastgesteld (zie verder hoofdstuk 6). In samenhang met deze schets zijn voor de grensgebieden deelschetsen opgesteld. De plangebieden zijn gekoppeld aan de subcommissies. Voor de regio behorend bij de subcommissie west wordt een *Structuurschets* voor het Westerscheldebekken opgesteld (1982 en bijgesteld in 1986). De *Structuurschets* voor het Benelux-middengebied (1990) dekt het werk van de subcommissie midden. Beide schetsen hebben een sterk verkennend karakter. De bestaande feitelijke situatie en het beleid worden verkend. Ze staan minder in het teken van visievorming ten opzichte van toekomstige ontwikkelingen. Dat is anders voor het ruimtelijk ontwikkelingsperspectief voor het MHAL-gebied (zie bijv. Peters, 1994a; D'hondt, 1994). Dit ontwikkelingsperspectief betreft waarschijnlijk het eerste project van grensoverschrijdende ruimtelijke planvorming waarin ruimtelijke conceptvorming centraal staat.

1.3.2 De Tweede Benelux Structuurschets

Al snel na de vaststelling van de *Globale Benelux Structuurschets* (1986) is tijdens een vergadering van de Ministeriële Werkgroep voor de Ruimtelijke Ordening (1989) besloten dat deze moet worden bijgesteld. In een nota van uitgangspunten zijn de ontwikkelingen beschreven die aanleiding geven tot bijstelling. Het voor de Europese integratie magische jaar 1992 – aan het einde van dat jaar trad de Europese eenheidsmarkt in werking – speelt hierbij een prominente rol. Het ‘verdwijnen’ van de grenzen was in de *Globale Benelux Structuurschets* nog niet voorzien.

Na de nota van uitgangspunten volgt een fase waarin voorbereidende werkzaamheden worden getroffen. Betrokken partijen en experts worden

¹⁹ M (740 12).

Afbeelding 1.3 Belangrijke momenten in de Beneluxsamenwerking inzake de ruimtelijke ordening

- 1958 ◀ Beneluxverdrag
- 1959
- 1960
- 1961
- 1962
- 1963
- 1964
- 1965
- 1966
- 1967
- 1968
- 1969 ◀ Instelling van de Bijzondere Commissie voor de Ruimtelijke Ordening (BCRO)
- 1970
- 1971
- 1972
- 1973
- 1974 ◀ Beneluxbeschikking wederzijdse consultatie inzake streek- en structuurplannen
- 1975 ◀ Derde Beneluxregeringsconferentie: beslissing een 'globaal structuurplan voor de Benelux-regio' op te stellen
- 1976
- 1977
- 1978
- 1979
- 1980
- 1981
- 1982
- 1983
- 1984
- 1985
- 1986 ◀ Vaststelling (Eerste) Globale Benelux Structuurschets
- 1987
- 1988
- 1989 ◀ Beneluxministers voor ruimtelijke ordening besluiten tot bijstelling van de eerste schets
- 1990
- 1991 ◀ Nota van uitgangspunten voor bijstelling vastgesteld door de BCRO
- 1992 ◀ CRONWE-conferentie over een nieuwe Globale Structuurschets
- 1993 ◀ Oriëntatienota
- 1994 ◀ Verdiepingsnota & Bestuurlijk Akkoord
- 1995 ◀ Instelling projectbureau
- 1996 ◀ Concept Tweede Benelux Structuurschets
- 1997 ◀ Beslisnota Tweede Benelux Structuurschets
- 1998
- 1999 ◀ Concept Actieprogramma
- 2000 ◀ Vaststelling Tweede Benelux Structuurschets

geconsulteerd en er worden werkconferenties georganiseerd. De hoofdmoot van de werkzaamheden wordt in deze fase gedaan door het Secretariaat-Generaal die daarbij hulp krijgt van extern ingehuurd experts. Er wordt een Oriëntatienota (1993) geschreven die de basis vormt voor een Bestuurlijk Akkoord. Dit akkoord wordt ondertekend door de betrokken ministers op 14 april 1994. Bijstelling van de Globale Benelux Structuurschets is in deze fase omgevormd tot het besluit om een Tweede Benelux Structuurschets op te stellen. Belangrijke voorwaarden zijn: 'selectiviteit' en 'uitvoeringsgerichtheid'.

Ten behoeve van de opstelling van de Tweede Benelux Structuurschets wordt een projectbureau ingesteld. Het projectbureau wordt begeleid door een ambtelijke Werkgroep Coördinatie, bestaande uit ambtenaren van de verschillende nationale en gewestelijke ruimtelijke planningdiensten. Deze

wergroep staat tussen de BCRO en het projectbureau in. Dit projectbureau bestaat uit ruimtelijke planners uit de verschillende delen van de Benelux. In betrekkelijk korte tijd, van augustus 1994 tot mei 1996, stelt het projectbureau een concept voor de Tweede Benelux Structuurschets op. De schets is zowel op conceptueel vlak als op uitvoerend terrein ambitieus.

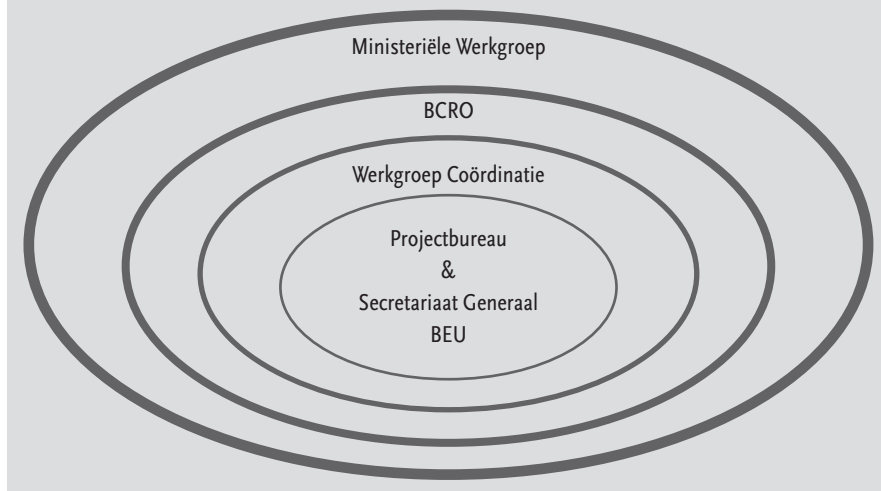
Na afronding van de conceptschets volgt een periode van informeren en reageren. Het projectbureau wordt ontbonden. De medewerkers van het Secretariaat-Generaal doen het dagelijkse werk met beperkte steun van externe experts. Uiteenlopende overheids- en maatschappelijke organisaties geven schriftelijke reacties. Overleg in de BCRO leidt ertoe dat de bindende beslissingen die in de conceptschets worden genoemd, worden afgezwakt. Het moeten meer vrijblijvende, beleidsopties worden volgens de commissie. Het Secretariaat-Generaal en een tweetal externe experts stellen een beslissing op. De ministers stellen op 8 juli 1997 de beleidsopties, geformuleerd op basis van de conceptschets, vast als beleidsvoornemen. Aan de hand van de beslissing een actieprogramma worden opgesteld.

Dan volgt de besluitvorming in het kader van de procedures van de Benelux Economische Unie, uitmondend in een definitief besluit van de ministers. Ten tijde van dit besluit, in oktober 2000, waren er inmiddels vijf jaar verstreken sinds de oplevering van de Concept Tweede Benelux Structuurschets. Tegelijkertijd wordt aan het actieprogramma gewerkt, dat sterk in het teken staat van Europese Interreg subsidies²⁰.

Het planningsobject dat verantwoordelijk is geweest voor de opstelling van de Tweede Benelux Structuurschets laat zich lastig precies omschrijven. Het is moeilijk het planningsobject af te bakenen van andere actoren die op de een of andere manier betrokken zijn bij de totstandkoming en doorwerking van de Tweede Benelux Structuurschets. De BEU als intergouvernementeel samenwerkingsverband met nauwelijks eigen bevoegdheden en de Tweede Benelux Structuurschets als, ex-ante, niet-juridische beleidsfiguur, bieden weinig aanknopingspunten om op formeel bestuurlijk-juridische gronden tot een afbakening te komen²¹. Op empirische gronden kom ik tot de volgende omschrijving. De verhouding tussen het planningsobject en de bredere beleidsomgeving kan het beste worden voorgesteld als een set concentrische cirkels (zie afb. 1.4). De binnenste cirkel vormt de kern van het planningsobject. Naar de buitenste ring toe vermindert de feitelijke betrokkenheid bij de planvorming. In de binnenste cirkel bevindt zich het projectbureau c.q. het Secretariaat-Generaal. In de daarop volgende cirkel bevindt zich de Werk-

²⁰ Interreg is een programma van de Europese Commissie waarmee inhoud wordt gegeven aan het regionaal beleid, in het bijzonder grensoverschrijdende en transnationale samenwerking.

²¹ Zoals Korthals Altes (1995, 64) dat wel heeft gedaan voor de Vierde nota met de introductie van het idee van een PKB-ambt.

Afbeelding 1.4 Planningsubject Benelux

groep Coördinatie. Vervolgens is er een cirkel die de BCRO voorstelt. Ten slotte is er de Ministeriële Werkgroep voor de Ruimtelijke Ordening. De scheiding tussen de ringen is echter niet in alle gevallen en op elk moment eenduidig.

1.3.3 Ruimtelijk Ontwikkelingsperspectief Rijn-Schelde Delta

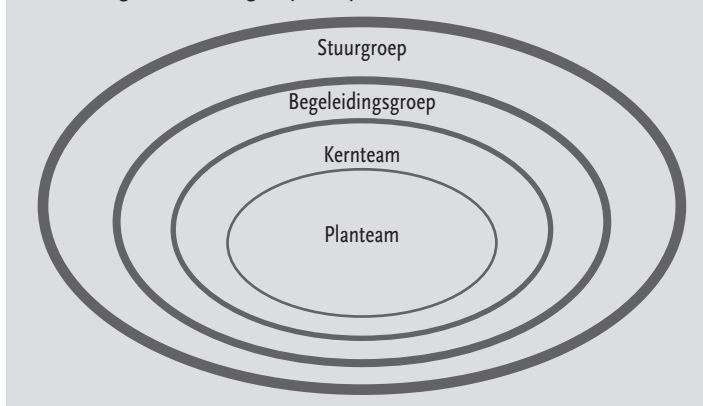
De casus Ruimtelijk Ontwikkelingsperspectief Rijn-Schelde Delta laat ik beginnen bij de verschijning van deel A van de *Vierde nota over de ruimtelijk ordening* in Nederland (zie afb. 1.5). In die nota wordt het concept 'regio's op eigen kracht' geïntroduceerd en het Westerscheldebekken als regio genoemd. Dit wordt door het georganiseerde bedrijfsleven, de Kamer van Koophandel, opgepakt om steun te verkrijgen voor een regionaal-economisch ontwikkelingsbeleid. In deel D van de *Vierde nota* extra wordt de Rijn-Schelde Delta aangewezen als gebied waarvoor een nadere uitwerking van het beleid zou moeten worden gerealiseerd.

In 1992 wordt, in opdracht van een samenwerkingsverband van Neder-

Afbeelding 1.5 Belangrijke momenten voor de Rijn-Schelde Delta samenwerking

- 1988 ◀ Vierde nota over de ruimtelijke ordening (deel a)
- 1989 ◀ Rapport van de Stuurgroep Rijn-Schelde Delta van de Kamers van Koophandel
- 1990
- 1991
- 1992 ◀ Conceptwerkplan opgesteld door een adviesbureau
- 1993
- 1994
- 1995 ◀ Ondertekening intentieverklaring en vorming stuurgroep
- 1996 ◀ Opstelling werkplan door twee adviesbureaus
- 1997 ◀ Verkenningsrapport, opgesteld door het planteam
- 1998 ◀ Delta-perspectief, opgesteld door het planteam
- 1999 ◀ Ondertekening programmaovereenkomst

Afbeelding 1.6 Planningssubject Rijn-Schelde Delta



landse overheden en maatschappelijke organisaties, door een adviesbureau een werkplan opgesteld. De samenwerking tussen de betrokken organisaties moet volgens het werkplan in eerste instantie vorm krijgen door de opstelling van een

ruimtelijk ontwikkelingsperspectief. Het is de bedoeling dat de Vlaamse overheden en organisaties zich aansluiten bij de samenwerking. Onder andere omdat de Vlaamse overheden worden geconfronteerd met een reeds door de Nederlandse partijen uitgewerkt werkplan, zonder dat ze daar invloed op hebben gehad, willen zij geen samenwerkingsovereenkomst ondertekenen. Door lobbywerk van het Secretariaat-Generaal van de BEU en doordat inmiddels een aantal preciaire grensoverschrijdende ruimtelijke vraagstukken in het gebied is opgelost, krijgt men de Vlaamse overheden zo ver dat zij alsnog een intentieverklaring tekenen (1995).

De samenwerkende overheden en maatschappelijke organisaties richten een stuurgroep (met bestuurders) en een (ambtelijke) begeleidingsgroep op. Aan een tweetal bureaus wordt de opdracht gegeven een (nieuw) werkplan te schrijven. In dit werkplan (1996) wordt een ruimtelijk ontwikkelingsperspectief veel minder centraal gesteld dan in het voorgaande plan. Projecten waarmee in korte tijd een aantal concrete successen worden geboekt zouden volgens de opstellers van het werkplan nodig zijn om de samenwerking verder te helpen. Er wordt een projectmanager aangesteld en een projectsecretariaat ingesteld.

De verschillende partijen in het samenwerkingsverband verschillen van mening over de wenselijkheid van een ruimtelijk ontwikkelingsperspectief. Besloten wordt eerst een verkenning te plegen van het nut en de noodzaak van een ruimtelijk ontwikkelingsperspectief. Er wordt een planteam ingesteld, bestaande uit de projectmanager en drie externe leden. Het planteam wordt intensief begeleid door vertegenwoordigers van een aantal partijen in het samenwerkingsverband. Op basis van een verkenningsrapport (september 1997) wordt besloten een ruimtelijk ontwikkelingsperspectief op te stellen. Hetzelfde planteam is verantwoordelijk voor de opstelling van het ruimtelijk ontwikkelingsperspectief (juni 1998).

Het beeld van de concentrische cirkels als typering van het planningssubject is ook hier van toepassing (zie afb. 1.6). De verhouding tussen planningssubject en andere actoren is in deze casus echter nog moeilijker af te bakenen dan in de voorgaande casus. In de kern van het planningssubject bevindt zich het planteam, met daar direct omheen de vertegenwoordigers van de partijen die zich intensief bemoeid hebben met de planvorming. Daaromheen

is de (ambtelijke) begeleidingsgroep gesitueerd. Ten slotte is er de stuurgroep.

1.4 Het vervolg

In de volgende twee hoofdstukken wordt gedefinieerd wat in dit onderzoek verstaan wordt onder ruimtelijke planning. Aan het einde van hoofdstuk 3 resulteert dit in een aantal gerichte onderzoeksvragen. Na uiteenzetting van het planningtheoretisch kader wordt het onderwerp van deze studie vanuit twee invalshoeken benaderd. Eerst wordt de context waarin transnationale en grensoverschrijdende planning plaatsvindt beschreven. In hoofdstuk 4 wordt ingegaan op de internationale context van de twee onderzochte planningprocessen. De planningpraktijken in de verschillende delen van de Benelux worden in hoofdstuk 5 geschetst. Er wordt in deze twee hoofdstukken van buitenaf naar de twee planningprocessen gekeken. Vervolgens verandert het perspectief en worden de twee planningprocessen van binnenuit bekeken. Van binnenuit wordt in hoofdstuk 6 de periode beschreven die voorafging aan het besluit een Tweede Benelux Structuurschets te gaan opstellen. Daarna komt in hoofdstuk 7 de opstelling van de Tweede Benelux Structuurschets aan de orde. In hoofdstuk 8 staat de doorwerking van de schets centraal. Het Ruimtelijk Ontwikkelingsperspectief voor de Rijn-Schelde Delta is het onderwerp van hoofdstuk 9. In het laatste hoofdstuk worden ten slotte conclusies getrokken.

2 De functie van ruimtelijke planning

Afstemming en sturing

De probleemstelling uit het vorige hoofdstuk geeft aan dat de eerste stap in dit onderzoek is het omschrijven van de legitimatiegronden en de functie van ruimtelijke planning. Om de twee beleidstrajecten te kunnen beoordelen als ruimtelijke planningprocessen moet eerst duidelijk worden gemaakt wat onder ruimtelijke planning wordt verstaan. Er is behoefte aan een algemene omschrijving van ruimtelijke planning, die los staat van een betekenis die nauw verbonden is met een specifieke nationale beleidspraktijk. Het gaat in dit onderzoek immers om een nieuwe praktijk, de transnationale en grensoverschrijdende ruimtelijke planning. Van deze praktijk kan niet bij voorbaat worden gesteld dat bijvoorbeeld het Nederlandse beleidsterrein van de ruimtelijke ordening daarvoor model kan staan. De theoretische beschouwing van ruimtelijke planning in dit en het volgende hoofdstuk, moet genoeg houvast bieden om richting te geven aan de analyse van de twee geselecteerde beleidstrajecten. Tegelijkertijd moet er recht worden gedaan aan het verkennende karakter van het onderzoek.

Een basale aanname is dat “physical developments involves a stream of decisions taken by private as well as public actors, each pursuing ends of their own” (Faludi, 1987, 117) of “De wereld om ons heen krijgt zijn definitieve vorm in een eindeloze reeks bouwbeslissingen [...]” (Van der Cammen, 1996, 4). Deze omschrijving van ruimtelijke ontwikkeling past goed bij de uitgangspunten die in het voorgaande hoofdstuk zijn gepresenteerd. Handelende actoren vormen het uitgangspunt voor de analyse van sociale processen. Planning is een activiteit die het referentiekader van actoren mede definieert. In dit en het volgende hoofdstuk wordt ingegaan op de wijze waarop in de theorie van planning wordt gedacht over de wijze waarop deze structurering plaatsvindt. Dat de theorie twee primaire functies aan planning toekent, te weten afstemming en sturing, vormt de centrale boodschap van dit hoofdstuk. Ruimtelijke planning als een vorm van afstemming is gericht op het voorkómen van ernstige conflicten tussen maatschappelijke actoren. Het gaat hierbij vanzelfsprekend om conflicten die het gevolg zijn van botsende ruimteclaims. In het geval van ruimtelijke planning als sturing is het een activiteit die ruimtelijk geformuleerde doelstellingen probeert te bereiken. In theorie en praktijk is het niet altijd gemakkelijk messcherp aan te geven wanneer er sprake is van planning als afstemming en waar planning als sturing moet worden opgevat. Ik ga ervan uit dat er sprake is van een continuüm, met aan het ene uiterste afstemming en aan het andere sturing.

In de eerste paragraaf wordt ruimtelijke planning nader gedefinieerd. Om grip te krijgen op het legitimiteitsaspect moet worden vastgesteld dat overheidsplanning zich onderscheidt van planning in een algemene betekenis (§ 2.1.1). Vervolgens wordt duidelijk gemaakt dat planning en markt, als maatschappelijke ordeningsprincipes, niet als substituten van elkaar moeten worden gezien (§ 2.1.2). Ten slotte wordt ruimtelijke planning onderscheiden van overheidsplanning en beleid in algemene zin (§ 2.1.3).

De tweede paragraaf legt de theoretische basis voor het onderscheid tussen afstemming en sturing. Duidelijk zal worden dat het planningtheoretische denken een constante kent in de vorm van het, door mij zo benoemde, onderscheid tussen afstemming en sturing. Verder is in de planningtheorie steeds meer aandacht gekomen voor de sociale context van rationele besluitvorming. Deze sociale context waarin actoren op basis van hun eigen referentiekader rationeel opereren, is het andere hoofdthema in de tweede paragraaf.

In paragraaf 2.3 wordt, op basis van het onderscheid tussen afstemming en sturing, een continuüm geschetst waarop verschillende vormen van planning te plaatsen zijn.

2.1 Plaatsbepaling van een begrip

De begrippen planning en beleid worden door elkaar en in vele betekenissen gebruikt. Voordat theorievorming over planning aan de orde kan worden gesteld is het noodzakelijk om ten aanzien van het begrip ‘planning’ enige duidelijkheid te verschaffen. Er wordt kort aangegeven wat in basale termen moet worden verstaan onder ruimtelijke planning als overheidsbeleid. Ruimtelijke planning als overheidsbeleid kent drie aspecten. Het gaat om het beleid van de overheid en niet om beleid van ongeacht welke organisatie (§ 2.1.1). In de tweede plaats moet planning worden onderscheiden van niet-planning (§ 2.1.2). Het meest elementaire onderscheid dat hierbij kan worden gemaakt is het onderscheid tussen planning en het vrije spel der maatschappelijke krachten: de markt. In de derde plaats is het van belang aan te geven in welke zin ruimtelijke planning zich onderscheidt van overheidsplanning in het algemeen (§ 2.1.3).

2.1.1 Overheidsplanning en verantwoording

In de meeste betekenissen van planning en beleid staat het handelen en beslissen van de overheid centraal. Het gaat daarbij om de voorbereiding, de legitimering en doorvoering van het overheidshandelen. De Jong (1986) noemt in navolging van Van Vught drie dimensies van planning: “inzichtvorming, besluitvorming en actie”. De politicologisch georiënteerde auteurs Van de Graaf en Hoppe (1989) leggen de nadruk op de legitimering van het handelen. Beleid wordt door hen gedefinieerd als “een politiek bekrachtigd plan”. De overheid maakt beleid, ‘plant’ en reguleert om maatschappelijke vraagstukken tot een oplossing te brengen. Dit handelen, en de voorbereiding ervan, door de overheid is, vanwege de noodzakelijke politieke bekrachtiging, principieel anders dan het handelen van andere maatschappelijke actoren. ‘Politieke bekrachtiging’ is een fundamentele eis die het staats- en bestuursrecht stelt aan het handelen van de overheid. In tegenstelling tot andere organisa-

ties kan voor de overheid het recht niet simpelweg worden gezien als een set randvoorwaarden waarbinnen het handelen moet worden bepaald. Het recht is doel en instrument tegelijkertijd (Frissen, 1989, 14). Voor private organisaties (of personen) is het recht pas van belang bij het verrichten van een handeling. Slechts de uitkomst van een beslissing moet voldoen aan wettelijke eisen. Voor overheidsorganisaties daarentegen is de aan het handelen voorafgaande wijze van besluiten en de bevoegdheid hiertoe in het bestuursrecht nauw omschreven (vgl. Mastop, 1984, 169). Dat de overheid ook als rechtspersoon via het privaatrecht kan optreden compliceert een juiste beoordeling van de plaats van planning.

Voor de verdere bespreking van planning in dit en het volgende hoofdstuk en de analyses in de rest van het boek zijn twee constatering van belang. Ten eerste moet worden benadrukt dat ik met 'planning' overheidsplanning bedoel²². Overheidsplanning onderscheidt zich, zoals hierboven is geschetst, principieel van andere vormen van maatschappelijk handelen doordat de besluitvorming zelf, en niet alleen de daaruit voortvloeiende handelingen, wordt gestructureerd en gelegitimeerd door het recht. In het verlengde hiervan ligt de constatering dat een bijzondere plaats moet worden toegekend aan besluitvorming c.q. beslissingen. Auteurs die hun werk baseren op de beslissingsgerichte benadering van planning (Mastop, 1987; Faludi, 1987; Van der Valk, 1989; Faludi & Van der Valk, 1994; Wallagh, 1994; Korthals Altes, 1995) maken 'beslissingen' tot het centrale onderwerp van hun analyse vanwege de verantwoordingsplicht die overheden hebben. "Het gaat er om dat overheden kunnen worden aangesproken op hun beslissingen. Hiermee is de legitimiteit van het handelen en beslissen van de overheid in het geding." Het gaat "om het (normatieve) uitgangspunt dat de legitimiteit van een overheid gebaseerd moet zijn op verantwoording voor wat zij doet" (Korthals Altes, 1995, 6).

Voor het onderwerp van deze studie, de internationale samenwerking op het terrein van de ruimtelijke ordening, heeft de verantwoording van beslissingen bijzondere kenmerken. Doordat deze vorm van samenwerking volop in ontwikkeling is, is niet bij voorbaat duidelijk aan welke eisen de verantwoording van beslissingen door transnationaal of grensoverschrijdend samenwerkende actoren moet voldoen. Begrippen als subsidiariteit (zie bijv. Leenknecht & Bekkers, 1993) en soevereiniteit nemen een bijzondere plaats in. Ik zal hier uitgebreid op terugkomen (zie § 3.1.2 en § 4.1.2).

²² Dat overheidsorganisaties principieel verschillen van niet-overheidsorganisaties wordt door experts op het terrein van de ruimtelijke ontwikkeling en door overheden zelf niet altijd veelbetekend gevonden. Interstedelijke competitie brengt Van den Berg en Van Klink (1995, 211) ertoe te stellen dat het nodig is "to manage a town as an enterprise". De gemeente Almere stelt van zichzelf dat "a city that works like a enterprise is a good place for business" (advertentie in *NRC Handelsblad*, 26 oktober 2000).

2.1.2 De vrije markt en overheidsoptreden: twee zijden van één medaille

Vaak wordt bij het gebruik van de begrippen ‘planning’ en ‘marktwerking’ de tegenstelling tussen beide benadrukt. Een dergelijke eenvoudige dichotomie gaat voorbij aan het feit dat in moderne samenlevingen overheidsregulering en marktwerking ook complementair zijn. Voordat ik inga op de kenmerken van deze complementariteit, moet duidelijk zijn dat planning en marktwerking niet los van elkaar kunnen bestaan.

Max Webers werk uit de eerste helft van de twintigste eeuw over de plaats van de overheid in de samenleving ligt, impliciet of expliciet, aan de basis van een groot gedeelte van het denken over planning. De begrippen bureaucratie en rationaliteit staan hierin centraal (Low, 1991, 54 e.v.). Een grote verdienste van Weber in relatie tot overheidsplanning is dat hij inzichtelijk maakt dat in een democratische samenleving bureaucratie en markt nauw met elkaar verbonden zijn. Volgens Weber belichamen de instituties markt en bureaucratie de formele rationaliteit, of ‘Zweckrationaliteit’, in de moderne samenleving. De politiek is in de eerste plaats de sfeer van de inhoudelijk rationaliteit of ‘Wertrationaliteit’.

De markt is het strijdtoneel van “‘at least relatively autonomous’ economic units. [...] One aspect of this power struggle was over the question of market freedom itself. Weber pointed out that as the market had been extended, the forms of regulation of the market had grown. Urban planning is obviously one such form of regulation” (ibid., 60). Het principe van de bureaucratie bestaat uit het idee dat organisaties kunnen worden ontworpen om een bepaald doel te bereiken (ibid., 64). Een organisatie is doelgericht en in die zin georiënteerd op planning²³. Centrale planning als maatschappelijk orderingsprincipe is echter in de visie van Weber geen alternatief voor de markt, omdat de (machts)middelen (‘the system of incentives’) die nodig zijn om subjecten te sturen²⁴ ontbreken. Een samenleving die geordend is als ware het één doelgerichte organisatie is volgens Weber dus ondenkbaar.

Dat Webers ideeën toentertijd geen gemeengoed waren blijkt uit de vergelijking zoals De Casseres, een van de grondleggers van de Nederlandse planologie, die in de jaren dertig van de twintigste eeuw treft. Hij “vergelijkt de wetenschap van de ruimtelijke organisatie der samenleving ‘met de dienst der bedrijfsorganisatie ten aanzien van een grote industrie’. ‘De planologie

²³ Dat wil zeggen planning als georganiseerde inzet van middelen om vooraf bepaalde doelen te bereiken. In het volgende hoofdstuk zal duidelijk worden dat vandaag de dag wordt gevonden dat dit slechts één dimensie van planning is.

²⁴ In de beschouwing van Weber gaat het om een geplande economie en zijn de subjecten werknemers, maar mutatis mutandis gaat dit ook op voor actoren die beslissingen nemen ten aanzien van het ruimtegebruik.

heeft een soortgelijke taak ten opzichte van de samenleving als de bedrijfsorganisatie ten aanzien van de onderneming, namelijk de ruimtelijke structuur zodanig te organiseren dat het maatschappelijk leven zich onder gunstige ruimtelijke omstandigheden kan ontplooiën” (op citaat in Steigenga, 1964, 11).

Het is zoals Friedmann (1987, 25) stelt: “In market societies, the central coordination of all planning activities is patently impossible.” Zelfs voor grote organisaties geldt dat centrale coördinatie van activiteiten volgens het ideaaltipe van de bureaucratische organisatie al snel met structurele beperkingen te maken krijgt. “The more comprehensively those in large corporate organizations seek to plan, the more they find themselves dependent on outcomes of other agencies, both public and private: also, the more aware they become of the many subtle relationships – economic, social, political and ecological – that extend into parts of their environment which may be less clearly structured in formal organizational terms” (Friend e.a., 1974, XXIII).

De samenleving kan dus niet in zijn totaliteit worden georganiseerd als ware het één organisatie. Daartegenover staat dat de samenleving ook niet alleen geordend kan worden volgens het marktprincipe. De markt als institutie kan ook niet zonder de bureaucratie. Volgens Friedmann (1987, 29) moet ‘planning in the public domain’ worden geplaatst tegen de achtergrond van een maatschappelijke strijd tussen ‘market rationality’ en ‘social rationality’. “Production and livelihood depend largely on market rationality, but untrained profit making destroys the bonds of human reciprocity that lie at the foundation of all social life.”

Planning en marktwerking kunnen dus niet zonder elkaar. In het vervolg van deze paragraaf ga ik in op de kenmerken van deze complementariteit. Een kenmerk is dat de overheid een belangrijke rol speelt bij het instellen en onderhouden van een regime dat het proces van spontane coördinatie van maatschappelijk handelen, het marktmechanisme, mogelijk maakt. Er kan bijvoorbeeld worden gewezen op de noodzaak van minimale instituties, zoals het over en weer garanderen van eigendomsrechten dat noodzakelijk is om de grondmarkt te laten functioneren (Terhorst & Van de Ven, 1997). Scharpf (1997, 112 e.v.) spreekt in dit verband over negatieve coördinatie. Deze vorm van coördinatie is gekenmerkt door de afwezigheid van directe onderhandelingen en afspraken, waarbij actoren strategisch op elkaar inspelen. Volgens Faludi (1987, 143 e.v.) betekent een en ander dat de ‘ruimte’ als onderwerp van publieke en private besluitvorming slechts ‘bestaat’ bij de gratie van maatschappelijke instituties.

Maatschappelijke instituties, zoals privaateigendom van de grond, vormen de basisregels op basis waarvan actoren interactie kunnen aangaan over wijziging van het grondgebruik. Waar deze interactie gekenmerkt wordt door vrijwillige participatie van actoren, zoals op een markt, is er sprake van

wederzijdse afhankelijkheid. Salet (1994) neemt de wijze waarop deze wederzijdse afhankelijkheid tussen actoren wordt bestudeerd in respectievelijk de economische wetenschappen en de rechtssociologie als basis voor een dichotomie om overheidsoptreden te analyseren. In het economisch denken, gedomineerd door het utilitarisme, zijn gedragsregels terug te voeren op de weloverwogen keuze van middelen om bij de handelende actor bekende doelen te bereiken. De econoom tracht in “essentie de subject-objectverhouding in ruiltransacties te optimaliseren vanuit een berekenende afweging van materiële kosten en terugkerende kosten” (Salet, 1994, 43).

In het rechtssociologisch denken zijn gedragsregels ten aanzien van interactie morele verplichtingen. “Het oogmerk van morele verplichtingen is in de meest algemene zin dat zij vreedzaam verkeer mogelijk moeten maken” (ibid., 40). “Het gaat om basisregels van wederkerigheid tussen subjecten, die een ordelijk samenleven mogelijk moeten maken, zoals de Tien Geboden, de grammatica van de taal, of de gedragsregels voor het wegverkeer” (ibid., 39). De klassieke rechtsstaat wordt gekenmerkt doordat ze slechts ingreep in het maatschappelijk verkeer met de argumenten die door de rechtssociologen naar voren worden gebracht. Er wordt een *ordering* van maatschappelijke verhoudingen nagestreefd zonder dat concrete beleidsdoelstellingen worden nagestreefd. De klassieke rechtstaat is geleidelijk geëvolueerd tot een sociale rechtstaat, in Nederland ‘de verzorgingsstaat’, met als gevolg een spanning tussen de principes van de rechtsstaat (de rechtsorde) en de ambities die het resultaat zijn van de staat als medium ter bekrachtiging van diverse maatschappelijke aspiraties (de politieke orde). Bij deze *sturende* ambities van de overheid staat de keuze van middelen centraal. Dit heeft er, volgens Salet, toe geleid dat de bureaucratie zich heeft ontwikkeld tot een doelgerichte managementindustrie (ibid. 89, e.v.), waarbij de ordenende functie, als wetgever, uit het oog wordt verloren.

Salets (1994) onderscheid tussen ordening en sturing dient hier wel als inspiratiebron, maar krijgt een iets andere betekenis. Bij Salet heeft ordening voornamelijk betrekking op het recht, terwijl beleid voornamelijk wordt geplaatst tegen de achtergrond van sturing. Planning en beleid vervullen, feitelijk in ieder geval, zowel een sturende als een ordenende functie. Het vaststellen van procedures, die lang niet altijd juridisch van aard zijn, het ontwikkelen van netwerken van actoren en de introductie van planconcepten hebben belangrijke gevolgen voor de verhouding tussen actoren (vgl. Faludi, 1996a; Healey, 1997a). Er ontstaat een bepaalde ‘orde’ rond maatschappelijke vraagstukken doordat actoren een plaats krijgen bij de oplossing van een maatschappelijk vraagstuk, terwijl andere actoren worden buitengesloten. De wijze waarop betrokken actoren met elkaar dienen om te gaan wordt in procedures vastgelegd en planconcepten stellen actoren in staat betekenisvol met elkaar te communiceren. Ordening ligt dus dicht tegen het mogelijk maken van afstemming aan. Gezien het feit dat het in deze studie gaat om

een beleidsterrein in ontwikkeling zijn verhoudingen en omgangsregels niet uitgekristalliseerd, laat staan formeel vastgelegd. Daar waar overheidsbesluitvorming over de ruimtelijke ordening steeds vaker wordt geconfronteerd met internationale samenhang van maatschappelijke processen, zullen overheidsactoren steeds vaker ervaren dat afstemming van beslissingen met actoren buiten de bestaande nationale orde nodig is.

De opbouw van een internationale orde die een dergelijke afstemming faciliteert is dus bij uitstek een van de functies die transnationale grensoverschrijdende plannen zouden kunnen vervullen. Hoe het ontstaan en functioneren van een dergelijke nieuwe orde moet worden begrepen is een vraag die nadrukkelijk binnen dit onderzoek valt.

2.1.3 Ruimtelijke planning

Als derde dimensie van het begrip 'planning' wordt hier de relatie met de maatschappelijke problematiek waarop ze betrekking heeft aan de orde gesteld. Het gaat om de vraag op welke wijze 'ruimtelijke' planning zich onderscheidt van overheidsplanning in algemene zin. Planning en beleid hebben eigen kenmerken die los van de concrete maatschappelijke problematiek kunnen worden beschreven, zoals ruimtelijke ordening, verkeer en vervoer, economie enzovoorts. Theorievorming heeft dan ook voornamelijk plaatsgevonden op basis van het idee van een generieke planningtheorie (zie § 2.2). Faludi (1984) maakt een onderscheid tussen 'theories of planning' en 'theories in planning'. Van de Graaf en Hoppe (1989, 34) hebben het over kennis van beleid en kennis in beleid. Het laatste heeft betrekking op de stand van zaken op een bepaald beleidsterrein, de causale verbanden tussen maatregelen en resultaten en de normatieve uitgangspunten voor het vellen van politieke oordelen over de juistheid van beleid. Bij kennis van beleid gaat het om de resultaten van wetenschappelijk onderzoek met betrekking tot het proces van de totstandkoming en de uitvoering van beleid.

Ruimtelijke planning onderscheidt zich van ander beleid op basis van het object: de ruimte²⁵. Op basis van het denken over ruimtelijke planning en de beleidspraktijk valt een continuüm te construeren. Aan het ene uiterste is ruimtelijke planning niets meer dan een afstemmingsmechanisme. Aan het andere uiterste van het continuüm is ruimtelijke planning een activiteit waarmee vorm wordt gegeven aan de ruimte vanuit een uitgewerkte visie op de gewenste ruimtelijke structuur.

Het afstemmen van ruimteclaims wortelt in het idee dat ruimte een schaars, en dus eindig goed is (zie bijv. Bol & Van Vliet, 1995). Bovendien is het

²⁵ Zonneveld (1991a) spreekt over 'de ruimte' als materieel object van planning. Verder onderscheidt hij 'de beslissingen van actoren' als formeel object.

voor zeer veel maatschappelijke activiteiten een noodzakelijk goed. Het gebruik van dit goed levert strijd op, een strijd die in meer of mindere mate via het marktmechanisme c.q. door middel van overheidsingrijpen kan worden beslecht. De beperking van de marktwerking wordt gerechtvaardigd door te wijzen op zaken als het optreden van negatieve externe effecten, 'free-riding', het instandhouden van collectieve goederen en een rechtvaardige verdeling van schaarse goederen (Scharpf, 1997, 70-71). Planning als afstemming stelt de verdeling van ruimte centraal. Dat gebeurt voornamelijk door eisen te stellen aan de besluitvormingsprocedure inzake het grondgebruik. Verder wordt, in het algemeen belang, ruimte gereserveerd voor maatschappelijk zwakke activiteiten. De afstemmingsfunctie wordt vaak benadrukt om planning als neutrale, tussen belangen in staande, activiteit te positioneren. Foley (1960, 76-71) heeft het over "a sort of budget function" en "a neutral, allocating function". Door de Nederlandse Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR, 1998a) wordt ten aanzien van de procedurele aspecten van afstemming gesproken over "ruimtelijke ordening als afwegingsstructuur: de bestuurlijk-institutionele organisatie van de overheidsactiviteiten aangaande de ruimte."

Planning als het nastreven van een gewenste ruimtelijke structuur, planning als een vorm van sturing dus, gaat uit van 'ruimtelijke kwaliteiten' en daarmee van ruimte als object van vormgeving. In de Nederlandse *Vierde nota over de ruimtelijke ordening* (Ministerie van VROM, 1988a, 9) wordt het streven naar ruimtelijke kwaliteit treffend verwoord: "Zoals een architect er niet is als hij bij het ontwerpen van een huis voldoende ruimte heeft gevonden om er in te kunnen wonen, zo is de ruimtelijke ordening van ons land er niet als er voor verschillende activiteiten van alle Nederlanders in 2015 voldoende ruimte is gemaakt". Het idee van ruimtelijke kwaliteit "gives town planning something to champion" (Foley, 1960, 77). Ruimtelijke kwaliteit als doelstelling geeft planning veel explicieter een politiek-ideologische lading. Zo stelt Foley dat Britse planning van origine een duidelijk antistedelijk karakter heeft, wat zich uit in het beheersen, 'containment', van stedelijke groei. 'Greenbelts' en 'new towns'²⁶ zouden beter aansluiten bij de Britse waarden. Ruimtelijke planning is niet alleen in Groot-Brittannië maar ook in veel andere landen begonnen vanuit een antistedelijke traditie; zo ook in België en Nederland (zie hoofdstuk 5). Albrechts (1980) geeft aan dat de Belgische overheid door het beschikbaar stellen van grond en subsidies arbeiders stimuleerde in het landelijk gebied te blijven c.q. te gaan wonen. "De ideologie die hierachter zit – privé eigendom als agens voor privé initiatief dat uitgeoefend op het platteland tot morele verheffing, maatschappelijke orde en rust leidt – wordt verdedigd door de katholieken."

²⁶ Hierbij is het verschil tussen 'cities' en 'towns' van belang, wat lastig te vertalen is.

De ruimtelijke kwaliteiten die tezamen richtinggevend zijn geweest voor het Nederlandse ruimtelijke beleid worden door de WRR (1998a, 16) omschreven als afwegingskader: “inhoudelijke ideeën over de gewenste inrichting van de ruimte”. Wat betreft het Nederlandse nationale ruimtelijke beleid wordt gesteld dat er een vijftal basisprincipes te onderkennen is die ten grondslag liggen aan de opeenvolgende nationale nota’s over de ruimtelijke ordening. Het gaat om: concentratie en verstedelijking, ruimtelijke samenhang, ruimtelijke differentiatie, ruimtelijke hiërarchie en ruimtelijke rechtvaardigheid (ibid., p.31). Volgens Korthals Altes (1998, 19) zou hier het concurrentievermogen van de Nederlandse ruimtelijke orde aan moeten worden toegevoegd. Afgezien van de ruimtelijke kwaliteiten die binnen het beleidsterrein van de ruimtelijke ordening worden gedefinieerd, worden ook binnen diverse andere beleidsterreinen, verkeer en waterstaat, economische zaken etcetera, steeds vaker concepten ontwikkeld op basis van het ‘facet’ ruimte (WRR, 1998a, 98; Priemus, 2000). Deze concepten staan veelal op gespannen voet met de concepten die in de ruimtelijke ordening ontwikkeld zijn. Beleid waarin expliciet ruimtelijk gedefinieerde doelstellingen zijn opgenomen is dus breder dan het beleidsterrein van de ruimtelijke ordening.

In het volgende hoofdstuk (§ 3.1.1) kom ik terug op de ruimte als object van planning. Betoogd wordt dat ruimtelijke vraagstukken sociaal geconstrueerd worden. Voor de bepaling of transnationale of grensoverschrijdende ruimtelijke planning een functie te vervullen heeft is het van belang dat in de definitie van transnationale of grensoverschrijdende beleidsvraagstukken de ruimtelijke dimensie, als schaars goed en/of als object van vormgeving, een rol speelt.

2.1.4 Concluderend

Het begrip planning wordt vaak in een specifieke betekenis gebruikt. Traditioneel gaat het hierbij om de wijze waarop vooraf gestelde doelen met de inzet van bepaalde instrumenten kunnen worden bereikt. In een dergelijke definitie wordt de aandacht al snel gelegd op plannen en programma’s waarin doelen en middelen met elkaar in verband worden gebracht. De begrippen planning en beleid zoals die hier worden gebruikt hebben daarentegen een bredere betekenis. Het is belangrijk voor ogen te houden dat in de hier bedoelde betekenis planning vele uitingvormen kan hebben. Naast diverse ruimtelijke plannen zoals de Tweede Benelux Structuurschets of het Ruimtelijk Ontwikkelingsperspectief Rijn-Schelde Delta, valt te denken aan de regels die worden geformuleerd voor het functioneren van de Bijzondere Commissie voor de ruimtelijke ordening en de grenscommissies van de Benelux. In het onderstaande schema worden de basale kenmerken van ruimtelijke planning zoals die in dit onderzoek worden gehanteerd samengevat (zie afb. 2.1).

Afbeelding 2.1 Basale kenmerken van ruimtelijke planning

Overheidsplanning	➡ verantwoording van beslissingen fundamentele eis
Planning en marktwerking	➡ als ordeningsprincipes wederzijds afhankelijk
Ruimtelijke planning	➡ ruimte schaars goed; planning verdelingsmechanisme ➡ ruimte object van maatschappelijke vormgeving in het algemeen belang; planning doelgerichte, op kennis en ideologie gebaseerde activiteit

2.2 Planningtheorie: rationaliteit in context geplaatst

Aan de beschouwing in de voorgaande paragraaf kan de volgende omschrijving van ruimtelijke planning worden ontleend. Ruimtelijke planning kan worden omschreven als al het overheidsoptreden waaraan ruimtelijk gedefinieerde vraagstukken ten grondslag liggen. Belangrijk hierbij is dat planning en marktwerking niet simpelweg als substituten kunnen worden beschouwd. De beschouwing van de planningtheorie in deze paragraaf verschaft inzicht in de wijze waarop gedacht wordt over de mogelijkheden en de functie van planning.

De periode voor de jaren vijftig van de twintigste eeuw wordt wel omschreven als de klassieke periode in het denken over ruimtelijke planning (Faludi, 1996b). Kenmerkend voor deze periode is dat de stap van inzicht- en meningsvorming naar handelingen niet wordt geproblematiseerd. Er wordt uitgegaan van het primaat van de ontwerper. De gave van de ontwerper stelt hem in staat de beste combinatie van handelingen in een plan te integreren. Later in de klassieke periode komt daarbij dat keuzes die in plannen gemaakt worden wetenschappelijk onderbouwd moeten zijn. Het keuzeproces, met zijn politieke dimensie, wordt in deze periode uitsluitend beschouwd als een probleem van kennisverwerving.

De ontwerptraditie gaat terug tot voor de periode van de Verlichting (Friedmann, 1987) en staat voor een benadering waarin een rationele verantwoording voor beslissingen niet noodzakelijk wordt geacht. Met een ontwerp wordt orde geschapen, een orde die aansluit bij machtsverhoudingen van het moment. Friedmann (1987, 22) wijst in het bijzonder op het orthogonale karakter van het ontwerp. "For architects and engineers, who were its chief practitioners, the straight lines and right angles of orthogonal design were classic instances of an artificial, rational ordering of space." Een belangrijk kenmerk van deze traditie is dat ze zich beperkt tot de fysieke orde in een twee- of driedimensionale ruimte. Verder past de traditie bij een statische en hiërarchische wereld waarvan de betekenis slechts op mystieke wijze kan worden verklaard. Hoewel deze traditie in de ruimtelijke planning grotendeels is vervangen door een wetenschappelijke en politieke benadering van planning, leeft de traditie tot op de dag van vandaag voort in de werkwijze

van sommige architecten en stedenbouwkundigen.

'Survey-before-plan', verbonden met de planningpionier Geddes (zie bijv. Cherry, 1988), staat symbool voor het idee dat planning in de eerste plaats en vooral een kwestie is van kennisverwerving. Deze interpretatie van planning is geworteld in de positivistische wetenschapsopvatting dat de sociale werkelijkheid volledig kenbaar is. Wanneer door middel van vooronderzoek (de 'survey') voldoende inzicht is gekregen in de actuele situatie en toekomstige situatie van het plangebied, kunnen handelingen hieruit worden afgeleid.

Vanaf de jaren vijftig ontstaat de opvatting dat planning moet worden opgevat als een continu keuzeproces. Uitgangspunt is dat de actor die optreedt als planningssubject op rationele wijze te werk gaat (§ 2.2.1). In de loop der jaren is verschillend gedacht over de mogelijkheden van planning door rationele planningssubjecten. Zo worden de mogelijkheden van consensusvorming in pluralistische samenlevingen verschillend ingeschat (§ 2.2.2). Anderen benadrukken het bestaan van verschillende vormen van planning. Afhankelijk van de situatie waarin een planningssubject verkeert, kan de ene of de andere vorm gekozen worden (§ 2.2.3). Een derde groep auteurs legt de nadruk op interactie van actoren en de mogelijkheden om in onderhandelingen tot consensusvorming te komen (§ 2.2.4). Ten slotte zal in deze paragraaf stil worden gestaan bij de wijze waarop actoren ruimtelijke vraagstukken definiëren (§ 2.2.5). Dit is van grote betekenis voor de functie die planning kan vervullen.

2.2.1 Het rationele planningssubject

Kreukels (1980, 23) stelt dat de ontwikkeling van de planningtheorie van oorsprong nauw verbonden is met de ontwikkeling van planning in de bedrijfssector, het militaire apparaat en ten slotte de economische en ruimtelijke planning in de overheidssector. Aan het eind van de jaren vijftig gaat het denken over overheidsplanning voor het eerst zijn eigen weg. In dat planningtheoretisch denken heeft vanaf dat moment besluitvorming centraal gestaan. Het idee dat "overheidsplanning voor alles een keuzeproces is" en de hieraan verbonden "opvatting dat planning een continu proces is" (Wissink, 2000, 83) vormde hierbij het uitgangspunt. De bijdrage van de planningtheorie, zoals gezegd nauw verbonden met de organisatiekunde, was erop gericht de rationaliteit van de besluitvorming te doen toenemen. In eerste instantie bestonden er grote verwachtingen over het vermogen van planningssubjecten om rationeel te besluiten en te handelen. Het planningssubject heeft voldoende kennis en macht om veel, zo niet alle, mogelijke handelingsalternatieven in het licht van al hun gevolgen tegen elkaar af te wegen. Verder bezit het planningssubject het vermogen om alle handelingen die betrekking hebben op het object van planning, te coördineren. Impliciet wordt er hierbij uitgegaan van een planningssubject, vaak 'de overheid' als geheel, dat het middelpunt

van de samenleving vormt, een 'centrale actor' die buiten het object van sturing staat (McLoughlin, 1969). De zienswijze komt dichtbij het, in paragraaf 2.1.2 verworpen idee dat de samenleving kan worden benaderd als ware het één organisatie²⁷.

De zienswijze van het planningssubject als rationele actor die buiten het object van sturing staat, biedt de mogelijkheid van rationeel-comprehensieve of 'omvattende planning' (Wissink, 2000, 87). Braybrooke en Lindblom (geciteerd in Van de Graaf & Hoppe 1989, 239) geven een beschrijving van hoe beleid wordt gemaakt volgens het rationeel-comprehensieve model. De beleidsmaker brengt in een gegeven situatie alle mogelijke handelingsalternatieven en de bijbehorende gevolgen in kaart. Men beschikt over eenduidige waarderingscriteria voor de rangschikking van alternatieven. Het meest geprefereerde alternatief wordt vervolgens gekozen. Impliciet wordt hierbij uitgegaan van een grote mate van controle over de uitvoering van de gekozen alternatieven. De coördinatie van de handelingen die hiervoor nodig zijn, wordt echter niet geïmplementeerd. De steun voor het maken van dergelijk uitvoeringsgerichte omvattende plannen was dan ook kortstondig (Wissink, 2000, 89).

Een belangrijke nuancering van het rationele model is te vinden in het idee van 'bounded rationality' en 'satisficing' van Simon (1945). Hoewel het werk van Simon gebaseerd is op het functioneren van grote organisaties, heeft het grote weerklank gevonden onder beleidswetenschappers waaronder planologen. 'Bounded rationality' verwijst naar de (cognitieve) beperking van het vermogen van mensen om informatie te verwerken. Deze structurele beperkingen maken het zinloos om te streven naar de ontwikkeling en afweging van zoveel mogelijk alternatieven. Een beleidsmaker kan zich beter tevreden stellen met een alternatief dat 'satisficing' is in het licht van zijn doelstellingen. Faludi (1984, 114) spreekt van een vorm van 'controlled suspension of rational planning'. Een begrip als 'bounded rationality' probeert het strakke karakter van de route van de rationele besluitvorming af te zwakken.

Forester (1989, 48 e.v.) heeft het idee van 'bounded rationality' verder uitgewerkt²⁸. Het zijn niet alleen de beperkte vermogens van de actor zelf, die beperkingen stelt aan rationeel handelen en beslissen, maar ook de context waarin de actor opereert. Planningssubjecten maken deel uit van een context

²⁷ Deze zienswijze gaat wellicht wel op voor overzichtelijke organisaties met eenduidige doelen die relatief afgeschermd zijn van hun maatschappelijke omgeving. Echter ook in de organisatiekunde is vanaf de jaren vijftig het model genuanceerd en geheel of gedeeltelijk verworpen (vgl. Alexander, 1984, 63).

²⁸ Ook Friedmann (1967) stelt dat 'bounded rationality' niet alleen opgevat mag worden als het onvermogen van individuen om informatie te verwerken; ook de sociale context stelt (in verschillende mate) beperkingen. Sociale systemen verschillen in de mate waarin ze ruimte laten voor (rationele) planning.

waarin zij afhankelijk zijn van andere rationeel opererende actoren, actoren die over andere informatie beschikken en andere doelstellingen hebben.

In het geval dat een planningssubject opereert in een organisatorische ('socially differentiated') context moet deze in zijn handelswijze rekening houden met de wijze waarop organisaties functioneren. In organisaties is sprake van functionele specialisatie, wat voor coördinatieproblemen zorgt. Problemen worden verschillend gedefinieerd en activiteiten worden op een verschillende wijze geprioriteerd. Informatie is niet alleen imperfect, maar ook verbrokkeld aanwezig in de organisatie. De kennis in één onderdeel van de organisatie is bijvoorbeeld niet zonder meer te vergelijken met de informatie in een ander onderdeel. Een bevredigende oplossing moet in een dergelijke situatie tot stand worden gebracht door middel van het opbouwen en activeren van een netwerk.

Wanneer de context wordt gekenmerkt door 'pluralist conflict' dan is een planningssubject voor de oplossing van een probleem afhankelijk van andere actoren die andere belangen hebben dan het zelf heeft. Behalve verschillende percepties als gevolg van functionele differentiatie, spelen waardeconflicten een rol. Door middel van onderhandelingen moet een bevredigend resultaat worden geboekt. Wanneer de context wordt gekenmerkt door 'pluralist conflict' hebben alle partijen in min of meer gelijke mate toegang tot het beleidsproces. Vaak is het echter zo dat niet elk maatschappelijk belang via een belangenbehartiger wordt vertegenwoordigd in het beleidsproces. Forester spreekt dan over een context die 'structurally distorted' is. Politieke en economische mechanismen sluiten bepaalde belangen en groeperingen systematisch uit. Een bevredigende oplossing vanuit het oogpunt van sociale rechtvaardigheid is in een 'structurally distorted' context slechts mogelijk door onorthodoxe, 'non-conformist' werkwijzen.

Zoals gezegd is de belangrijke stap die Forester zet, dat hij het rationele handelen van actoren plaatst in een context van andere rationeel handelende actoren. Er wordt wel gesproken over het sociaal interactieperspectief (zie bijv. Mastop & Faludi, 1993). Het besef dat het vermogen om rationeel te handelen aan contextuele beperkingen onderhevig is, wordt expliciet of in ieder geval impliciet wel erkend door planningtheoretici. De auteurs van wie het werk in de volgende paragrafen (2.2.2 t/m 2.2.5) de revue passeert, komen echter tot verschillende oordelen over wat deze structurele beperking van de rationaliteit betekent voor de mogelijkheden van planning.

2.2.2 Pluralisme en de (on)mogelijkheid van consensusvorming

Volgens Lindblom (1959) betekent het feit dat planningssubjecten in een pluralistische omgeving opereren dat de onmogelijkheid van rationeel-comprehensieve planning dient te worden benadrukt. Bestaande maatschappelijke

verhoudingen maken het in zijn ogen onmogelijk om fundamentele veranderingen tot stand te brengen. Slechts kleine 'wederzijdse aanpassingen', 'mutual adjustment', van actoren, zorgen voor 'incrementele', kleine, wijzigingen in overheidsbeleid. Overheidsplanning, voor bijvoorbeeld een facet als de ruimte, is alleen voorstelbaar als een manier om partijen in staat te stellen van elkaar te leren en zich aan elkaar aan te passen; planning als afstemming dus.

Hiertegenover staat de zienswijze dat de overheid, als hoeder van het algemeen belang, maatschappelijke verandering kan en moet organiseren. Etzioni (1967; 1968) is een invloedrijke vertegenwoordiger van deze visie. Maatschappelijke consensusvorming en een rationele keuze ten aanzien van fundamentele maatschappelijke beslissingen acht hij ook in pluralistische samenlevingen mogelijk en wenselijk. Minder fundamentele beslissingen moeten vallen binnen de grenzen die door fundamentele beslissingen, worden gesteld. Overheidsplanning is vanuit dit gezichtspunt dus voorstelbaar als consensusvorming over en rationele besluitvorming ten aanzien van de hoofdlijnen van beleid. Deze hoofdlijnen zijn kaderstellend voor andere beleidsbeslissingen; planning als sturing op hoofdlijnen dus.

Lindbloms artikel "The science of 'Muddling Through'" (1959), dat in de planningliteratuur veel weerklink heeft gevonden, is een vroege beschrijving van overheidsplanning vanuit een radicaal pluralistisch perspectief. Lindblom reageert op wat hij noemt de 'rational comprehensive method', die hij verworpt als irrelevant voor het grootste gedeelte van de beleidspraktijk. Het idee dat in een beleidsproces doelen los van middelen kunnen worden gekozen, wordt door Lindblom verworpen. De waarden die aan beleid ten grondslag liggen zijn vaak divers en niet zelden met elkaar in tegenspraak. Ten aanzien van complexe problemen is het volgens hem onmogelijk eenduidig vast te stellen welke doelen moeten worden nagestreefd en welke doelen vervolgens prioriteit dienen te hebben. In de praktijk is het slechts mogelijk alternatieve handelingsmogelijkheden die niet al te zeer van elkaar afwijken tegen elkaar af te wegen; het zogenaamde 'disjointed-incrementalism'. Met de keuze van een beleidsalternatief worden ook de doelen vastgelegd. Het is in Lindbloms visie kortom zinloos vanuit vooraf bepaalde doelen uitputtend alternatieve handelingsmogelijkheden te ontwikkelen.

Lindblom vestigt met zijn nadruk op wederzijdse aanpassing aandacht op een aantal zaken die daarvoor niet in het denken over planning werden overwogen. Een belangrijke toevoeging is het inzicht dat waarden, het stellen van doelen, het ontwerpen van alternatieven en het aanduiden van instrumenten, nauw met elkaar verbonden zijn. Een andere waardevolle bijdrage vormt het inzicht dat planningssubjecten zich altijd in een positie bevinden waarin ze afhankelijk zijn van andere actoren. Verhoging van de samenhang en vergroting van de rationaliteit van overheidsbeleid kan worden bereikt door het vermogen van actoren om rekening te houden met andere actoren te vergro-

ten. Hierbij kan worden gewezen op de verbetering van communicatiekanalen, maar ook op zoets als personeelsbeleid. Organisaties kunnen er bijvoorbeeld baat bij hebben mensen in dienst te nemen die een tegendraads geluid laten horen. Daarmee vergroot een planningsubject het inzicht in hoe er buiten de organisatie wordt aangekeken tegen een bepaalde problematiek. Lindbloms perspectief is voor de transnationale en grensoverschrijdende afstemming van overheidsbesluitvorming uiterst actueel. Gezien de vaak grote onbekendheid van planningsobjecten met de situatie aan de andere kant van de staatsgrens zijn de meest basale voorwaarden om tot wederzijdse aanpassing te komen niet vervuld. Elders (De Vries, 1997) stel ik daarom dat het benoemen van grensoverschrijdende contactpersonen in de huidige fase van grensoverschrijdende samenwerking effectiever kan zijn dan bijvoorbeeld ingewikkelde uniformering van regelgeving.

Het werk van Etzioni (1967; 1968) wordt vaak besproken als een visie die de twee posities, rationele planning en Lindbloms 'disjointed incrementalism', bij elkaar brengt. Zodoende komt hij tot een vorm van planning die rekening houdt met de beperkingen die aan rationeel handelen worden gesteld (zie bijv. Faludi, 1984, 150 e.v.; De Jong, 1986). Een belangrijk kritiekpunt van Etzioni is dat Lindblom de bestaande verhoudingen met de daarbij behorende maatschappelijke ontwikkelingen als gegeven en rechtvaardig beschouwt. Een perceptie van het algemeen belang ontbreekt, evenals een visie op de overheid die meer is dan een optelsom van maatschappelijke deelbelangen. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan langetermijnbelangen. Een incrementele benadering van besluitvorming is immers per definitie beperkt tot de directe kortetermijngevolgen van één beslissing die slechts marginaal afwijkt van het bestaande beleid. Lindbloms veronderstelling dat het in pluralistische samenlevingen slechts mogelijk is beleidsvorming incrementeel te benaderen, wordt door Etzioni verworpen. Door middel van 'consensus building' is het mogelijk om draagvlak te creëren voor non-incrementele, fundamentele beleidsveranderingen. Deze fundamentele beslissingen vormen het kader voor incrementele beslissingen²⁹. Etzioni's perspectief leert dat planning als sturing op hoofdlijnen gepaard moet gaan met een bewuste selectiviteit ten aanzien van vraagstukken die aan de orde worden gesteld in plannen; dat de keuze van de hoofdlijn gerelateerd moet worden aan mogelijke alternatieve richtingen en ten slotte dat consensusvorming een belangrijke strategie is om draagvlak te genereren.

²⁹ Etzioni (1968) geeft er op impliciete wijze blijk van dat hij uitgaat van een 'dialectische relatie' tussen actoren en structuur (zie hoofdstuk 1). In tegenstelling tot Lindblom, die stelt dat de handelwijze van actoren structureel wordt beperkt, stelt Etzioni dat meer fundamentele kaders (voor incrementele beslissingen) door het (gezamenlijk) handelen van actoren kunnen worden gewijzigd.

2.2.3 Tussen bestaande verhoudingen en eigen doelstellingen

Afgezien van de reactie van Etzioni zijn ook de kanttekeningen van Friedmann (1967) op het ‘disjointed incrementalism’ van Lindblom van belang. Waar de bijdrage van Etzioni de mogelijkheden van consensusvorming benadrukte, gaat het in deze paragraaf om het belang van de (institutionele en culturele) context als beperking van het handelen van rationele planningssubjecten. Friedmann stelt, als een van de eersten, dat de institutionele context waarin planning plaatsvindt, bepalend is voor de mate waarin overheidsorganen plannend kunnen optreden. Het ‘disjointed incrementalism’ van Lindblom veronderstelt universele geldigheid van de factoren die grenzen stellen aan rationele planning, zonder dat hiervoor het bewijs wordt geleverd. Volgens Friedmann zien de pleitbezorgers van het ‘disjointed incrementalism’ over het hoofd dat de institutionele en culturele context in landen verschilt. Beperkingen aan het vermogen van een planningssubject om rationeel te handelen zijn derhalve niet universeel.

Friedmann (1987) maakt een onderscheid tussen ‘administration’ en ‘planning’. Bij ‘administration’ gaat het om routine beslissingen. Planning heeft betrekking op niet-routinematige beslissingen. Hierbij maakt hij onderscheid tussen ‘allocative’, ‘innovative’ en ‘radical’ planning. Het opbouwen van een netwerk en het instellen van een procedure kunnen in deze terminologie beschouwd worden als vormen van planning. Als procedures en netwerken zijn geïnstitutionaliseerd, dan kunnen ze voornamelijk in het teken staan van ‘administration’. De begrippen *allocatieve planning* en *innovatieve planning* verwijzen naar de stijl van planning die organisaties kunnen hanteren. Allocatieve planning is een vorm van planning die bestaande verhoudingen tot uitgangspunt neemt. Het doel van deze vorm van planning is het optimaal verdelen³⁰ van ‘hulpbronnen’ (‘resources’) over verschillende functies; in het geval van ruimtelijke planning betekent dat de ruimte zodanig verdelen dat bestaande maatschappelijke functies op dezelfde wijze als tevoren hun rol kunnen blijven vervullen. Allocatieve planning wordt gekenmerkt door het ondergeschikte belang van eigen doelstellingen van het planningssubject, omdat de doelen van andere belanghebbenden als gegeven worden beschouwd. Het planningssubject zorgt er dus voor dat *afstemming* van het handelen plaatsvindt op een zodanige manier dat actoren hun eigen doelstellin-

30 Opgemerkt moet worden dat Friedmann veronderstelt dat binnen de bestaande verhoudingen tussen actoren het mogelijk is een ‘optimale verdeling’ vast te stellen.

31 *Radical planning* is een extreme variant van *innovative planning*. Het is pas in het latere werk van Friedmann (1987) geïntroduceerd. Het principiële, en oorspronkelijke onderscheid heeft betrekking op ‘allocative and innovative planning’.

gen zo goed mogelijk kunnen bereiken.

Aan de andere kant bevindt zich innovatieve planning³¹. Deze vorm van planning is gericht op vernieuwing. De eigen ‘vernieuwende’ doelstellingen van het planningssubject voor het beleid spelen hierbij wel een belangrijke rol. Innovatieve planning is, onder andere door ‘institution building’, een manier om actief bestaande verhoudingen te veranderen. Planning is er dus op gericht het handelen van actoren in de doelgroep in de richting van de door het planningssubject gekozen doelstellingen te sturen.

Faludi (1984, 171 e.v.) stelt, in het verlengde van Friedmanns werk, dat de keuze van de benadering die wordt gehanteerd afhankelijk is van de speelruimte die het planningssubject heeft om zelfstandige doelen te kiezen en te verwezenlijken. Wanneer de organisatie weinig invloed kan uitoefenen op de handelingen van actoren in de doelgroep, dan rest alleen de mogelijkheid allocatieve planning te bedrijven. Bestuurders kunnen bijvoorbeeld organisaties een dusdanige opdracht verlenen dat de ruimte om zelf doelen te bepalen nihil wordt. Verder kan een planningssubject voor betreft zijn handelen zodanig afhankelijk zijn van andere organisaties dat het weinig mogelijkheden heeft om eigen doelstellingen te verwezenlijken.

Wanneer echter de beïnvloedingsmogelijkheden groter zijn, dan kan de organisatie ook ‘innovatief plannen’. Of een planningssubject dit ook daadwerkelijk zal doen, hangt onder andere af van de cultuur van de organisatie. Wanneer er bijvoorbeeld sprake is van een bureaucratische cultuur, gebaseerd op uitvoering van politiek bepaalde doelstellingen, zal een organisatie eerder geneigd zijn zich te beperken tot de allocatieve vorm van planning. Wanneer in de organisatie een meer politieke rolopvatting dominant is, zal men meer geneigd zijn zelf doelen te stellen en dus volgens de innovatieve vorm van planning handelen (Faludi, 1984).

Zoals in deel drie van dit boek duidelijk zal worden, liet de opdracht aan de planteam in de twee onderzochte beleidstrajecten weinig ruimte voor de ontwikkeling van innovatieve en dus op sturing gerichte planning. Desalniettemin leidt dit er niet toe dat de planteam zich zonder meer neerleggen bij het feit dat hun plannen slechts in het teken staan van een allocatieve, op afstemming gerichte planning. De poging om innovatief te plannen gaat slechts beperkt gepaard met een bewuste strategie om meer ruimte te creëren ten opzichte van de opdrachtgevers. Ik kom daar in het volgende hoofdstuk op terug, waar werking van planning als een communicatief proces en als een programmeringsproces centraal staat.

2.2.4 Rationaliteit van samenwerking

Friedmann (1967) en Faludi (1984) leggen in hun vroege werk de nadruk op planning als vorm van optreden van één planningssubject. Dit is weliswaar geen centrale actor, maar interactie met andere actoren is meer bijzaak dan

hoofdzaak. Er is oog voor het feit dat de vorm van planning die gekozen kan worden samenhangt met de handelingsmogelijkheden ten opzichte van andere actoren, maar planning wordt in de eerste plaats gezien als een methode om doelen te realiseren. Deze doelen zijn door het planningssubject gekozen of is het doel van een optimale verdeling van hulpbronnen. Auteurs die sterk geïnspireerd worden door speltheoretische denkbeelden³² leggen, net als Lindblom (1959), de nadruk op de interactie tussen actoren (zie bijv. Fisher & Ury, 1981; Susskind & Cruikshank, 1987; Glasbergen, 1995; Scharpf, 1997). Een verschil is dat zij, net als Etzioni (1967; 1968), meer waarde hechten aan de mogelijkheden van consensusvorming. Het is juist deze interactie van actoren die voor deze studie interessant is, omdat transnationale en grensoverschrijdende planningssubjecten zijn samengesteld uit actoren met sterk uiteenlopende referentiekaders.

Deze 'interactieliteratuur' is met name gericht op de wijze waarop directe communicatie, onderhandelingen en het maken van afspraken tussen actoren plaatsvinden. Er worden twee hoofdvormen onderscheiden. Er is een vorm waarbij actoren vanuit een van tevoren gedefinieerd eigen belang onderhandelen. In dat geval betekenen de baten van de ene actor de kosten voor de andere actor. Manieren om in deze onderhandelingsituaties tot een oplossing te komen zijn het compenseren van een onevenwichtige verdeling van kosten en baten door het voorzien in 'side payments' en het verbinden van verschillende vraagstukken aan elkaar die in principe niets met elkaar te maken hebben, 'issue linkage'. Deze wijze van onderhandelen is tussen staten een zeer gebruikelijke manier om tot oplossingen te komen. Zo zijn in de besluitvorming over de aanleg van hogesnelheidslijn tussen Rotterdam en Antwerpen beide vormen, 'issue linkage' en 'side payments', van probleemoplossing gehanteerd. Informeel is de aanleg van de spoorlijn, die baten oplevert voor Nederland en kosten voor België en Vlaanderen, verbonden aan de uitdieping van de Westerschelde, waar de verhouding tussen kosten en baten andersom was. Verder heeft de Nederlandse overheid een bedrag betaald voor de aanleg van het spoor over Vlaams grondgebied (Van den Berg, 1997; Meijerink, 2000). In dit geval wint de één, wat de ander verliest. Actoren hebben slechts oog voor het eigen belang. Er wordt gesproken over 'zero-sum games' (Scharpf, 1997) 'distributive bargaining' (Susskind & Cruikshank, 1987), convergerend onderhandelen (Allaert & De Klerck, 1998) en compromisvorming (Zonneveld, 1991a). Planning die voorwaarden creëert voor compromisvorming is in de hier gehanteerde terminologie planning gericht op afstemming.

In het andere geval is interactie erop gericht door combinatie van handelingsmogelijkheden waarden te realiseren die partijen door unilateraal te

³² Zie voor een analyse van samenwerking op basis van de speltheorie het werk van Axelrod (1990).

handelen niet kunnen bereiken. Als voorbeeld in de Nederlands-Belgische betrekkingen kan de organisatie van het Europees Kampioenschap voetbal in 2000 (Euro 2000) worden genoemd. Kleine landen als Nederland en België kunnen een dergelijk evenement moeilijk alleen organiseren. Een gemeenschappelijke kandidatuur zou veel meer kans maken dan een individuele kandidatuur. Al is dat laatste niet onmogelijk gezien de succesvolle kandidatuur van het 'kleine' Portugal voor Euro 2004. Deze vorm van onderhandelen gaat veelal gepaard met nieuwe manieren van kijken en een verandering van probleemdefinities. In het voorbeeld moest afgestapt worden van het gangbare idee dat de organisatie van een dergelijk evenement een nationale zaak is. Scharpf (1997) noemt dit 'problem-solving'. Andere omschrijvingen zijn: 'integrative bargaining' (Susskind & Cruikshank, 1987), integrerend onderhandelen (Allaert & De Klerck, 1998) en consensusvorming (Zonneveld, 1991a). Gerelateerd aan het in dit boek gehanteerde onderscheid tussen afstemming en sturing, kan consensusvorming omschreven worden als een vorm van gemeenschappelijke doelformulering op basis waarvan sturing mogelijk is. Actoren hebben oog voor de wijze waarop hun eigen belang in overeenstemming kan worden gebracht met de belangen van andere actoren. Onderhandelingen gericht op consensusvorming vereisen van actoren dat ze onderling vertrouwen hebben, creativiteit vertonen en openheid betrachten ten aanzien van de informatie die aangewend wordt.

Bij beleidsvorming zijn vaak zowel vraagstukken aan de orde waarbij een compromis het hoogst haalbare is, als vraagstukken waarbij consensus mogelijk is. In het voorbeeld van de organisatie van Euro 2000 geldt bijvoorbeeld dat de locatie waar de finale plaatsvond, slechts door compromisvorming kon worden bepaald³³. Scharpf (1997, 124) beschrijft treffend het dilemma waar actoren voor komen te staan in onderhandelingsprocessen. Unilateraal handelen gericht op compromisvorming en consensusvorming stellen tegenstrijdige eisen aan actoren. Bij unilateraal handelen loont het om informatie achter te houden en een gezonde portie wantrouwen tegenover de andere partij. De voorwaarden voor consensusvorming vereisen, zoals gezegd, een tegenovergestelde houding. Er bestaat niet alleen een psychologische spanning tussen de twee houdingen, ook is de partij die zich coöperatief opstelt kwetsbaar voor exploitatie door de andere partij. Actoren zullen dus 'van nature' geneigd zijn zich te richten op een compromis, terwijl men weet dat in een aantal gevallen consensus tot meer bevredigende oplossingen zou leiden.

Scharpf (1997, 117) spreekt van het onderhandelaarsdilemma. In het algemeen kan gesteld worden dat een eerste voorwaarde voor het oplossen van dit dilemma is dat erkend wordt dat er zaken zijn die zich lenen voor consen-

33 Nederland kreeg de finale, daartegenover stond dat België de openingswedstrijd kreeg.

susvorming en andere waarbij compromisvorming het hoogst haalbare is. Nadat deze duidelijkheid is gecreëerd kan procedurele scheiding van beide zaken ervoor zorgen dat compromisvorming en consensusvorming hand in hand gaan. Gebeurt dit niet en richt men zich zonder meer op consensusvorming, dan zullen compromissen niet ter tafel komen. De compromisvraagstukken blijven echter wel op de verborgen agenda van de betrokkenen staan en, om het gevaar van exploitatie in onuitgesproken compromiskwesties te voorkomen, zullen actoren zich niet snel coöperatief opstellen. Indien procedurele scheiding ertoe leidt dat actoren erin slagen om in moeilijke kwesties compromissen te sluiten is er een goede basis gelegd voor realiseren van consensus over andere vraagstukken (ibid., 135).

Een voorbeeld van procedurele scheiding is te vinden rond de planvorming van de Tweede Benelux Structuurschets. De BCRO heeft het projectbureau expliciet te kennen gegeven dat de aanleg van de HSL tussen Rotterdam en Antwerpen als gegeven diende te worden geaccepteerd en niet mocht interfereren met de moeizame onderhandelingen tussen beide landen. Voor de start van het RSD-project was de ondertekening van de Waterverdragen (1995) over de uitdieping van de Schelde zelfs een voorwaarde voor samenwerking (zie § 9.1.1).

Onder de noemer van 'Alternative Dispute Resolution' (ADR) (zie bijv.: Fisher & Ury, 1981; Susskind & Cruikshank, 1987; Glasbergen, 1995) zijn verschillende methoden ontwikkeld waarmee de kans op consensusvorming wordt vergroot. Nadruk bij deze methoden ligt op de vrijwillige deelname aan onderhandelingen en vrijwillige acceptatie van het onderhandelingsresultaat door alle partijen. Daarnaast is het van groot belang dat onderhandelingspartijen direct met elkaar spreken. Cruciaal is dat er vertrouwen ontstaat tussen partijen op een zodanige manier dat men bereid is tot een open onderhandelingsstrategie over te gaan. Een kenmerk van een dergelijke onderhandelingsstrategie is dat de discussie gaat over de inhoud van het onderhandelingsvraagstuk en niet over procedures en posities van betrokkenen. Een ander kenmerk is dat partijen min of meer open kaart spelen, dat wil zeggen geen informatie achterhouden of opereren op basis van een verborgen agenda (Susskind & Cruikshank, 1987, 78).

Wat deze paragraaf ons leert is dat het in één proces samenbrengen van compromisvorming en consensusvorming op problemen stuit. Procesmanagement moet een oplossing vinden voor dergelijke problemen. Institutionele arrangementen kunnen hierbij behulpzaam zijn. Wanneer er een forum bestaat waar partijen op een effectieve manier compromissen kunnen sluiten, kunnen kwesties die het consensusvormingsproces 'hypothekeer' naar dat forum worden verwezen. In het geval van de Beneluxsamenwerking zijn de grenscommissies, in potentie, bij uitstek fora waar moeilijke kwesties tijdens de planvorming van de Tweede Benelux Structuurschets hadden kunnen worden 'geparkeerd'.

2.2.5 Rationaliteit en het referentiekader van actoren

De in de voorgaande subparagraaf besproken benaderingen beschouwen de positie en normen van de betrokkenen als gegeven. Fundamentele beleidsproblemen waarbij verschillen in normen en maatstaven in het geding zijn blijven buiten beschouwing. Volgens Schön en Rein (1994) zijn het juist dergelijke problemen ('policy controversies') die van belang zijn bij de analyse van beleid. 'Policy controversies' zijn problemen waarbij partijen een situatie vanuit verschillende waardenstelsels beoordelen. "We see policy positions as resting on underlying structures of belief, perception, and appreciation, which we call "frames". We see policy controversies as disputes in which contending parties hold conflicting frames" (Schön & Rein, 1994, 23). Een beleidsprobleem kan in zo'n geval niet worden opgelost door overeenstemming te krijgen over de feiten. Oplossing van beleidsproblemen moet volgens deze auteurs worden gezocht in het op elkaar afstemmen van de referentiekaders van de betrokken actoren.

'Frame reflection' (ibid., 39 e.v.), het overdenken van de eigen uitgangspunten en aannames, kan de partijen helpen hun referentiekader te veranderen. Hoewel de partijen in een proces over het algemeen niet eenvoudig te bewegen zullen zijn om expliciet eigen uitgangspunten en aannames ter discussie te stellen, zijn er talloze situaties in beleidsprocessen waar dit impliciet gebeurt. Zo is bij de totstandkoming van de Tweede Benelux Structuurschets (zie bijv. Van den Broeck, 1997) veel energie gestoken in het ontwikkelen van een gemeenschappelijke beleidstaal. De begrippen en concepten die de planners uit verschillende delen van de Benelux gebruikten, bleken wederzijds onbegrip in de hand te werken. Het gemeenschappelijk ontwikkelen van een lijst van begrippen en concepten had dus een praktische aanleiding. Het had als onbedoeld gevolg dat de deelnemers ertoe gebracht werden begrippen en concepten uit hun eigen beleidspraktijk te expliciteren. Hierbij waren ze als het ware gedwongen hun eigen referentiekader te ontleden.

Het werk van Schön en Rein wordt vaak genoemd door auteurs die zich voorstander noemen van een communicatieve benadering van planning (zie bijv. Boelens, 1990; Neuman, 1996; Healey, 1997a; Lingbeek, 1998; Innes, 1998; Martens, 2000). De belangrijkste bijdrage van de benadering is het feit dat betekenisgeving door actoren wordt geproblematiseerd. Beleidsproblemen zijn in deze zienswijze niet objectief gegeven, maar zijn geconstrueerd (daarover meer in § 3.1). Belangrijkste inspiratiebron voor de aanhangers van communicatieve planning is echter de Duitse filosoof Habermas. Hij legt de nadruk op open communicatie tussen partijen bij het tot stand brengen van een gezamenlijke definitie van de (probleem)situatie. Habermas (Koningsveld & Mertens, 1986) maakt onderscheid tussen instrumenteel handelen, strategisch handelen en communicatief handelen. Het onderscheid tussen instrumenteel handelen aan de ene kant en strategisch en communicatief hande-

len aan de andere kant is gelegen in de wijze waarop een actor zijn handelen bepaalt. In het geval van instrumenteel handelen beschouwt de actor zijn omgeving als een 'wereld van dingen en gebeurtenissen'. Een actor benadert zijn (sociale) omgeving zoals een technicus de machine die hij moet repareren. Kennis over de dingen en gebeurtenissen in zijn omgeving kunnen de kwaliteit van zijn ingrepen verbeteren. Strategisch en communicatief handelen onderscheiden zich van instrumenteel handelen doordat actoren zich rekenschap geven van het feit dat men zich beweegt in een wereld van subjecten, wat hiervoor aangeduid is als het sociaal interactieperspectief (zie bijv. Mastop & Faludi, 1993).

Koningsveld en Mertens (1986, 32) stellen dat beslissingen van mensen ('subjecten') niet simpelweg als gedrag ('behaviour') kunnen worden gezien. Beslissen is onderdeel van bewust handelen. Wetenschappelijke kennis over sociale processen is daarom een onvoldoende basis voor het nemen van beslissingen. Een verstandig handelende actor leeft zich in in de situatie van anderen waarmee hij te maken heeft.

Een kanttekening bij *Alternative Dispute Resolution* en de communicatieve benaderingen van planning is dat de mogelijkheden van consensusvorming overschat en het belang van compromisvorming genegeerd wordt. Dit komt overeen met het feit dat vaak gevonden wordt dat planning die slechts afstemming realiseert (vgl. Alexander, 1994) een inferieure vorm van planning is. Slechts vernieuwende planning die voorbij de bestaande maatschappelijke verhoudingen gaat en vanuit eigen doelstellingen invloed heeft, planning als sturing dus, is echt de moeite waard. Healey (1997b) constateert dat in West-Europa planning steeds minder haar sturende ambities kan waarmaken en feitelijk beperkt blijft tot het creëren van een arena waarbinnen belangengestellingen met elkaar worden geconfronteerd. Belangengroeperingen op het terrein van de ruimtelijke ordening raken steeds beter georganiseerd. "Plan-making has thus become less a task of integrating a range of considerations into a coherent strategy. Many formal strategic plans instead became more like collections of politically derived statements arising from disparate resolutions to separate interest conflicts" (ibid, 15). Verder stelt zij (Healey, 1992) dat de "pluralist conceptions of interest mediation [...] seemed to reflect more clearly the reality of environmental planning politics." En dit alles tot haar spijt.

Ondanks het feit dat planning als sturing een bijzondere aantrekkingskracht lijkt te hebben, blijft het goed om voor ogen te houden dat planning als een vorm van afstemming een functie te vervullen heeft. Dit is zeker het geval in een situatie, zoals bij grensoverschrijdende ruimtelijke vraagstukken, waar conflicten nogal eens escaleren en de verhoudingen tussen actoren jarenlang kunnen verzieken. Het zorgvuldig omgaan met conflicten kan verhoudingen versterken, ook zonder dat in het concrete geval een goede oplos-

sing wordt bereikt (vgl. Flybjerg, 1998, 6). Met Hajer (1995, 2) wordt geconcludeerd dat "[p]olicy-making is not just a matter of finding acceptable solutions for preconceived problems. It is also the dominant way in which modern societies regulate latent social conflicts."

2.3 Besluit: planning als afstemming en sturing vormen een continuüm

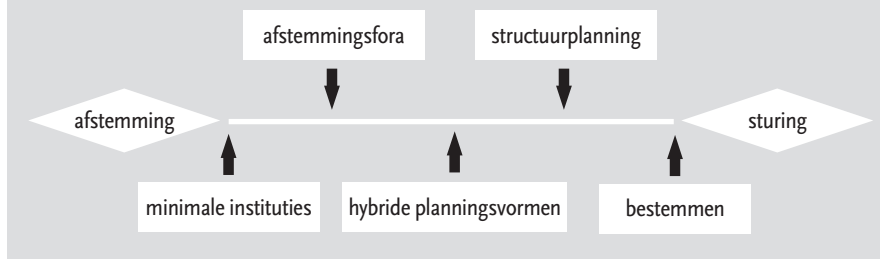
Ruimtelijke planning is in de eerste paragraaf van dit hoofdstuk gepositieerd als 'al het overheidsoptreden waaraan ruimtelijk gedefinieerde vraagstukken ten grondslag liggen'. Op basis van de voorgaande paragrafen kan een beeld van ruimtelijke planning worden geschetst als een activiteit die in hoofdzaak twee functies kan vervullen: afstemming en sturing. Afstemming is een activiteit die beoogt beslissingen die aanspraak maken op dezelfde ruimte op een zodanige manier met elkaar in verband te brengen dat conflicten zoveel mogelijk vermeden kunnen worden. Omschrijvingen als allocatieve planning, 'mutual adjustment', en strategisch handelen veronderstellen weinig speelruimte voor een ruimtelijk planningsobject. De rol van het planningsobject is duidelijk ondergeschikt aan de rol van actoren in de doelgroep. Het optreden van het planningsobject draait niet om een inhoudelijk programma.

Anderzijds heeft planning een verschijningsvorm die beoogt de ruimtelijke ontwikkeling in een richting te sturen op basis van een gemeenschappelijk gedragen opvatting over ruimtelijke kwaliteit. Begrippen die bij deze rol horen zijn: consensusvorming, innovatieve planning en communicatief handelen. Het planningsobject met sturingsambities beoogt 'meerwaarde' te bereiken boven het puur en alleen afstemmen van handelen van individuele actoren.

Zo gezien is planning een activiteit van de tweede orde; het bieden van een kader voor de primaire of operationele besluitvorming door actoren in de doelgroep van de planning. De bijdrage die planning kan leveren is dat de besluitvorming door individuele actoren in relatie wordt gebracht met beslissingen van andere actoren; er wordt inzicht gegeven in de 'bredere besluitvormingscontext' (Korthals Altes, 1995, 30 e.v.). Deze context bestaat uit rationeel opererende actoren met eigen referentiekaders. Rationaliteit is subjectgebonden, tijdspecifiek, gebaseerd op partiële kennis en gestructureerd door bestaande machtsverhoudingen (vgl. Faludi, 1986, 21). Mastop (1987, 157) spreekt over het coördinatief of communicatief besluitvormingsperspectief waarvoor geldt dat de omgeving niet langer wordt gezien als een ongestructureerd geheel dat men tracht te beïnvloeden en waarop wordt gereageerd. De omgeving bestaat mede uit andere 'besluitvormingssystemen'.

De twee functies van planning kunnen worden voorgesteld als de uiter-

Afbeelding 2.2 Vormen van ruimtelijke planning gerangschikt naar functie



sten van een continuüm (zie afb. 2.2). De aanpak van ruimtelijke planning in een concreet geval kan geplaatst worden ergens tussen de twee uitersten in. De gekozen aanpak moet passen bij randvoorwaarden die op verschillende plaatsen in dit hoofdstuk zijn genoemd. Hierbij valt te denken aan de mate waarin een planningssubject vrij is eigen doelstellingen te kiezen en te realiseren, de mate waarin consensusvorming mogelijk is ten aanzien van het voorliggende vraagstuk en de mate waarin het proces aan de voorwaarden van consensusvorming voldoet. In het laatste geval moet gedacht worden aan selectiviteit, beperking tot hoofdlijnen en de procedurele afscheiding van vraagstukken waarover alleen compromisvorming mogelijk is.

Planning als *afstemming* zou ervoor moeten zorgen dat zoveel mogelijk actoren hun eigen doelstellingen kunnen bereiken zonder in conflict te komen met andere actoren. In het geval van ruimtelijke planning zijn het conflicterende ruimteclaims die een vraag naar coördinatie doen ontstaan. Deze functie van planning past bij een situatie waarin het planningssubject slechts beperkt in staat is eigen doelstellingen te kiezen en te realiseren. Het planningssubject treedt op als bemiddelaar tussen actoren die potentieel met elkaar in conflict kunnen raken. Planning als *afstemming* kan actoren in de doelgroep in meer of mindere mate speelruimte laten. Wanneer planning georiënteerd is op *sturing* zal de beslissingsvrijheid van actoren verder afnemen. In afbeelding 2.2 staan verschillende vormen van planning in de rechtehoeken. Van links naar rechts zijn deze vormen van planning gerangschikt naarmate ze minder vrijheid beogen, veronderstellen of laten voor actoren in de doelgroep. Het gaat om voorbeelden, er is dus geen volledigheid betracht ten aanzien van de mogelijke vormen.

Het bieden van *minimale instituties* is een vorm van afstemming die zeer veel vrijheid laat aan actoren. Slechts basale gedragsregels worden voorgescreven en er wordt van uitgegaan dat actoren die regels zelf zullen toepassen. Een voorbeeld in de Nederlands-Belgische betrekkingen vormt het recht van vrije doorvaart naar de haven van Antwerpen over de Schelde zoals vastgelegd in het Scheidingsverdrag (1839), het verdrag waarin de boedelscheiding tussen Nederland en België is geregeld. Nederland garandeert vrije doorvaart en zal bij de aanleg van een vaste oeververbinding tussen Zuid-Beveland en Zeeuws-Vlaanderen de optie van een gewone brug, die het scheepvaartverkeer zou hinderen, niet in beschouwing nemen. Nederland op zijn beurt weet zich verzekerd van het feit dat een Belgische territoriale claim op Zeeuws-Vlaanderen omwille van het functioneren van de haven van Antwerpen onnodig is. Tot ver in de twintigste eeuw was deze verzekering geen overbodi-

ge luxe, zoals we in de inleiding van dit boek hebben gezien.

Door beslissingen vooraf verplicht aan de orde te stellen in een forum waar andere belanghebbenden eveneens zitting hebben, wordt de vrijheid van actoren om beslissingen te nemen iets meer beperkt. De beperkingen zijn echter alleen procedureel en niet inhoudelijk van aard. De Beneluxgrenscommissies, in combinatie met de Beneluxbeschikking inzake de afstemming van streek- en structuurplannen, zijn voorbeelden van een dergelijk forum (zie § 1.3.1). De vaststelling van streek- en structuurplannen moet in de grenscommissie aan de orde worden gesteld. Een bekend voorbeeld van een afstemmingsforum uit de Nederlandse ruimtelijke planning is de Rijksplanologische Commissie (RPC). De ruimtelijke relevante beslissingen van alle ministeries moeten die commissie passeren (zie Van der Valk & De Vries, 1996).

Onder een *hybride vorm van planning* wordt een aanpak verstaan die het midden houdt tussen afstemming en sturing. De planning beoogt afstemming van het handelen van actoren in de doelgroep te binden aan ruimtelijk geformuleerde normen. Deze normen vormen de randvoorwaarden waarbinnen actoren relatief grote vrijheid hebben om de precieze vorm van afstemming nader inhoud te geven. Dit kan doordat randvoorwaarden wel ruimtelijke doelstellingen beogen, maar niet aanduiden op welke locatie in de ruimte die gerealiseerd moeten worden. Er wordt aangegeven dat in het plangebied een minimale oppervlakte gereserveerd moet worden voor bijvoorbeeld natuur, maar niet waar die natuur zich moet bevinden. In het *Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen* is een dergelijke aanpak te vinden, die wordt omschreven als de 'ruimteboekhouding'. Er wordt voor een aantal categorieën³⁴ omschreven hoeveel hectare er in 2007 in alle ruimtelijke bestemmingsplannen ('gewestplannen', zie hoofdstuk 5) bij elkaar moet zijn opgenomen, zonder dat er precies wordt aangegeven waar die bestemmingen moeten worden gelokaliseerd³⁵.

Hybride vormen van planning onderscheiden zich dus van meer op sturing gerichte vormen van planning door de soort en mate van vrijheid die actoren in de doelgroep wordt gelaten. Op sturing gerichte planning beperkt de handelingsruimte van de doelgroep door het streven naar een bepaalde ruimtelijke kwaliteit. Deze kwaliteit heeft een bepaalde ruimtelijke verschijningsvorm, structuur, die het uitgangspunt vormt voor beperkingen die planning oplegt aan het ruimtegebruik, afbakeningen die duidelijk ruimtelijk te lokaliseren zijn. Deze beperkingen kunnen strikt zijn, zoals bij de bestemming van een gebied tot nationaal park. De beperkingen kunnen ook minder strikt zijn en ruimte laten voor uitwerking, bijvoorbeeld bij strategische plan-

³⁴ Namelijk: wonen, bedrijvigheid, bos, landbouw en natuur.

³⁵ Andere voorbeelden zijn het zogenaamde stolpconcept, de *ecological footprint* en het compensatiebeginsel bij de milieueffectrapportage.

concepten zoals het Groene Hart³⁶.

De denkwijze zoals die verwoord wordt in de Tweede Benelux Structuurschets biedt een mooi voorbeeld van planning als een vorm van sturing, waarbij de handelingsvrijheid, in dit geval op lagere ruimtelijke schaalniveaus, blijft bestaan. “Het [ruimtelijk beleid] gaat om de beïnvloeding van de structuur en de inrichting van de ruimte. De Tweede Benelux Structuurschets doet in hoofdzaak uitspraken over de wenselijke ruimtelijke structuur voor Benelux+ en de maatregelen om deze te verwezenlijken. Aspecten van inrichting komen slechts gedeeltelijk ter sprake omdat deze overwegend behoren tot een ander beschouwingsniveau” (Benelux, 1996a, 41). Dit specifieke onderscheid tussen *structuurplanning* en ruimtelijke inrichting is ontleend aan de Vlaamse aanpak van ruimtelijke (structuur)planning (zie § 7.2.1).

Naast het reeds genoemde voorbeeld van nationale parken, vormt de aanwijzing van Vinex-locaties in het Nederlandse ruimtelijk beleid een voorbeeld van sturende planning, die de vorm heeft van het *bestemmen* van deze locaties voor specifiek gebruik, namelijk woningbouw³⁷. Een dergelijke vorm van sturing beperkt de beslissingsvrijheid ten aanzien van het gebied in sterke mate. Beoogt een planningsobject een dergelijke vorm van sturing, dan moet het in staat zijn doelen in relatieve vrijheid te kiezen en over instrumenten beschikken die deze doelen vorm kunnen geven. Of het moet in de positie zijn om, in samenwerking met anderen, door middel van consensusvorming gemeenschappelijk doelstellingen te ontwikkelen. Ruimte is in deze benadering van planning in de eerste plaats het object van vormgeving. Opvattingen over ruimtelijke kwaliteit spelen hierbij een belangrijke rol. Wat onder ruimtelijke kwaliteit moet worden verstaan is waardegebonden en geworteld in ideologische opvattingen. Met deze constatering besluit dit hoofdstuk. In het volgende hoofdstuk wordt verder ingegaan op het belang voor planning van het uitgangspunt dat ruimtelijk vraagstukken geconstrueerd worden.

36 Hierbij moet worden opgemerkt dat het concept in de loop der tijd steeds ‘strikt’ is geworden, onder andere door een precieze afbakening van het Groene Hart.

37 Het gaat hier niet om ‘bestemmen’ in de specifieke betekenis van de Nederlandse Wet op de Ruimtelijke Ordening, maar om een algemene omschrijving. Zoneren is mogelijk een andere term (vgl. Faludi, 1987, 185).

3 De werking van ruimtelijke planning

Communicatie en programmering

In het voorgaande hoofdstuk is beschreven hoe in de planningtheorie gedacht wordt over de functie van ruimtelijke planning. Verder is aangegeven dat het in dit onderzoek gaat om overheidsplanning en ruimtelijke planning. Het belang van de eerste inperking is dat verantwoording van beslissingen een bijzondere plaats inneemt. De tweede inperking betreft het uitgangspunt dat aan ruimtelijke planning ruimtelijk gedefinieerde vraagstukken ten grondslag liggen. Hiervan is de relevantie dat de wijze waarop een ruimtelijk vraagstuk wordt gedefinieerd, als conflict om de schaarse ruimte of als het streven naar ruimtelijke kwaliteit, nauw verbonden is met de functie van planning. In het voorgaande hoofdstuk is nauwelijks aan de orde geweest op welke wijze de relatie tussen het planningssubject en de actoren in de doelgroep van planning moet worden begrepen. Ik heb me beperkt tot de constatering dat een planningssubject meer of minder mogelijkheden (lees: macht) kan hebben om het handelen van actoren in de doelgroep te sturen in de richting van zijn doelstellingen. Verder is opgemerkt dat consensusvorming een manier kan zijn om overeenstemming te krijgen over gemeenschappelijke doelstellingen.

Doel van dit hoofdstuk is om meer inzicht te krijgen in de kenmerken van ruimtelijk gedefinieerde vraagstukken, de rol van verantwoording en de relatie tussen planningssubject en actoren in de doelgroep. Ik sluit daarvoor aan bij twee (van de drie) stromingen die in het denken over planning op dit moment dominant zijn: de communicatieve of discursieve benadering en de institutionele benadering (zie Salet & Faludi, 2000, 7)³⁸. In de, reeds kort besproken, communicatieve benadering vormen actoren met verschillende referentiekaders de belangrijkste invalshoek. In de institutionele benadering staat de rol van de maatschappelijke context waarin planning plaatsvindt centraal. Een beschouwing van beide stromingen in de eerste paragraaf leidt tot een aantal constatering. De eerste is dat ruimtelijke vraagstukken sociale constructies zijn (§ 3.1.1). Verder wordt ervan uitgegaan dat de context van planning moet worden opgevat als een geheel van regels en opvattingen (§ 3.1.2). Deze context stelt beperkingen, geeft betekenis en legitimatie aan planning. Als gevolg van deze uitgangspunten wordt er, ten derde, van uitgegaan dat planning niet slechts benaderd moet worden als de oplossing van ruimtelijke vraagstukken in een gegeven context. Planning is ook een proces waarin ruimtelijke vraagstukken worden geconstrueerd en waarmee invloed wordt uitgeoefend op de context (§ 3.1.3).

Op basis van deze uitgangspunten stel ik in de tweede paragraaf (3.2) dat de relatie tussen planning door het planningssubject en operationele besluitvorming door actoren in de doelgroep op twee manieren kan worden geconceptualiseerd: als communicatie en als programmering. Vervolgens wordt

³⁸ De derde – ‘the interactive approach’ – is in § 2.2.4 aan de orde geweest.

beschreven hoe het onderscheid tussen communicatie en programmering zich verhoudt tot het onderscheid tussen afstemming en sturing uit het voorgaande hoofdstuk. In de afsluitende paragraaf (3.3) wordt ingegaan op de wijze waarop het theoretisch kader richting geeft aan de analyses in dit boek.

3.1 Ruimtelijke vraagstukken, context en planning

“Spatial and environmental planning are not just a response to problems. It has the potential actively to shape, or frame, the ongoing flow of events and attitudes” (Rein & Schön op citaat in Healey, 1997a, 86). Zoals dit citaat aangeeft worden zowel context als probleemdefinities in planningprocessen gevormd, veranderd en/of bevestigd. Met andere woorden planning vormt een schakel tussen de bredere maatschappelijke context en ruimtelijke vraagstukken. In deze paragraaf worden ruimtelijke problemen en de context van planning nader gedefinieerd. Ten slotte wordt ingegaan op de wijze waarop planning als een communicatief proces de schakel vormt tussen beide.

3.1.1 Sociale constructie van ruimtelijke vraagstukken

In het eerste hoofdstuk heb ik aangegeven dat er in dit onderzoek van uit wordt gegaan dat een objectieve beschrijving van beleidsproblemen niet mogelijk is (§ 1.2.1). Schön en Rein (1994) veronderstellen zelfs, zoals we hebben gezien, dat het bij beleidsproblemen in de kern gaat om de wijze waarop actoren vanuit hun specifieke positie aankijken tegen de werkelijkheid. De bestudering en de oplossing van beleidsproblemen *moeten* zich in hun ogen concentreren op de referentiekaders van actoren. Van de Graaf en Hoppe (1989, 47) gebruiken het beeld van de ‘gestaltfiguren’ om te illustreren dat tegen dezelfde zaak op verschillende manieren aangekeken kan worden. In de communicatieve benaderingen van planning spelen, zoals gezegd (zie § 2.2.5), het streven naar een gezamenlijke definitie van het beleidsvraagstuk en de oplossingsrichting een belangrijke rol. Ruimtelijke planning is alleen nuttig als de betrokkenen het erover eens zijn dat er sprake is van een ruimtelijk vraagstuk. Deze op zich nogal basale constatering is in het kader van dit onderzoek van belang, omdat er sprake is van een nieuwe praktijk. Er is daarom nog geen duidelijkheid over de ruimtelijke vraagstukken waar deze praktijk zich op zou moeten richten.

Een belangrijke verklaring voor het falen van beleid is gelegen in het feit dat er vaak sprake is van ‘wicked problems’ of ‘ontembare problemen’ (Kreukels, 1980, 32; Van de Graaf & Hoppe, 1989, 51)³⁹. In het geval van ontembare problemen bestaat er tussen betrokkenen geen overeenstemming over de maatstaven waaraan oplossingen getoetst moeten worden. Een probleem is

tembaar als het kan worden opgelost door middel van het verzamelen en toepassen van kennis. Een voorwaarde voor de oplossing van ontembare problemen is dat er wordt ingezien dat betrokkenen vanuit verschillende waardenstelsels naar dezelfde situatie kijken⁴⁰. Hier is in het voorgaande hoofdstuk op gewezen onder de noemer 'frame reflection' (zie § 2.2.5). Dit is een moeilijk te vervullen voorwaarde omdat waardeconflicten in beleid juist vaak gepresenteerd worden als tembare problemen. De 'objectieve wetenschap' wordt te hulp geroepen om wat in feite verschillen in opvattingen zijn te overbruggen. Een wetenschappelijk product als de Milieueffectrapportage (MER) kan echter niet bepalen wat het beste tracé is voor de hogesnelheidslijn tussen Rotterdam en Antwerpen. Daarvoor verschilt de maatstaf die Nederlandse en Vlaamse overheden hanteren te veel (zie Van den Berg, 1997). Personen zijn zich er verder bijvoorbeeld door hun professionele vorming vaak niet van bewust in hoeverre hun oordeelsvorming normatief van aard is. De socialisatie binnen een beroepsgroep gaat immers gepaard met het overnemen van de waarden waarvoor een professie staat⁴¹.

De kans dat actoren in interactie met elkaar tot oplossingen voor problemen komen hangt af van het 'niveau' waarop zich de oorzaak van het verschil in zienswijzen bevindt (Sabatier, 1987; Grin & Van de Graaf, 1994, 354; Fischer, 1995). Grofweg drie niveaus kunnen worden onderscheiden. Op het laagste niveau bevinden zich ideeën over causale relaties met betrekking tot een maatschappelijk vraagstuk. Een voorbeeld hiervan is het antwoord op de vraag of er toename van geluid in Vlaanderen zal zijn als een oost-westbaan op het vliegveld Beek wordt aangelegd. Op het middelste niveau bevindt zich de concrete maatstaf die wordt gebruikt bij de beoordeling van een vraagstuk. Is de toename van het geluid in Vlaanderen te omschrijven als geluidsoverlast? Op het hoogste niveau bevindt zich de fundamentele kern van het referentiekader in de vorm van algemene empirische en normatieve achtergrondtheorieën. Moeten staten, en zo ja in hoeverre, rekening houden met andere staten als ze de beslissing nemen een startbaan aan te leggen of zijn ze daarin volkomen soeverein?

Naarmate verschillen terug te voeren zijn op de fundamentele kern van het referentiekader zal het moeilijker zijn om tot overeenstemming te komen. Hoe meer het gaat om verschillen van inzicht die technisch van aard zijn, zoals de inschatting van effecten en kosten, hoe groter de kans dat par-

³⁹ Van Eeten en Roe (2000) stellen zelfs dat, in de context van beleid, simpele feiten nauwelijks betekenis hebben. Het gaat om de wijze waarop feiten vermengd met waarden verworden tot een 'hogere waarheid'.

⁴⁰ Een noodzakelijke doch niet voldoende voorwaarde, want men kan natuurlijk na het creëren van begrip voor elkaars zienswijzen tot de conclusie komen dat er onoverbrugbare verschillen in opvattingen en belangen bestaan.

⁴¹ In dit onderzoek wordt gesproken over de planningprofessie en ruimtelijke planners als experts.

tijen in interactie met elkaar tot overeenstemming kunnen komen. Wanneer actoren echter op het meer algemene en normatieve niveau tot overeenstemming komen, kunnen er sterke coalities ontstaan. In de beleidswetenschappen worden concepten als 'advocacy coalitions' (Sabatier, 1987), 'epistemic communities' (Haas, 1992; Scharpf, 1997) en 'discourscoalities' (Hajer, 1995) gebruikt om op dit verschijnsel te wijzen. In relatie tot ruimtelijke planning wordt gesproken over 'planninggemeenschappen' als dragers van 'planningdoctrines' (Faludi, 1987; Alexander & Faludi, 1990; Faludi & Van der Valk, 1994; Korthals Altes, 1995). Het begrip 'groupthink' ('t Hart, 1990) wordt wel gebruikt om te wijzen op het gevaar dat sterke coalities zo hecht worden dat 'frame reflection' niet kan optreden. Faludi en Van der Valk (1994, 260) spreken in dit verband over het gevaar van 'gesloten planningdoctrines'. Tegenover het verschijnsel 'groupthink' staat de plotselinge verandering van zienswijzen als gevolg van een extreme gebeurtenis. Zo laat Wissink (2000, 15) zien dat de overstromingen in de Maasvallei (1995) tot een veranderde 'werkelijkheidsconstructie' leidde: "De overheid werd van een bedreiger van het waardevolle cultuurlandschap een lakse dijkenbouwer."

Hajer werkt aan de hand van het begrip discourscoalitie uit hoe coalities ontstaan en hoe ze functioneren: "Discourse [is] [...] defined as a specific ensemble of ideas, concepts, and categorizations that is produced, reproduced, and transformed in a particular set of practices and through which meaning is given to physical and social realities" (Hajer, 1995, 60)⁴². De 'story-line' van een discours beschrijft een bepaald beleidsprobleem in een notendop. Een paar begrippen kunnen de 'story-line' als geheel oproepen. Het werkt als een heldere metafoor voor het gehele, vaak complexe, beleidsprobleem. Hajer kent de 'story-line' een fundamentele rol toe. "Story-lines, in other words, not only help to construct a problem, they also play an important role in the creation of a social and moral order in a given domain." (Hajer, 1995, 56). In tegenstelling tot de beschouwingen die ervan uitgaan dat de normatieve kern van het referentiekader van actoren onveranderlijk is, stelt Hajer dat interactie ertoe kan bijdragen dat nieuwe betekenissen en identiteiten ontstaan.

⁴² Hier worden de overeenkomsten tussen verschillende concepten, zoals 'epistemic communities' en 'advocacy coalitions' benadrukt. Er bestaan uiteraard verschillen. Zo geeft Hajer (1999) duidelijk aan dat zijn idee van discourscoalities (als dragers van discourses) en 'advocacy coalitions' (als dragers van 'policy belief-systems') zich van elkaar onderscheiden ten aanzien van de rol van het referentiekader van actoren. In het laatste geval is er sprake van een gemeenschappelijk referentiekader, eenzelfde manier van kijken. In discourscoalities daarentegen uiten de betrokken actoren zich op eenzelfde manier (begrippen en symbolen) en is er overeenstemming op het niveau van het debat. Dit laat onverlet dat betrokkenen op een verschillende manier naar de situatie kijken en dus wel hetzelfde zeggen maar misschien niet hetzelfde bedoelen. Discourses hebben zodoende het vermogen om onverenigbare waarden (in ieder geval tijdelijk) met elkaar te verzoenen.

Wat betekenen de bovenstaande overwegingen voor ruimtelijke planning zoals gedefinieerd in het vorige hoofdstuk? Binnen het planningssubject en, afhankelijk van de omstandigheden in meer of mindere mate, in de doelgroep moet op zijn minst overeenstemming bestaan over het feit dat er een ruimtelijk vraagstuk is waarvoor planning een functie kan vervullen. Hierbij kan overeenstemming bestaan of ontstaan over het feit dat in een bepaald territoir ruimte schaars is of dat een gebied specifieke ruimtelijke kwaliteiten heeft of zou kunnen krijgen. Ik ga ervan uit dat er eerder overeenstemming bereikt kan worden over het feit dat in een bepaald territoir de ruimte schaars is en verschillen in ruimtegebruik conflicten opleveren, dan over de specifieke ruimtelijke kwaliteiten van een gebied. In het geval van planning als afstemming is de handelingsvrijheid van actoren immers groter dan wanneer planning sturingsgericht is. Bovendien zijn ideeën over ruimtelijke kwaliteit vaak nadrukkelijker geworteld in politiek-ideologische opvattingen (zie § 2.1.2), die behoren tot de normatieve kern van het referentiekader.

Het een en ander laat onverlet dat ook in het geval van ruimte als schaars goed op een *bepaalde* manier naar de werkelijkheid wordt gekeken, die niet vanzelfsprekend is (vgl. Wissink, 2000, 185 e.v.). Betrokkenen moeten ervan overtuigd zijn dat een bepaald territoir kan worden afgebakend op basis van een vorm van ruimtelijke samenhang. Ruimtelijke samenhang kan diverse vormen aannemen. In de meest eenvoudige vorm gaat het om het feit dat als op plaats A iets verandert dat gevolgen heeft voor plaats B. Externe effecten en 'free-riding' zijn als specifieke omschrijvingen van samenhang al vaker in het voorgaande genoemd. Concurrentie is een vorm van samenhang die slechts gedeeltelijk onder deze twee begrippen kan worden gevat. Zoals we zullen zien in hoofdstuk 4 zorgt internationalisering voor concurrentie tussen gebieden, bijvoorbeeld steden, waar ruimte schaars is. Deze concurrentie beperkt het vermogen om conflicten over het gebruik van de schaarse ruimte op te lossen.

In het geval van ruimtelijke kwaliteit wordt de ruimtelijke samenhang gepercipieerd als intrinsiek element van die kwaliteit en niet als oorzaak van conflicten. Samenhang kan ook hier weer verschillende vormen aannemen. De samenhang binnen de ecologische hoofdstructuur stelt flora en fauna in staat te migreren. De specifieke samenhang van functies in een stad zorgen voor 'stedelijkheid'. De aanleg van een snelweg onttrekt een open ruimte zijn kwaliteit; niet alleen op de plaats waar het infrastructurele werk wordt aangelegd, maar in veel groter gebied.

Naar aanleiding van deze paragraaf kan geconcludeerd worden dat maatschappelijke problemen ruimtelijke vraagstukken zijn als de wijze waarop ze door betrokken actoren worden gepercipieerd één of een aantal specifieke kenmerken heeft. Ruimtelijke samenhang staat hierbij centraal. Ruimtelijke planning heeft slechts een functie te vervullen als er in het planningssubject, en bij de actoren in de doelgroep waarvan het planningssubject afhankelijk is,

minimaal overeenstemming bestaat, of kan ontstaan, over de aard van het ruimtelijke vraagstuk. Of een dergelijke overeenstemming daadwerkelijk kan ontstaan hangt onder meer af van het niveau waarop verschillen van inzicht terug te voeren zijn.

3.1.2 De context geeft betekenis en legitimeert

In de vorige paragraaf lag de nadruk op actoren en hun referentiekader. Maar referentiekaders, zo stellen Schön en Rein (1994, 29) “are not free-floating but are grounded in the institutions that sponsor them.” In hoofdstuk 1 is vastgesteld dat er een wederkerige relatie bestaat tussen het handelen van actoren en de context van dat handelen. De context structureert het handelen maar bepaalt het niet. Andersom is het handelen van invloed op de context. Bepaalde handelingen bevestigen de bestaande context en andere wijzigen die.

In het denken over planning wordt op verschillende manieren aan de context gerefereerd, bijvoorbeeld via begrippen zoals structuren, culturen en instituties. Tegenwoordig is de omschrijving ‘institutionele context’ in zwang om de aandacht te vestigen op de structurele kenmerken van de samenleving (zie bijv. Healey, 1997a; Salet, 2000). Hoewel consensus over een precieze omschrijving van die institutionele context ontbreekt, kan wel een aantal algemene kenmerken worden genoemd. Het gaat in essentie om alles wat het maatschappelijke verkeer reguleert. Dit geheel van sociale regels vormt het fundament van sociale relaties of het ‘cement van de samenleving’ zoals Salet (2000, 17) het stelt. Het gaat dus om regels die gedeeld worden door actoren in een bepaalde sociale groep. Deze groep kan de actoren in een bepaald beleidsveld betreffen, maar ook de samenleving als geheel. Verder is een kenmerk dat de regels duurzaam zijn en verandering ervan niet zomaar plaatsvindt maar ook niet uitgesloten is. Regels mogen in dit verband niet uitsluitend worden geïnterpreteerd als normen gericht op handelingen. Ook regels over hoe ‘de werkelijkheid’ gezien moet worden vallen eronder (Giddens, 1984, xxxi, zie ook hoofdstuk 1). De institutionele context beperkt ten slotte niet alleen het handelingsvermogen van actoren, maar stelt ze ook in staat om te handelen (Giddens, 1984, 17; Hajer, 1995, 48), bijvoorbeeld doordat verwachtingen over het handelen van andere actoren wordt gestabiliseerd (Scharpf, 1997).

In het denken over planning wordt het grofweg om drie redenen van belang gevonden om de (institutionele) context in de analyse van beleidsprocessen te betrekken: het is een manier om machtsverhoudingen (Healey, 1997a), de legitimiteit van beleid (Salet, 2000) en zingevingskaders in beschouwing te nemen. In het restant van deze paragraaf zal ik op basis van deze drie invalshoeken in algemene termen de context waarin planning plaatsvindt schetsen. In hoofdstuk 4 en 5 wordt aan deze algemene abstracte omschrijving concrete invulling gegeven voor de transnationale en grensover-

schrijdende ruimtelijke planning in de Benelux. Hierbij moet worden aangekend dat de drie invalshoeken sterk met elkaar verbonden zijn en elkaar overlappen. Er is slechts sprake van een analytisch onderscheid (vgl. Giddens, 1984, 28 e.v.).

Dominantie, het kunnen uitoefenen van macht, zo stelt Giddens (1984, 33), is gebaseerd op het kunnen beschikken over twee soorten hulpbronnen ('resources'): allocatieve en dwingende hulpbronnen. De omschrijving allocatieve hulpbronnen verwijst naar het vermogen te beslissen over objecten, goederen of andere materiële zaken. 'Dwingende ('authoritative') hulpbronnen' hebben betrekking op het vermogen te beslissen over personen en andere actoren. In de wereld van de politiek draait het voornamelijk om deze laatste vorm van macht. Allocatieve hulpbronnen daarentegen staan centraal in de verhouding tussen economische actoren. Het betrekken van maatschappelijke machtsverhoudingen bij de analyse van planningprocessen, in de vorm van de economische en politieke orde, is om verschillende redenen interessant. Er kan bijvoorbeeld inzichtelijk gemaakt worden hoe door bestaande machtsverhoudingen bepaalde belangen buiten het planningproces gehouden worden. Een beschouwing van politieke en economische machtsverhoudingen is verder nodig om überhaupt te kunnen bepalen welke mogelijkheden er zijn voor planning (vgl. Friedmann, 1967; 1987; Faludi, 1984; zie ook § 2.2.3).

Waar zou een beschouwing van de context, in termen van machtsverhoudingen, van een nieuwe praktijk als transnationale en grensoverschrijdende ruimtelijke planning uit moeten bestaan? Waar het de economische verhoudingen betreft is het vooral belangrijk inzicht te krijgen in de gevolgen van internationalisering. Zoals in hoofdstuk 1 al kort is aangegeven wordt in brede kring verondersteld dat de macht van het internationale bedrijfsleven toeneemt terwijl de macht van nationale overheden afneemt. Met betrekking tot de politieke verhoudingen is de Europese politieke eenwording een belangrijk element van de context van transnationale en grensoverschrijdende ruimtelijke planning in de Benelux.

De *legitimerende functie* die de institutionele context kan vervullen blijft in het denken over planning onderbelicht (Salet, 2000). Wissink (2000, 17 e.v.) maakt een onderscheid tussen een 'organisatorische' en een 'institutionele blik' waarmee het optreden van de overheid kan worden geanalyseerd. In het eerste geval ligt de nadruk van de analyse op de wijze waarop problemen op een effectieve en efficiënte manier kunnen worden opgelost. In het tweede geval ligt de nadruk op de vraag op welke wijze het overheidsoptreden inzake een bepaald probleem gerechtvaardigd kan worden. De maatschappelijk breed gedragen normen, met name die gecodificeerd zijn in het (grond)recht, vormen hierbij de basis. Voor de praktijk die in dit onderzoek centraal staat moet

natuurlijk in het bijzonder de aandacht gevestigd worden op het internationale recht. Door reflectie op en verwijzing naar breed gedragen normen kan de legitimiteit van het beleid worden vergroot (Salet, 2000, 20-21). Op deze manier vervult de context een legitimerende functie.

Een groot gedeelte van de analyses in de beleidswetenschappen beperkt zich tot een organisatorische blik. De wijze waarop doelgerichte actoren met elkaar onderhandelen, afspraken maken, elkaar passeren, aan elkaar gebonden worden en zodoende maatschappelijke problemen oplossen, vormt het object van studie (zie bijv. Teisman, 1995). Door het ontbreken van institutionele reflectie kan echter gemakkelijk voorbij gegaan worden aan de specifieke positie van de staat in het maatschappelijk leven, in het bijzonder aan het feit dat de besluitvorming van overheidsactoren democratisch verantwoord moet worden (Van Tatenhove & Leroy, 1995). Zo kan het streven naar consensusvorming tussen beleidsactoren, en de vertrouwelijkheid die daarvoor noodzakelijk is, op gespannen voet staan met de openbaarheid van bestuur (vgl. Hertogh & Kleiboer, 1996). Zo gaat de moeizame consensusvorming in de Europese Unie vaak gepaard met weinig openheid. Het democratische gehalte van de Europese eenwording wordt als gevolg hiervan vaak ter discussie gesteld (zie bijv. Pijpers, 1999). Het gevaar zit hem onder andere daarin dat overeenstemming tussen actoren, die voorbij gaat aan constitutionele en andere juridische vereisten, in een later stadium van het beleidsproces geen waarde blijkt te hebben. Zoals zal blijken (§ 4.1.2) is de juridische status van de overeenkomsten die gesloten zijn rond het Ruimtelijk Ontwikkelingsperspectief voor de Rijn-Schelde Delta onduidelijk.

Bij grensoverschrijdende samenwerking, waarbij actoren vaak opereren vanuit grotendeels gescheiden institutionele contexten, is de vraag naar legitimiteit van beslissingen gecompliceerd. Een oplossing voor deze complexe situatie zou kunnen zijn dat op het niveau van de institutionele context tot afstemming wordt gekomen. Dat dit vaak een zeer moeilijk begaanbare weg is illustreert de Beneluxovereenkomst inzake grensoverschrijdende samenwerking tussen territoriale samenwerkingsverbanden of autoriteiten⁴³. De overeenkomst is in september 1986 ondertekend door de Beneluxregeringen en in 1987 door het Nederlandse en het Luxemburgse parlement goedgekeurd. De goedkeuring door het Belgische parlement volgde pas in 1991. Dat goedkeuring in België lang op zich liet wachten was mede het gevolg van grondwettelijke bezwaren van de Belgische Raad van State. De Belgische bezwaren waren verbonden met het territorialiteitsbeginsel. Er bestond twijfel over de vraag of in het geval van lagere overheden het overdragen van bevoegdheden aan een orgaan dat zich uitstrekt over de landsgrenzen grond-

⁴³ Dit is een overeenkomst die publiekrechtelijke samenwerking tussen overheden uit de verschillende staten mogelijk maakt.

wettelijk was toegestaan (Lensink & Burgers, 1992).

De verantwoording van de initiatieven die op dit terrein worden genomen mag zich niet beperken tot de constatering dat er bepaalde transnationale en grensoverschrijdende problemen moeten worden opgelost. Als schakel tussen de institutionele context en de concrete probleemoplossing hebben transnationale en grensoverschrijdende planning in relatie tot het legitimiteitsvraagstuk, een specifieke functie. Deze functie betreft het bieden van een 'vertaling' van algemene opvattingen over legitiem overheidsoptreden in een internationale context naar concrete besluitvorming over grensoverschrijdende ruimtelijke vraagstukken. Zoals reeds gesteld (§ 2.1.2) nemen de begrippen subsidiariteit en soevereiniteit hierbij een centrale plaats in. Ook de vraag welke actoren betrokken dienen te worden in transnationale en grensoverschrijdende planningprocessen is een relevant thema in dit verband. De samenstelling van beleidsnetwerken en de dominante definitie van een beleidsprobleem in deze netwerken zijn het resultaat van interactieprocessen. Het is niet vanzelfsprekend dat betrokkenen bij een beleidsprobleem ook een plaats hebben in het beleidsnetwerk (Van Tatenhove & Leroy, 1995, 140). De verantwoording van wie wel en niet mag participeren in het planningproces is ingewikkelder bij grensoverschrijdende ruimtelijke planning, zoals het Ruimtelijk Ontwikkelingsperspectief voor de Rijn-Schelde Delta, dan bij een transnationaal plan zoals de Tweede Benelux Structuurschets. In het eerste geval is er sprake van een ad-hoc samenwerkingsverband. Het tweede plan wordt geschraagd door de internationaalrechtelijk verankerde Beneluxsamenwerking.

De derde invalshoek die ik hierboven heb onderscheiden, de context als *zingevingskader*, is het minst precies te omlijnen. Het gaat hierbij om gedeelde achtergrondkennis ('shared understandings') (Giddens, 1993, 96 e.v.) die betekenis geeft aan het handelen van actoren. Veelal gaat het om de ongeschreven regels in het maatschappelijke verkeer (vgl. Salet, 2000, 17) en interpretaties van de werkelijkheid die gemeengoed zijn in een bepaalde sociale groep. 'Cultuur', als het 'geheel van zingevingspatronen' voor een bepaalde sociale groep (vgl. Frissen, 1989, 45), is hiervoor een veelgebruikt begrip. Wanneer de nadruk ligt op zingeving aan de wezenskenmerken van mensen of andere actoren wordt vaak gesproken over (collectieve) identiteit.

Doordat een groep actoren achtergrondkennis deelt, is het gedrag over en weer enigszins voorspelbaar. Naarmate de achtergrondkennis sterker overeenkomt hoe beter rationeel handelende actoren van elkaar kunnen inschatten hoe zij zullen handelen. Dit maakt anticipatie op de handelswijze van andere actoren mogelijk. Is er sprake van een minimum aan gedeelde achtergrondkennis dan zullen actoren per definitie risicomijdend gedrag vertonen. Het minimaliseren van risico's past bij een strategie gericht op compromisvorming en staat consensusvorming in de weg (§ 2.2.4) (vgl. Scharpf, 1997, 41).

Hieruit kan onder andere worden opgemaakt dat het delen van achtergrondkennis een voorwaarde is voor samenwerking die verder wil komen dan compromisvorming.

In de beleidsprocessen die in dit onderzoek centraal staan heeft relevante achtergrondkennis betrekking op culturele en identiteitskenmerken die van belang zijn voor het functioneren van de overheid of kenmerken die een duidelijke territoriale component hebben. Gezien het voorgaande betoog mag inzicht in elkaars planningcultuur verondersteld worden een voorwaarde te zijn voor transnationale en grensoverschrijdende samenwerking. Collectieve identiteiten, bijvoorbeeld nationaliteit, vormen een bijzonder zingevingspatroon. Collectieve identiteiten kunnen in meer of mindere mate territoriaal gedefinieerd worden en zijn van bijzonder belang voor de wijze waarop actoren ruimtelijke vraagstukken definiëren. Het proces van natievorming in België waarbij het verschil tussen de taalgroepen steeds sterker territoriaal is gedefinieerd (Delwaide, 1996), is nauw verbonden met de wijze waarop in de verschillende gewesten van het land tegen de planningopgave wordt aangekeken (zie verder hoofdstuk 5). Bovendien wordt vaak verondersteld dat internationalisering en Europese integratie belangrijke veranderingen impliceren ten aanzien van de wijze waarop mensen territoriaal gezien hun identiteit definiëren (zie bijv. Castells, 1997).

3.1.3 De wisselwerking tussen actoren en de context

Planning als een activiteit waarbij het handelen van verschillende actoren met elkaar in verband wordt gebracht, bevindt zich tussen het niveau van de handelende actoren en de context in. De wijze waarop politieke en economische macht is verdeeld biedt mogelijkheden aan planning en stelt er beperkingen aan. Als bron van legitimatie stelt de context eisen aan de wijze waarop gepland wordt. De context als zingevingskader bepaalt welke vorm van planning 'denkbaar' is en is van invloed op welke maatschappelijke kwesties als ruimtelijke vraagstukken worden gedefinieerd. De context kan echter ook veranderen als gevolg van planning. Maatschappelijke dynamiek kan worden gekanaliseerd. Planningprocessen, of reflecties op planningprocessen, kunnen aanleiding zijn om legitimiteit anders op te vatten⁴⁴. In het debat rond planningprocessen kunnen nieuwe zingevingskaders ontstaan en machtsverhoudingen veranderen⁴⁵. Volgens Mastop (2000) is strategische planning een

⁴⁴ Denk bijvoorbeeld aan de discussie in Nederland over de lengte van procedures voor grote projecten, waarbij het beeld is ontstaan dat de mogelijkheden voor burgers om invloed uit te oefenen te groot zijn (WRR, 1994).

⁴⁵ Het Mainportconcept uit de Vierde nota over de ruimtelijke ordening heeft het idee doen ontstaan dat succesvolle internationale concurrentie alleen mogelijk is als distributie en vervoer geconcentreerd worden op enkele plaatsen.

manier om duurzame contextuele kenmerken doelbewust te veranderen. "Strategic planning is institution-building" (ibid., 149). Zo beschouwt hij de Tweede Benelux Structuurschets als een instrument voor 'nation building' (ibid., 152). Door de schets zouden nieuwe percepties van (delen van) de Europese ruimte gemeengoed kunnen worden.

Er moet wel op worden gewezen dat veranderingen in de context als gevolg van planning slechts zeer ten dele als doelrationeel proces mogen worden opgevat. Gevolgen zijn vaak onvoorzien en soms onbedoeld (vgl. Giddens, 1984, 13). Het Nederlandse planningconcept Randstad-Groene Hart als mal en contramal is ontstaan als verstedelijkingsstrategie om het Groene Hart open te houden. Desalniettemin is in de loop der jaren veel meer aandacht gekomen voor de betekenis van de Randstad zelf. Tegengestelde zienswijzen, de Randstad bestaat wel versus de Randstad bestaat niet, vormen een belangrijk element van de context van het ruimtelijk beleid in Nederland. De interpretaties van de ruimte in plannen kunnen dus duurzaam en breed gedeeld worden, waarbij de uiteindelijke betekenis niet meer overeen hoeft te komen met de oorspronkelijke zienswijze van de plannenmakers.

In tegengestelde richting, van context naar handelen, neemt interpretatie van de ruimte ook een belangrijke plaats in. Op het niveau van de context bestaat 'ruimte als sociale constructie' in de zin dat ze het resultaat is van maatschappelijke processen zoals regelgeving, fysiek ingrijpen en de toekenning van culturele waarden aan plaatsen. De ruimte is in de loop der tijd als het ware sociaal geproduceerd. De kenmerken van de ruimte kunnen worden gerekend tot de context omdat ze duurzaam worden gedeeld door actoren die ermee verbonden zijn. Bij 'de Benelux' zullen de meeste Nederlanders, Belgen en Luxemburgers denken aan het territoire dat de drie landen omvat en niet aan de verdragsorganisatie met die naam. Over (interne) grenzen die dit territoire afbakenen bestaat weinig discussie. Desalniettemin is nog tot ver in de twintigste eeuw de plaats van Noord-Brabant en Limburg als voormalige generaliteitslanden binnen de Nederlandse staat een punt van discussie geweest (Knippenberg & De Pater, 1988). De afbakening van het Beneluxterritoire is met andere woorden in de loop der tijd geïnstitutionaliseerd.

De ruimte als element van het referentiekader van individuele actoren is sociaal geconstrueerd, omdat actoren op basis van hun speciale rol aan de ruimte een eigen interpretatie geven. In het referentiekader van de gemiddelde Nederlandse toerist zal de Benelux vooral betekenis hebben als het nabije buitenland, waar men voor een korte vakantie heen gaat of doorheen reist naar het 'echte' buitenland. In het referentiekader van de gemiddelde krantenlezer zal de Benelux in de betekenis van een verbond van een aantal kleine staten in een wereld gedomineerd door grote staten, centraal staan. Wis-sink (2000, 153 e.v.) beschrijft hoe actoren met een verschillende beleidsopdracht dezelfde ruimte verschillend definiëren. De dienst die verantwoordelijk is voor het ruimtelijke-orderingsbeleid is geneigd een gebied in termen

van (het verschil tussen) stad en land te benaderen. De dienst die verantwoordelijk is voor het milieubeleid daarentegen zal hetzelfde gebied omschrijven in termen van het ecosysteem. Door beleidsactoren wordt ruimte gepercipieerd of geconstrueerd vanuit een bepaalde rol die men vervult. “The construction of a role frame is super ordinate to and longer lasting than the setting of particular problems” (Schön, 1983, 310). Met andere woorden, in het referentiekader van actoren is een rol gedefinieerd die van groot belang is voor de wijze waarop (ruimtelijke) vraagstukken worden omschreven.

Een plan vormt de materialisatie van de stand van zaken in een bepaald planningproces. Als interpretatiekader vertaalt het elementen van de context naar een concrete ruimte, zoals een verkeerswegenkaart inclusief de verboden die van toepassing zijn (eenrichtingsverkeer bijvoorbeeld), laat zien wat de automobilist nodig heeft om zijn beslissingen te nemen over de te volgen route. Meer algemene opvattingen en inzichten worden zodanig geïnterpreteerd dat ze bruikbaar worden gemaakt voor operationele besluitvorming. Dit proces van interpretatie wordt sterk beïnvloed door het ‘role frame’ van het planningsobject.

3.2 Het planningproces en besluitvorming: een integratie van perspectieven

In het voorgaande hoofdstuk is een beeld geschetst van planning als een activiteit die toeleverend is aan de besluitvorming van actoren. Het is een hulpmiddel bij het nemen van beslissingen. Planning komt hierbij naar voren als een proces waarbij beïnvloeding van het referentiekader van actoren centraal staat (vgl. Mastop, 1987, 344; Korthals Altes, 1995, 26). Het gaat om inzicht in zaken zoals de waarden die richtinggevend dienen te zijn voor overheidshandelen, feitelijke ontwikkelingen die relevant zijn voor het plangebied en relevante beslissingen die door andere actoren in het gebied worden genomen. In dit perspectief wordt de werking van planning beschouwd als een communicatief proces.

In deze typering van planning is het meer alledaagse idee van planning als de gecoördineerde inzet van middelen om vooraf vastgestelde doelen te bereiken op de achtergrond geraakt. Dat deze betekenis van planning echter van groot belang is voor de praktijk van planning mag blijken uit het feit dat volgens velen plannen zonder instrumenten eigenlijk niet het predikaat ‘plan’ mogen dragen. Zo stelt Van den Broeck (2000, 14): “Het EROP [Europees Ruimtelijk Ontwikkelingsperspectief] is dan ook zeker geen geïntegreerd ‘plan’ dat gekoppeld is aan budgetten en uitvoeringsmodaliteiten.” In de traditionele opvatting van planning (zie § 2.2) werd het vraagstuk van uitvoering niet geproblematiseerd. Plannen vormden simpelweg een set normen waaraan operationele beslissingen van de overheid en maatschappelijke actoren

dienden te voldoen. Traditioneel staan hierbij verboden centraal (vgl. Mastop, 1993, 152)⁴⁶.

Met het besef dat plannen niet 'vanzelf' tot het gewenste resultaat leiden is er in de loop der jaren veel meer aandacht gekomen voor de wijze waarop ruimtelijke plannen en overheidsbeleid in het algemeen doelstellingen zouden kunnen waarmaken. De aandacht gaat hierbij in het bijzonder uit naar de instrumenten die een planningsobject ter beschikking staan (zie bijv. De Bruijn & Ten Heuvelhof, 1991). Mastop (1987, 143) spreekt in relatie tot de streekplanning van de jaren zeventig en tachtig over een verschuiving van 'normering' naar 'programmering'. Programmering verwijst naar de ambitie om actief uitvoering te geven aan plannen. Dit perspectief benadrukt de werking van planning als programmering van toekomstige besluitvorming.

Herweijer e.a. (1990) maken een met communicatie en programmering vergelijkbaar onderscheid. Zij stellen dat de nationale ruimtelijk planning in Nederland in hoofdzaak twee typen uitspraken bevat. Bij beleidsuitspraken gaat het om concrete intenties, waaraan door middel van sturingsinstrumenten uitvoering wordt gegeven. Perspectieven betreffen de probleemdefiniëring en het 'doelzoeken'; "de planmaker [probeert] vaak een bepaalde visie uit te dragen op de gewenste ruimtelijke ontwikkeling, problemen bespreekbaar te maken, te motiveren door het aanbieden van argumentaties en te informeren door het overdragen van know-how" (ibid., 22). De auteurs betogen dat voor de evaluatie van perspectieven en beleidsuitspraken verschillende criteria zouden moeten worden gehanteerd.

In deze paragraaf werk ik de twee perspectieven uit. Communicatie in de zin van betekenisgeving waarbij planning en plannen vooral de functie hebben van het bieden van interpretatiekaders (Mastop, 1993), is het onderwerp van paragraaf 3.2.1. Planning als een programmeringsproces, dat vooral het denken in de praktijk van planning structureert, wordt uitgewerkt in paragraaf 3.2.2.

3.2.1 Planning als communicatief proces

Als communicatief proces 'werkt' planning, zo is betoogd, doordat het referentiekader van actoren wordt beïnvloed (Korthals Altes, 1995, 26). Het plan, als één van de producten in een planningproces, vervult hierbij een belangrijke rol omdat het fungeert als interpretatiekader (Mastop, 1993). Het biedt een interpretatie van een gebied die actoren in staat stelt ruimtelijk relevante

⁴⁶ De Bruijn en Ten Heuvelhof (1991, 9) spreken over regulering en juridische instrumenten als eerstegeneratie-instrumenten. "Kenmerkend voor dergelijke instrumenten is dat ze mutatis mutandis eenzijdig en direct zijn."

Tweedegeneratieinstrumenten zoals financiële prikkels, overeenkomsten en communicatieve instrumenten laten meer handelingsvrijheid voor de actoren waarop ze gericht zijn (zie verder § 3.2.2.).

beslissingen beter te verantwoorden. In het bijzonder gaat het hierbij om het verband tussen actuele beslissingen en andere beslissingen die in ruimte en tijd met elkaar samenhangen. Planning biedt dus een besluitvormingscontext die actoren in staat stelt hun besluitvorming te coördineren. Zoals in het voorgaande hoofdstuk uitgebreid is beschreven, bestaan er in hoofdzaak twee motieven om tot coördinatie over te gaan. Ten eerste afstemming, dat is omschreven als het voorkomen dat actoren bij de verwezenlijking van hun eigen ambities onnodig in conflict komen met andere actoren. Het tweede motief voor planning is sturing genoemd. Bij sturing gaat het erom dat besluitvorming van individuele actoren bijdraagt aan gemeenschappelijke ideeën over ruimtelijke kwaliteit.

In planningprocessen verwerven actoren zeer uiteenlopende inzichten die allemaal een rol kunnen spelen bij de verantwoording van beslissingen in concrete situaties; kennis en ervaringen die bij het ontbreken van planning in elke besluitvormingssituatie opnieuw zouden moeten worden verworven. Grofweg gaat het om drie hoofdcategorieën van inzichten. In de eerste plaats gaat het om 'inhoudelijke' kennis over het plangebied. Hiermee worden zowel de percepties van de bestaande situatie als de percepties van mogelijke toekomstige, gewenste en ongewenste, situaties bedoeld. Ruimtelijke planconcepten (Zonneveld, 1991a) zijn in ruimtelijke planningprocessen bij uitstek de dragers van deze inhoudelijke kennis. In de tweede plaats gaat het om inzichten die interactie tussen actoren faciliteert. Hierbij kan onder andere gedacht worden aan het creëren van gemeenschappelijke achtergrondkennis, zoals hierboven omschreven (§ 3.1.2), die kan bijdragen aan wederzijds begrip. Ten derde kunnen, eigenlijk dienen, planningprocessen inzicht te geven in de argumenten die het optreden van actoren legitimeren. Plannen kunnen als interpretatiekader de legitimatiefunctie van de context activeren.

Ruimtelijke vraagstukken, de 'inhoud' van planningprocessen, worden veelal uitgedrukt in kaartbeelden. Aan deze visualisering wordt een bijzondere communicatieve waarde toegekend (zie bijv. Kunzmann, 1996, 144; Zonneveld, 1998, 514). Wanneer hierbij de nadruk ligt op de gewenste ruimtelijke structuur wordt gesproken over ruimtelijke concepten als dragers van kennis over een bestaande en toekomstige situatie van gebieden (vgl. Zonneveld, 1998, 514). Conform het uitgangspunt van deze studie, dat ruimtelijke vraagstukken worden geconstrueerd (§ 3.1.1), onderscheiden ruimtelijke concepten als weergave van de gewenste ruimtelijke structuur zich als 'constructie' niet principieel van een visualisering van de 'bestaande' situatie of een ongewenste toekomstige situatie. In alle gevallen is immers sprake van een subjectieve reductie van de werkelijkheid, waarbij een vermenging van waarden en feiten heeft plaatsgevonden. De wijze waarop de ruimte wordt geduid in planningprocessen dient altijd een specifiek doel (§ 3.1.2). Dat er in een bepaalde groep actoren wordt gesproken over de bestaande situatie en de

gewenste situatie duidt er slechts op dat het referentiekader van actoren gestructureerd is volgens het onderscheid tussen bestaand en wenselijk. Voor beide, het bestaande en het wenselijke, geldt dat in het planningproces overeenstemming moeten worden bereikt (vgl. Martens, 2000). Er kan niet bij voorbaat van uit worden gegaan dat er over de feiten overeenstemming bestaat. In het vervolg zal over *planconcepten* worden gesproken als het gaat om beschrijvingen van de gewenste ruimtelijke structuur zoals die expliciet is terug te vinden in plannen en andere planproducten. Als het gaat om de wijze waarop actoren aankijken tegen de bestaande, gewenste en ongewenste ontwikkelingen, wordt gesproken over *ruimtelijke perceptie*. In dit onderzoek wordt het van bijzonder belang geacht op welke wijze de aangetroffen concepten en percepties zich verhouden tot het continuüm van afstemming en sturing zoals dat in paragraaf 2.3 is geschetst. Zijn de ruimtelijke vraagstukken die met deze percepties en concepten zijn verbonden, afstemmings- of sturingsvraagstukken?

De communicatieve waarde van ruimtelijke planconcepten schuilt in het feit dat een zeer complexe materie kernachtig wordt samengevat. De attractiviteit van een concept kan worden vergroot door het te verbinden aan een aansprekende metafoor (vgl. Hajer in § 3.1.1). Deze metafoor kan zowel een woord als een beeld zijn. Nieuwe ruimtelijke concepten kunnen ertoe bijdragen dat er ‘frame reflection’ optreedt doordat betrokken actoren hun bestaande percepties, die als vanzelfsprekend werden ervaren, kritisch onderzoeken. Het ontwikkelen van nieuwe ruimtelijke percepties en concepten kan worden geschaard onder visievorming. Lange tijd heeft wat betreft ruimtelijke visievorming de nadruk gelegen op wetenschappelijke methoden, de prognostiek, om vat te krijgen op de toekomst (Shipley, 2000). Hoewel dergelijke technieken een rol kunnen spelen, is er tegenwoordig meer aandacht voor andere zaken die een planningssubject in staat stellen een visie te ontwikkelen. Zo wordt gewezen op het creatieve vermogen van betrokkenen bij het proces (Higgins & Morgan, 2000). In de ‘Alternative Dispute Resolution’ (zie § 2.2.4) wordt benadrukt dat een proces betrokkenen in staat moet stellen los te komen van de positie die ze innemen. Er moet ruimte zijn om uitspraken te doen zonder dat men vreest zich aan iets te committeren waarvan men de gevolgen niet kan overzien (Susskind & Cruikshank, 1987, 118).

Het laatste punt raakt aan het tweede aspect van de werking van planning als een communicatief proces, te weten het feit dat interactie ervaringen oplevert die van invloed zijn op toekomstige interactie. In paragraaf 2.2.4 is uitgebreid ingegaan op de spanning tussen compromisvorming en consensusvorming. In veel gevallen worden kansen op consensusvorming doorkruist door de van nature op compromisvorming gerichte houding. “Thus, if actors were able to choose their orientations [...], they would be better off, in purely individualistic terms, if they could opt for solidarity – and could trust others to do

likewise. But the ability to trust is of course the crucial problem" (Scharpf, 1997, 88-89). In planningprocessen gaat het er dus om de houding van actoren te bewegen in de richting van een solidaire houding, waarbij vertrouwen een belangrijke voorwaarde is. Achtergrondkennis van elkaars waarden en elkaars culturele achtergrond is weer een voorwaarde voor het ontstaan van wederzijds vertrouwen (Cappelin, 1993, 71). De veranderde percepties van actoren die het gevolg zijn van de interactie in een planningproces worden wel omschreven als onzichtbare producten (Friend & Hickling, 1987, 101 e.v.; Wallagh, 1994).

Hoewel oog voor onzichtbare producten vanuit communicatief perspectief nuttig is, moeten wel twee kanttekeningen bij het gebruik van het begrip gemaakt te worden. Een eerste opmerking betreft de positieve connotatie van het begrip. Wallagh (1994, 12) benadrukt de positieve kant van het ontstaan van onzichtbare producten in interactieprocessen. Een 'slecht' planningproces kan er natuurlijk ook toe bijdragen dat actoren die geneigd waren een solidaire houding aan te nemen, door hun ervaringen in het proces een competitieve houding aan zullen nemen. Zo zijn de onderhandelingen over de aanleg van de E19 tussen Antwerpen en Breda, die in 1972 geopend is, in een zeer slechte sfeer verlopen. De Belgische autoriteiten en bewoners van de grensstreek hadden het gevoel dat Nederland bij de aanleg het optimale tracé had bedongen zonder rekening te houden met de Belgische belangen. Bij de discussies over de aanleg van de HSL tussen Antwerpen en Breda bleken deze oude gevoelens aan Belgische respectievelijk Vlaamse kant nog niet verdwenen en dit compliceerde de onderhandelingen (Van der Berg, 1997).

De tweede kanttekening bij het begrip is dat het onderscheid tussen zichtbaar en onzichtbaar lastig is. Alle zichtbare producten, zoals procedures op papier, hebben een onzichtbare dimensie. Hoe interpreteren actoren welomschreven procedures in de praktijk? Andersom is het ook zo dat zaken die door Wallagh geschaard worden onder onzichtbare producten, zoals vertrouwen, zullen moeten spreken uit min of meer tastbare handelingen. Met andere woorden, de houding van actoren moet doorklinken in de argumentaties die actoren hanteren. Healey (1997a, 70) benoemt het geheel van veranderende houdingen en tastbare resultaten expliciet. Zij spreekt over het 'social and intellectual capital' als belangrijke uitkomst van het beleidsproces. In het bijzonder noemt ze het ontstaan van nieuwe relaties tussen actoren, 'new links', als een belangrijk criterium op basis waarvan het succes van planning moet worden beoordeeld.

Het derde onderwerp in deze paragraaf is dat over plannen zou moeten worden gesproken in termen van legitimatiekaders voor operationele besluitvorming. In de beslissingsgerichte benadering van planning wordt de verantwoordingsgrondslag teruggebracht tot rationaliteit (zie Faludi, 1986). Naarmate een plan de besluitnemer beter in staat stelt op rationele wijze beslissin-

gen te nemen is er volgens deze benadering sprake van succesvolle planning. In het voorgaande is duidelijk geworden dat verantwoording van beslissingen, zeker op nieuwe terreinen van overheidsbeleid, niet beperkt dient te blijven tot verantwoording in termen van de wijze waarop alternatieven zich verhouden tot vooraf gekozen doelstellingen. Ook het feit of een beslissing in overeenstemming is met opvattingen over legitiem overheidsoptreden, die in de bredere maatschappelijke context bestaan, moet bekeken worden. De bijdrage die planning levert aan de verantwoording van een beslissing in termen van legitimiteit, is dus eveneens een maatstaf voor de beoordeling van planning. De normen die hierbij worden gebruikt zullen in de eerste plaats te vinden zijn in het recht, maar zeker niet uitsluitend.

In de nationale planningpraktijk is deze legitimerende functie van plannen vaak impliciet. Het streekplan bijvoorbeeld ontleent zijn legitimatie aan het feit dat het in de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) is omschreven. De wijze van totstandkoming en de verhouding van het plan tot de bevoegdheden van actoren is in deze wet geregeld. Een streekplan dat volgens de regels van de WRO is opgesteld, is dus op legitieme wijze tot stand gekomen. Bij het nemen van een beslissing in lijn met het streekplan mag een actor aannemen dat ze legitiem handelt. In paragraaf 2.1.1 is al gesteld dat overheidsbeslissingen zich onderscheiden van beslissingen door niet-overheidsactoren doordat er eisen worden gesteld aan de wijze van beslissen en niet alleen aan de resultaten. Een wettelijk plan dat voldoet aan procedurele vereisten, geeft een actor de mogelijkheid de verantwoording van een operationele beslissing te beperken tot de mate waarin deze beslissing bijdraagt aan de doelstellingen uit het plan. Deze doelstellingen zijn immers te herleiden tot een plan dat op legitieme wijze tot stand is gekomen.

Transnationale en grensoverschrijdende plannen ontberen een dergelijke wettelijke basis. Het is dus niet bij voorbaat duidelijk waarom verwijzing naar een dergelijk plan legitimiteit verschaft aan operationele besluitvorming. De plannen zelf dienen dus overtuigende argumentaties te bevatten die het aannemelijk maken dat handelen in lijn met het plan legitiem is. Transnationale en grensoverschrijdende plannen dienen in het bijzonder op overtuigende wijze duidelijk te maken op welke manier met vraagstukken van soevereiniteit en subsidiariteit is omgegaan (zie § 2.1.1 en § 3.1.2).

Hiervoor is de werking van planning als communicatief proces geschetst. Duidelijk is geworden dat effecten van planning als communicatief proces moeten worden gezocht in veranderingen in het referentiekader van actoren. Hierbij gaat het in het bijzonder om de ruimtelijke perceptie en de houdingen aanzien van andere actoren. Een voor de hand liggende eis bij de opstelling van een nieuw plan is het feit dat er nieuwe inzichten ontstaan die een bijdrage kunnen leveren aan het referentiekader van actoren. Deze inzichten moeten een actor beter in staat stellen eigen of gemeenschappelijke doelstel-

lingen te bereiken. Ten slotte is duidelijk geworden dat plannen aan bepaalde, veelal juridische eisen, moeten voldoen om als legitimatiekader dienst te kunnen doen.

3.2.2 Het planningproces als programmering

In een meer alledaagse betekenis is planning de gecoördineerde inzet van instrumenten om vooraf gestelde doelen te bereiken. De bestudering en de vormgeving van planningprocessen zou zich op basis van deze betekenis in de eerste plaats moeten oriënteren op doelgerichte beïnvloeding van toekomstige besluitvormingsprocessen. Er staan overheden talloze instrumenten ter beschikking om dit programmeringsproces vorm te geven. Veel gebruikt is het onderscheid tussen juridische, economische, of financiële, en communicatieve instrumenten (De Bruijn & Hufen, 1992, 75). Behalve regulering, financiële ‘incentives’ en communicatieve instrumenten onderscheiden De Bruijn en Ten Heuvelhof (1991, 9) onder andere ‘meerzijdige instrumenten’. De essentie van deze meerzijdige instrumenten is het formaliseren van een wilsovereenkomst tussen partijen, bijvoorbeeld in de vorm van afspraken over beleidsprestaties tussen partijen. Een bekend voorbeeld is het gebruik van convenanten in het milieubeleid. “Convenanten kunnen hierbij worden opgevat als schriftelijk vastgelegde afspraken tussen twee of meer actoren” (De Bruijn & Hufen, 1992, 78). In deze paragraaf zal ik kort stilstaan bij communicatieve en meerzijdige instrumenten als elementen van het planningproces opgevat als programmering. Dit zijn immers de meest voor de hand liggende instrumenten die in transnationale en grensoverschrijdende planprocessen een plaats krijgen. Instrumenten uit de twee andere instrumentenfamilies zullen minder gemakkelijk kunnen worden gebruikt. Het aanwenden van juridische instrumenten in dergelijke processen is uitermate complex en daarmee een langdurige zaak. Het beleidsveld ruimtelijke ordening kent zowel in Nederland als in de andere delen van de Benelux een traditie waarin vooral gebruik wordt gemaakt van juridische, communicatieve en meerzijdige instrumenten en waarin financiële instrumenten grotendeels afwezig zijn. Overigens moet hierbij worden aangetekend dat verwacht mag worden dat een toename van het gebruik van juridische en financiële instrumenten in Europese transnationale planning in het verschiet ligt (Bastrup-Birk & Doucet, 1998).

Ten aanzien van het gebruik van *meerzijdige instrumenten* in transnationale en grensoverschrijdende planning kan een onderscheid worden gemaakt tussen afspraken over de procedures van besluitvorming en afspraken over de inhoud van vervolgbesluitvorming. Er wordt wel een onderscheid gemaakt tussen ‘netwerkconstituering’ en ‘het sturen op inhoud’ (De Lange, 1995, 48 e.v. in navolging van o.a. Snellen, 1987 en Teisman, 1995; zie ook D’hondt & Mastop, 1997). Onder netwerkconstituering vallen zowel ‘structuurmanagement’ als ‘proceduremanagement’. In het eerste geval gaat het om het

samenstellen van het netwerk. In het tweede geval gaat het om de procedures die actoren in het netwerk dienen te volgen in hun besluitvorming. Planning gericht op afstemming is vooral gebaat bij proceduremanagement. Bij afstemming is het immers de bedoeling dat actoren hun eigen beslissingen in verband brengen met beslissingen van andere actoren. Voor dit doel is het onnodig en waarschijnlijk vaak onwenselijk om van tevoren aan te geven wat de uitkomst van de afstemming moet zijn. Bij sturing op inhoud worden er wel duidelijke normen ten aanzien van de uitkomst van beslissingen gesteld. Planning als sturing probeert via ruimtelijk gedefinieerde normen beslissingen van actoren in de doelgroep te beïnvloeden (zie § 2.3).

Communicatieve instrumenten, waarmee vorm kan worden gegeven aan planning als programmering, moeten worden onderscheiden van planning als een communicatief proces. Van de Poel en Woerkum (1996, 23) definiëren communicatie als beleidsinstrument: “[...] een middel dat vrijwillige gedragsverandering van einddoelgroepen en vrijwillige medewerking van actoren in beleidsnetwerken kan bewerkstelligen.” Het gaat hierbij dus om het eenzijdig overbrengen van een boodschap die ertoe moet leiden dat actoren handelen in overeenstemming met de bedoelingen van de verzender van de boodschap (vgl. Korthals Altes, 1995, 13 e.v.). Voor een effectief gebruik van communicatie als instrument moet echter wel degelijk goed worden ingespeeld op het referentiekader van de actoren in de doelgroep. Mastop (1993, 11) stelt zelfs “dat de sleutel tot bewuste en gestuurde verandering van de sociaal-ruimtelijke structuur ligt in het menselijk handelen en inzicht in de daarbij gehanteerde interpretatiekaders.” De zoektocht naar deze sleutel is vaak niet eenvoudig. De kennis over de doelgroep is vaak moeilijk te verwerven. Hieraan gaat logischerwijs vooraf dat de doelgroep duidelijk is afgebakend. In veel gevallen lijkt het communicatie-instrument slechts effectief in combinatie met instrumenten uit de andere ‘instrumentenfamilies’ (De Bruijn & Hufen, 1992, 77).

Als integraal onderdeel van planningprocessen⁴⁷ staat de betekenis van communicatie zoals die in de vorige paragraaf is beschreven centraal. Planning als communicatief proces onderscheidt zich van communicatie als instrument door de ‘tweezijdigheid’ van de communicatie (vgl. Van de Poel en Woerkum, 1996, 24). “Beleid kan dan worden beschouwd als een communicatieproces waarin betrokkenen het beleid op hun eigen manier interpreteren” (Korthals Altes, 1995, 20). In de praktijk zal het niet altijd gemakkelijk zijn een messcherp onderscheid te maken tussen het duiden van bepaalde actie als het doelbewust organiseren van een communicatief planproces of als de inzet van communicatie als instrument.

In deze paragraaf is kort ingegaan op aspecten van planning opgevat als

⁴⁷ Of ‘management’, zoals Van de Poel en Woerkum (1996, 24) het noemen.

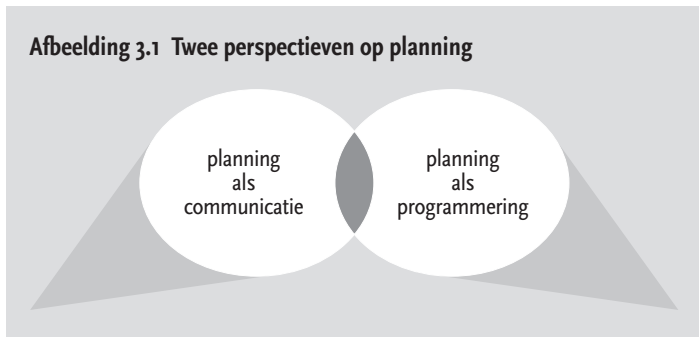
een programmeringsproces die relevant lijken voor transnationale en grensoverschrijdende planningprocessen. Het gaat hierbij steeds om manieren waarop intenties van het planningssubject worden overgedragen op de doelgroep⁴⁸. In de literatuur over de uitvoering van overheidsbeleid is steeds meer de nadruk komen te liggen op de beperkte mogelijkheden van planningssubjecten om beslissingen van maatschappelijke actoren te beïnvloeden. In de beslissingsgerichte benadering van planning is dit reden om in de analyse en beoordeling van strategische ruimtelijke planning geen doorslaggevende betekenis toe te kennen aan de vraag of uitvoeringsmaatregelen hebben bijgedragen aan de intenties die in het planproces zijn geformuleerd (Faludi & Korthals Altes, 1994; Korthals Altes, 1995). Zij beschouwen planning als puur communicatief proces, waarbij er sprake is van tweezijdigheid van de communicatie. Mastop (1993, 17) gaat als beslissingsgericht planoloog ten principale uit van een omgekeerde relatie tussen plannen en handelen. Toch stelt hij ook: “[a]ls we de idee zouden verlaten dat sturen niet door het ontwikkelen van plannen zou worden bevorderd, wordt plannen maken zinledig” (ibid., 18). Ik concludeer dat ook wanneer uitgegaan wordt van planning als een communicatief proces het in concrete gevallen moeilijk is dit perspectief geheel los te koppelen van het idee van planning als programmering.

Omgekeerd geldt ook dat als planning als programmering wordt benaderd het belangrijk is voor ogen te houden dat actoren altijd, zelfs als de instrumenten zeer dwingend zijn⁴⁹, de vrijheid hebben om zich te onttrekken aan de intenties van het planningssubject. Het zal dus zelden zo zijn dat een planningssubject geen oog hoeft te hebben voor de wijze waarop actoren in de doelgroep aankijken tegen de concrete beleidssituatie. Interpretatie en eventueel beïnvloeding van het referentiekader van actoren in de doelgroep is vaak een onderdeel van effectieve programmering. Programmering kan dus zelden geheel worden losgekoppeld van communicatie. In concrete planningprocessen zal er altijd een grijs gebied zijn waar het onderscheid tussen communicatie en programmering moeilijk te maken is (zie afb. 3.1).

Eerder heb ik al gewezen op het gebruik van communicatieve instrumenten. Bij de keuze van instrumenten moet bewust worden omgegaan met de handelingsvrijheid van actoren die tot de doelgroep worden gerekend. Een

48 Planningssubject en doelgroep kunnen gedeeltelijk of geheel samenvallen. Schön en Rein (1994, 87) stellen: “designing is a social process, and the designer is characteristically a collection of actors [...] working in concert they constitute what we call a ‘designing system’.” Het planningproces kan worden voorgesteld als een sociaal proces waarin vraagstukken en oplossingen worden ‘ontworpen’ (geconstrueerd). Het planningssubject bestaat dus in de praktijk uit verschillende actoren. De doelgroep die hoort bij de vraagstukken en oplossingen die worden ontworpen kan dus in meer of minder mate samenvallen met het planningssubject.

49 “Even coercion is ultimately a convention, in that if people do not take sanction seriously, it is unlikely that the institution will be able to coerce for long” (Storper, 1997, 269).

Afbeelding 3.1 Twee perspectieven op planning

planningsubject dat programmering nastreeft dient zich bewust te zijn van de 'eigen handelingsdimensie' (Mastop, 1987). Indien het plannings-

subject niet beschikt over instrumenten, kunnen ze soms worden verworven door coalities aan te gaan. Actoren die wel over instrumenten beschikken kunnen zich verbinden aan het planningssubject (vgl. Klijn & Koppenjan, 1999).

Een algemene conclusie van deze paragraaf is dat het opnemen van 'handelingsvoorschriften' in plannen slechts selectief kan gebeuren. Salet (1996) waarschuwt zelfs voor 'instrumentering' van strategische plannen. De werking van strategische plannen zou moeten worden beoordeeld vanuit communicatief perspectief. Een te grote aandacht voor instrumenten zou de communicatieve werking kunnen beperken.

3.3 Besluit: van theorie naar praktijk

In dit en het voorgaande hoofdstuk is een algemene omschrijving gegeven van ruimtelijke planningsprocessen. In algemene termen is omschreven welke functies planning wordt geacht te vervullen en de wijze waarop planning werkt. In deze paragraaf wordt tot een synthese gekomen en aangegeven wat de betekenis is voor de rest van dit boek. In paragraaf 3.3.1 wordt het onderscheid tussen afstemmen en sturen verbonden met het in dit hoofdstuk geïntroduceerde onderscheid tussen communicatie en programmering. De vragen die richting zullen geven aan de resterende hoofdstukken in dit boek komen in paragraaf 3.3.2 aan de orde.

3.3.1 Integratie van perspectieven

In het voorgaande is beschreven dat planningprocessen vanuit twee perspectieven geanalyseerd en vormgegeven kunnen worden. Enerzijds vanuit het perspectief van planning als een communicatief proces, waarbij de nadruk ligt op de bijdrage die het proces levert aan de (dagelijkse) besluitvorming door actoren in de doelgroep. Door participatie in het planningproces of door kennisname van de producten uit het planningproces raken actoren beter geïnformeerd. De kennis die op deze manier vergaard wordt zou anders in concrete besluitvormingssituaties heel moeilijk of geheel niet beschikbaar zijn. Doordat actoren grondiger geïnformeerd zijn, zijn ze beter in staat om hun beslissingen te verantwoorden. Voor een analyse van de doorwerking van planning als een communicatief proces dient gekeken te worden naar de wijze waarop het proces bij betrokken actoren het referentiekader heeft beïnvloed.

Anderzijds wordt in het perspectief van planning als programmering de

nadruk gelegd op het overbrengen van intenties van het planningssubject op de doelgroep. Een analyse van de doorwerking van planning vanuit programmeringsperspectief zal de nadruk leggen op invloed van instrumenten op de wijze van beslissen door actoren in de doelgroep. Hierbij staat de bijdrage van beslissingen aan de doelstellingen van het planningssubject centraal.

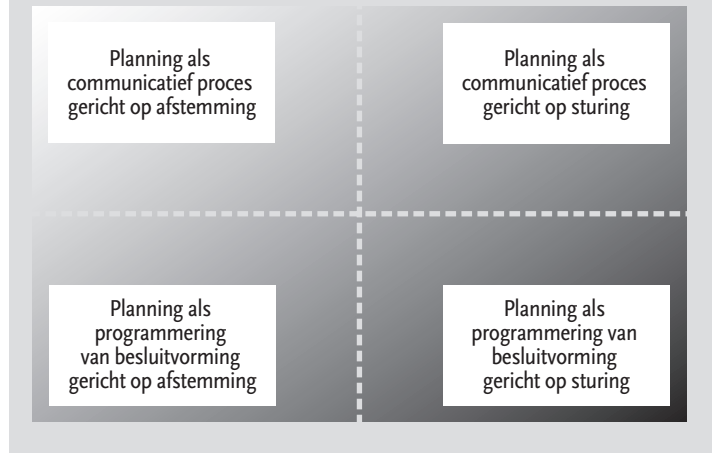
In het voorgaande is op verschillende plaatsen gesteld dat het in de praktijk bezwaarlijk is planningprocessen slechts te analyseren vanuit één van deze twee perspectieven. Het onderscheid tussen communicatie en programmering kent een grijs gebied, waarin beide perspectieven in elkaar overvloeien en moeilijk van elkaar te scheiden zijn. De functie van planning, afstemming en sturing is in het vorige hoofdstuk weergegeven als een continuüm. Er bestaan vormen van planning die het midden houden tussen afstemming en sturing. Op basis van de beide indelingen, naar werking en functie van planning, kunnen vier combinaties worden geconstrueerd. Deze combinaties kunnen als uitersten van een matrix worden voorgesteld (zie afb. 3.2). De uitersten zullen hieronder verder worden toegelicht. De overgangen tussen de uitersten zijn aangegeven met stippellijnen, omdat er zoals gezegd geen sprake is van een messcherpe overgang. De wit-zwartverdeling in de afbeelding heeft betrekking op de mate van overeenstemming en de beschikbaarheid van instrumenten. De mate van overeenstemming binnen het planningssubject over de wijze waarop ruimtelijke vraagstukken en oplossingen moeten worden gedefinieerd is van invloed op de manier waarop aan planning kan worden vormgegeven. De beschikbaarheid van instrumenten is met name van invloed op de mate waarin aan planning als programmering invulling kan worden gegeven. Naarmate een aanpak zich in een donkerder deel van de figuur bevindt, zal er meer overeenstemming moeten bestaan en zullen er meer (en krachtiger) instrumenten beschikbaar moeten zijn. Alleen als de gekozen planningsaanpak en de mate van overeenstemming en beschikbaarheid van instrumenten bij elkaar passen, kan planning succesvol zijn.

Ten aanzien van de mate van overeenstemming en de beschikbaarheid van instrumenten kan in planningprocessen dynamiek bestaan. Een vanuit communicatief perspectief vormgegeven proces kan bijvoorbeeld leiden tot een zodanige overeenstemming tussen actoren dat tot programmering kan worden overgegaan. Als in het planningssubject overeenstemming ontstaat over de ruimtelijke kwaliteit van een gebied, kan ook planning gericht op afstemming in de loop der tijd overgaan in planning gericht op sturing.

Hieronder worden de uitersten van de matrix kort getypeerd en van een voorbeeld voorzien. In concrete gevallen zullen planprocessen en plannen, of delen daaruit, ergens tussen de uitersten in moeten worden geplaatst.

Onder *planning als communicatief proces gericht op afstemming* kan worden verstaan het creëren van (gemeenschappelijke) kennis over ruimtelijke ontwikkelingen en de relaties tussen actoren die daarbij horen. Het gaat erom

Afbeelding 3.2 Vier dimensies van ruimtelijke planning



ruimtelijke afstemmingsvraagstukken in beeld te krijgen. Het proces is er vooral op gericht overeenstemming te krijgen over feiten. De toonzetting is er een van objectiviteit, dat past bij de neutrale positionering van planning als een vorm van afstemming⁵⁰. Er wordt gesproken over het creëren van kennis,

omdat ook 'feiten' in een sociaal proces betekenis krijgen. De Ruimtelijke Balans van de Rijksplanologische Dienst is een voorbeeld van een Nederlands product waarbij kennisverwerving centraal staat en waaraan geen directe acties gericht op doorwerking gekoppeld zijn. De ARCAM-kaart, waarop voor de regio Groot-Amsterdam alle maatregelen uit de plannen van verschillende overheden en diensten zijn afgebeeld, is een ander voorbeeld. De kaart poogt expliciet aan te geven waar zich conflicterende claims voordoen. Ten aanzien van andere beleidsterreinen kan in Nederland ook gewezen worden op de rol die de verschillende planbureaus spelen: het Centraal Planbureau (CPB), Sociaal-Cultureel Planbureau (SCP) en het Rijksinstituut voor Milieuhygiëne (RIVM). Internationaal is op het terrein van de economie een dergelijke rol weggelegd voor de OESO. Kenmerk van deze organisaties is dat ze als autoriteit worden beschouwd en de reputatie hebben onafhankelijk te zijn.

Onder *planning als communicatief proces gericht op sturing* wordt hier verstaan het creëren van inzicht in wenselijke ruimtelijke ontwikkelingen. In de twee onderzochte planprocessen wordt vaak gesproken over 'de gewenste ruimtelijke structuur'. Verkenning van ruimtelijke ontwikkelingen en alternatieve ontwikkelingsmogelijkheden is een vorm van visievorming waarbij de koppeling aan doorwerking los te noemen is. De toonzetting is normatief. Er wordt gesproken over een gebied in termen van kwaliteiten. Het proces van visievorming wordt vergemakkelijkt als de concrete uitvoering van de visie op de achtergrond blijft. Het project Nederland 2030 van de Nederlandse Rijksplanologische Dienst heeft kenmerken van een dergelijke aanpak. Het beoogt door middel van een maatschappelijk debat inzicht te krijgen in de wenselijke ruimtelijke ontwikkeling van Nederland. Een ander bekend voorbeeld is het rapport van de Commissie Westen des Lands (zie Faludi & Van der Valk, 1994, 103 e.v.): "The study was intended to make the need for planning obvious." Voorwaarde voor het aanslaan van een verkenning is dat de opstel-

⁵⁰ Wellicht ten overvloede: dat er binnen een groep actoren gesproken wordt in objectieve termen wil niet zeggen dat er geen normatieve stellingname aan vooraf is gegaan.

lers autoriteit hebben onder de betrokken actoren.

Onder *planning als programmering gericht op afstemming* moeten alle initiatieven worden verstaan waarbij actoren worden aangezet om hun beslissingen op elkaar te betrekken, met andere woorden ze worden 'gedwongen' om hun beslissingen te verantwoorden in relatie tot beslissingen van andere actoren. Het planningssubject 'onderhoudt' netwerkrelaties. De instrumenten die worden ingezet zijn procedureel van aard waardoor er dus sprake is van proceduremanagement (§ 3.2.2). Het werk van de Beneluxgrenscommissies moet voor een groot gedeelte op die manier worden beoordeeld. Ook het werk van de Rijksplanologische Commissie (zie Van der Valk & De Vries, 1996) kan onder deze noemer worden gevat. Stringente opvattingen over wat wenselijke ruimtelijke ontwikkelingen zijn, kunnen belemmerend zijn voor de rol van het planningssubject als bemiddelaar.

Bij *planning als programmering gericht op sturing* wordt de besluitvorming van betrokken actoren aan inhoudelijke, ruimtelijk geformuleerde normen gebonden. De normen worden afgeleid van het beeld van de gewenste ruimtelijke structuur. Voorwaarde voor doorwerking is, zoals reeds gesteld, dat er draagvlak en consensus bestaat of gerealiseerd kan worden. Tevens moet het planningssubject de instrumenten ter beschikking hebben om inhoudelijke normen te laten doorwerken. In de praktijk betekenen deze voorwaarden dat de gewenste ruimtelijke structuur nooit in zijn geheel tot uitvoering kan worden gebracht. De ontwikkeling van Vinex-locaties als onderdeel van de *Vierde nota over de ruimtelijke ordening Extra* (Vinex) is een voorbeeld van programmering. Het planningssubject maakt afspraken met betrokkenen over de wijze waarop inhoudelijke doelstellingen die voortvloeien uit de sturingsambities in relevante besluitvorming worden meegenomen.

Het hier gepresenteerde onderscheid kan de basis vormen voor verklaringen voor het slagen en falen van planning. In de eerste plaats is wat 'slagen en falen' genoemd wordt mede afhankelijk van welke van de vier dimensies van planning voorop wordt gesteld. Ten tweede hoort bij elke dimensie een eigen aanpak. Verondersteld wordt dat naarmate een planningssubject zich meer bewust is van de verschillende dimensies het beter in staat is het planningproces te structureren. Ten derde dient er opgemerkt te worden dat er spanningen bestaan tussen de verschillende dimensies. Planning als communicatief proces staat in het teken van het ontwikkelen van inzichten die het referentiekader van actoren verrijken. Planning als programmeringsproces probeert actoren te binden aan regels ten behoeve van vervolgbesluitvorming. In onderhandelingsituaties over deze regels zullen actoren onder normale omstandigheden risicomijdend gedrag vertonen (zie § 2.2.4 en § 3.2.1). Het ontwikkelen van nieuwe inzichten, een belangrijk kenmerk van planning als communicatief proces, vereist daarentegen de bereidheid om onzekerheid over de uitkomst van een proces toe te laten. Evenzeer bestaat er spanning

tussen afstemming en sturing. Afstemming is gebaseerd op het idee van een neutrale rol voor planning. Sturing daarentegen gaat uit van een bepaalde ruimtelijke kwaliteit.

Voor het vormen van een oordeel over het succes van planning is het noodzakelijk te expliciteren welke functie, afstemming of sturing, men toekent aan planning en vanuit welk perspectief men naar het proces kijkt, communicatie of programmering. Staat het gebruik van plannen als verantwoordingskader centraal of gaat het om het overbrengen van intenties? Op welke wijze worden de ruimtelijke vraagstukken gedefinieerd: als afstemmingsvraagstukken of sturingsvraagstukken?

Overigens kan de vraag of planning succesvol is, niet los worden gezien van de vraag of planning legitiem is (zie § 3.2.1). Terzijde kan ook in herinnering worden gebracht dat de relatie tussen planning en ruimtelijke ontwikkeling altijd via handelende actoren verloopt. Voor het vormen van een oordeel kan dus nooit worden volstaan met het simpelweg relateren van plannen aan een ruimtelijke ontwikkeling die zich voordoet.

3.3.2 Een vooruitblik

In het eerste deel van het boek, in dit en de voorgaande hoofdstukken, is het kader geschetst op basis waarvan transnationale en grensoverschrijdende planningprocessen kunnen worden geanalyseerd. Naast de kenmerken van planningprocessen is ingegaan op het belang van de context en de rol van actoren. In het tweede deel (hoofdstuk 4 en 5) zal de context centraal staan. De analyse van twee planningprocessen vormt het derde deel (hoofdstuk 6 t/m 9). In het vierde deel worden conclusies getrokken en de afzonderlijke delen met elkaar verbonden.

Hoofdstuk 4 Ruimtelijke planning in internationaal perspectief, beschrijft de internationale context waarin ruimtelijke planningprocessen plaatsvinden. Aan de orde wordt gesteld welke maatschappelijke ontwikkelingen en opvattingen over legitimiteit een functie zouden kunnen geven aan transnationale en grensoverschrijdende planningprocessen in de Benelux. Het vraagstuk van legitimiteit spitst zich toe op de vraag hoe samenwerking op het terrein van de ruimtelijke ordening zich verhoudt tot begrippen als staatsgrenzen, soevereiniteit, territoire en subsidiariteit. Ontwikkelingen als internationalisering en Europese integratie zijn van invloed op de betekenis van deze begrippen. Deze ontwikkelingen geven verder inzicht in het soort ruimtelijke vraagstukken dat op grensoverschrijdend en transnationaal schaalniveau kan worden geconstrueerd.

In hoofdstuk 5 Microkosmos van planningculturen, staan de verschillende nationale contexten centraal. Op basis van het begrip planningcultuur worden de bestaande bestuurlijke praktijken en het ruimtelijk beleid in de lidstaten geanalyseerd. Een belangrijk deel van het referentiekader van de actoren

die betrokken zijn bij de onderzochte planningprocessen is gevormd in verschillende culturen.

In hoofdstuk 4 en 5 wordt bij de bespreking van de context steeds gerefereerd aan de Tweede Benelux Structuurschets en het Ruimtelijk Ontwikkelingsperspectief Rijn-Schelde Delta. In het derde deel (hoofdstuk 6 t/m 9) worden de twee planningprocessen geanalyseerd op basis van de vier onderscheiden dimensies (§ 3.3.1). Belangrijke vragen hierbij zijn:

- In hoeverre laat het planningssubject zich bij de planvorming leiden door overwegingen van communicatieve respectievelijk programmatische aard? En hoe gaat het planningssubject om met de potentiële spanning tussen beide perspectieven?
- Hoe zijn de vraagstukken die worden geïntroduceerd door het planningssubject te typeren, als afstemmings- of sturingsvraagstukken?
- Op welke wijze komen vraagstukken op de agenda van het planningssubject? Hoe is met andere woorden aan planning als communicatief proces vormgegeven?
- Wat zijn de doelgroepen die het planningssubject voor ogen heeft tijdens het planningproces en hoe worden deze benaderd? Op welke wijze is met andere woorden vormgegeven aan planning als programmering?

Het theoretisch kader geeft structuur aan de beschrijving van de casussen. Verder is een aantal beschouwende paragrafen opgenomen (§ 8.3 en § 9.2.3) waarin de koppeling met het theoretisch kader wordt geëxpliciteerd. Bij de beantwoording van de bovenstaande vragen in hoofdstuk 10 ten slotte, grijp ik terug op deel 1 van dit boek. Het resultaat is een beschouwing van de twee planprocessen in theoretisch perspectief.

Deel 2

De context van transnationale en
grensoverschrijdende
ruimtelijke planning

4 Ruimtelijke planning in internationaal perspectief

“The root of the explanation for increasing transnational collaboration on spatial planning is the increasing economic interdependence of nations” (Nadin & Shaw, 1998, 281). Met dit citaat verwijzen de auteurs naar een opvatting die gemeengoed aan het worden is. Volgens deze opvatting zijn het met name economische processen die de kern vormen van ‘globalisering’ en internationalisering. Regionaal en mondiaal is het vrije verkeer van personen en goederen toegenomen en zijn de communicatiemogelijkheden verbeterd. Hierdoor neemt ook de beslissingsvrijheid van economische actoren toe en de invloed van nationale en subnationale overheidsactoren af. Een analyse van de context van ruimtelijke planning die zich beperkt tot verschuivingen in machtsverhoudingen, in dit geval van politieke instituties zoals de staat naar economische actoren, veronachtzaamt echter de relevantie van zingeving en legitimatie.

In paragraaf 4.1 ligt de nadruk op de staat en zijn territoriale begrenzing als legitimatie en zingevingskader. Internationalisering en globalisering als verschijnselen die betekenis geven aan transnationale en grensoverschrijdende ruimtelijke planning staan in paragraaf 4.2 centraal.

4.1 De staat en zijn grenzen

Het bestaan van staatsgrenzen geeft in het huidige tijdsgewricht op verschillende manieren aanleiding voor grensoverschrijdende en transnationale ruimtelijke planning. In paragraaf 4.1.1 wordt allereerst beschreven dat staatsgrenzen als sociale constructies een fundamenteel element in het referentiekader van burgers en overheidsactoren zijn geworden. Het begrip soevereiniteit en de mogelijkheden van samenwerking op basis van het internationaal (verdrags)recht staan centraal in paragraaf 4.1.2. In paragraaf 4.1.3 wordt vervolgens betoogd dat de soevereiniteit van de staat ten aanzien van het ruimtegebruik niet absoluut is. De staat houdt weliswaar het primaat ten aanzien van de legitimatie van het overheidsbeleid. Het vraagstuk van legitimiteit van overheidsbeleid kan echter niet meer los gezien worden van de noodzaak om met andere landen samen te werken. Hierover gaat paragraaf 4.1.4. In paragraaf 4.1.5 wordt ten slotte aangegeven wat deze noodzaak tot samenwerking betekent voor transnationale en grensoverschrijdende ruimtelijke samenwerking.

4.1.1 Grenzen als sociaal ruimtelijk verschijnsel

In de inleiding van dit boek is betoogd dat grenzen altijd tot de kern van de ruimtelijke planning hebben gehoord. Grenzen zijn van fundamenteel belang voor de ruimtelijke perceptie van actoren. Er kan geconstateerd worden dat grenzen het resultaat zijn van een sociaal proces (zie ook § 3.1.3). Het is hier-

bij van belang te erkennen dat de precieze betekenis van grenzen over een wat langere periode bezien aan verandering onderhevig is. Transnationale en grensoverschrijdende ruimtelijke planning moeten dan ook, wanneer we bereid zijn de wat langere termijn in beschouwing te nemen, geplaatst worden tegen de achtergrond van deze territoriale veranderingen die gevolgen zullen hebben voor staatsgrenzen en grensgebieden.

Staatsgrenzen als belangrijk element van het referentiekader van actoren is een relatief recent verschijnsel. Knippenberg en De Pater (1988) stellen dat voor Nederland vanaf de Franse Tijd (1795-1813) gesproken kan worden van een staatkundige eenheid. Of er afgezien van staatkundige eenheid bovendien sprake was van een nationale eenheid vinden de auteurs lastig te beantwoorden. Duidelijk is in ieder geval wel dat beide niet naadloos op elkaar aansloten. Visualisering van de staatkundige eenheid moest ertoe bijdragen dat de identificatie met de staat zou toenemen. Oorspronkelijk diende de cartografie in hoofdzaak slechts militaire doeleinden. Van der Woud (1998, 33 e.v.) merkt op dat in die periode de cartografie een nieuwe functie kreeg toebedeeld: “[D]ie van instrument van Unitarische politiek. Een nieuwe landkaart zou de afbeelding en tegelijk zinnebeeld zijn van de Bataafse Republiek, die Een-en-Ondeelbaar was.” De staatkundige eenheid was in die periode dus nog geen vaststaand gegeven. De afscheiding van België van het Koninkrijk der Nederlanden (1830) is in dit verband natuurlijk illustratief⁵¹. Bovendien vormden grenzen niet altijd een eenduidige scheiding tussen staten. Na de ondertekening van het Scheidingsverdrag (1839) kreeg Limburg een tweeslachtige staatkundige status. “Als hertogdom onder koningschap van Willem I trad het (met uitzondering van de vestingsteden Maastricht en Venlo) ook toe tot de Duitse Bond” (Knippenberg & De Pater, 1988, 26)⁵². Ook binnen de staat waren grenzen minder eenduidig dan we nu gewend zijn. “Een hoofdkenmerk van de ruimtelijke orde van 1800 was de vaagheid van de grenzen” (Van der Woud, 1998, 231).

In de loop van de negentiende eeuw en gedurende de twintigste eeuw gingen, zeker in Nederland, staatsgrenzen steeds meer de afbakening van een maatschappelijke, economische en culturele eenheid vormen. Er is “een zeer hechte samenhang gegroeid tussen staat, bureaucratie, rechtsmacht en territorium” (WRR, 1998b, 46). “[T]he state, not the nation (defined either culturally or territorially, or both), created the nation-state in the Modern Age” (Castells, 1997, 270)⁵³. Dit proces van de vorming van nationale staten ging, naast de

⁵¹ Erkend door koning Willem I in 1838 en bij verdrag vastgesteld in 1839 (Londen).

⁵² Aan deze tweeslachtigheid kwam officieel in 1867 een einde door opheffing van de Duitse Bond een jaar eerder (Knippenberg & De Pater, 1988).

⁵³ In België ligt dit natuurlijk gecompliceerder (zie hoofdstuk 5), maar wat betreft de staatsgrens tussen Nederland en België kan wel degelijk ook over een cultuurgrens worden gesproken.

ontwikkeling van eigen wet- en regelgeving, gepaard met het ontstaan van een eigen standaardtaal en het langzaam maar zeker verdwijnen van grensdialecten (Barendrecht & Gybels, 1994, 19; Christiansen, 1998, 81)⁵⁴. “Wellicht kan worden gesteld, dat naarmate de invloed van de overheid op het particuliere handelen groter is, de grens als scheidslijn duidelijker aanwezig zal zijn” (Kessen, 1998, 30).

Belangrijk kenmerk van staatsgrenzen is dat ze ertoe hebben bijgedragen dat gemeenschappen in sterke mate langs territoriale grenzen worden gedefinieerd. In het bijzonder geldt dit in de sfeer van politiek en beleid. Zo spreekt Meyer (1997) over het ‘constituency’-probleem bij grensoverschrijdende samenwerking. Besluitnemers aan verschillende kanten van de grens hebben eigen, vaak strikt gescheiden achterbannen. Staatsgrenzen vormen daarmee de scheidslijn tussen eigen belang en andermans belang. Zo geldt voor burgers en overheden die inspraak willen hebben bij overheidsbeslissingen aan de andere kant van de grens vaak een andere status dan voor ingezetenen. Soms ontbreken inspraakmogelijkheden zelfs helemaal (zie Hinssen, e.a., 1993, Hinssen, 1998; Kessen 1998). Spoormans (1998, 271) concludeert dat burgers in grensregio’s het gebied aan de andere kant van de grens vaak goed kennen, maar slecht bekend zijn met de bestuurlijke vormen van samenwerking.

Verder wordt door Meyer (1997) gewezen op het ‘dataprobleem’⁵⁵. De wijze waarop kennis wordt verzameld en bewaard verschilt tussen verschillende bestuurlijke entiteiten. Dit bemoeilijkt het verkrijgen van overeenstemming op het niveau van feiten tijdens het planningproces. Illustratief is dat bij de opstelling van de Tweede Benelux Structuurschets het statistische en cartografische materiaal pas na verschijning van de conceptschets (1996) presentabel was (Benelux, 1997b). Het was in dit geval niet het gevolg van principiële tegenstellingen, maar van de technische verwerking van het materiaal. Het materiaal afkomstig van het Europees bureau voor de Statistiek (EUROSTAT) was voor een deel bij aanvang van het planningproces nog niet beschikbaar. Gedeeltelijk was het zo weinig gestructureerd ten behoeve van het beoogde gebruik dat een uitgebreide bewerking nodig was om het bruikbaar te maken voor de Beneluxsamenwerking. In de Europese samenwerking ten aanzien van de ruimtelijke planning zijn verschillende voorbeelden van (onderhuidse) belangentegenstelling die het moeilijk maken vanuit nationale kennis over de ruimte, kennis over de ruimtelijke structuur van Europa als geheel te realiseren (zie bijv. Uittenbroek, 1999; Zonneveld & Buunk, 2000).

54 Zo wijzen Elands en Brouwer (1997) op het feit dat in de grensstreek in Zuid-Limburg tot het begin van de twintigste eeuw één taal is gesproken.

55 De transnationale studies van de Europese Commissie hebben veel met dit probleem te maken gehad (Uittenbroek, 1999).

Het grote belang van staatsgrenzen voor ruimtelijke ontwikkeling is in het bijzonder merkbaar in grensgebieden. Kessen (1998) gaat zo ver om te zeggen dat staten vaak bewust de sociaal-economische ontwikkeling van grensgebieden een lage prioriteit hebben toegekend. Deze gebieden zouden anders te aantrekkelijk zijn voor regeringen aan de andere kant van de grens. Met andere woorden, nabuurstaten zouden dan wel eens tot annexatie over willen gaan. Regionaal-geografen wijzen erop dat de economische ontwikkeling van grensgebieden wordt gehinderd door het feit dat het perifere gebieden zijn. In het bijzonder komt dit tot uitdrukking in de plaats van de gebieden in infrastructurele en communicatienetwerken (Kratke, 1998). Kemper en Pellenbarg (1997) constateren in ieder geval een “gevoelsmatige afwijzing door ondernemers van Zeeland, de Achterhoek en de grensregio van Noord-Brabant en Limburg.” Het is niet voor niets dat perifere grensgebieden in het Europees regionaal beleid een centrale plaats innemen. Het stimuleren van grensoverschrijdende samenwerking door de Europese Unie is mede bedoeld om deze gebieden uit hun achterstandspositie te halen. Keerzijde van de economische onderontwikkeling van grensgebieden is dat ze vaak relatief rijk aan natuur zijn (De Jong, 1999a).

Niet alleen voor overheden en burgers blijkt identificatie met de nationale staat belangrijk. Ook voor multinationale ondernemingen geldt zelfs in het tijdperk van globalisering dat de natiestaat een belangrijk element in het referentiekader is. Zo hebben Duitse multinationals, zoals Volkswagen, risicovolle investeringen gedaan in Oost-Duitsland en winstgevende investeringen in West-Europa nagelaten om bij te dragen aan de nationale doelstelling van de Duitse eenwording (Castells, 1996, 97). Op het niveau van het regionale en lokale bedrijfsleven blijft de grens een barrière van betekenis (zie bijv. Corvers, e.a., 1994). De mentale oriëntatie op de eigen kant van de grens draagt ertoe bij dat ondernemers in de grensstreek Zeeland-Gent/Eeklo niet erg geneigd zijn om grensoverschrijdende economische relaties aan te gaan (Van Houtum, 1997; 1999).

Tot op de dag van vandaag zijn grenzen dus bijzonder belangrijk voor de definitie van besluitvormingssituaties. In het maatschappelijk en politiek discours wordt vaak verondersteld dat de betekenis van staatsgrenzen als gevolg van internationalisering, globalisering en Europese integratie aan verandering onderhevig is. Dat ten aanzien van de Europese integratie wordt gesproken over het verdwijnen van grenzen is veelbetekenend (Christiansen, 1998, 78). Hoewel Brenner (1999, 443) in zijn bespreking van ‘globalisation as reterritorialisation’ het met name heeft over het grootstedelijk schaalniveau, is zijn argumentatie net zo toepasbaar op het grensregionale en transnationale schaalniveau. “[...] [T]he scales of urban governance have been viewed as pre-constituted platforms for urban policies rather than as one of their active, socially produced moments, dimensions or objects. By contrast, [...] new geographies of [...] governance are currently crystallising at the multi-scalar

interface between processes of urban restructuring and the state territorial restructuring.” Geconstateerd kan worden dat “die Auffassung vom Staat als eine natürliche Einheit heute nicht mehr standhält. Nationalstaaten sowie unsere nationale Identität werden heute als kontingente soziale Konstruktionen aufgefasst.” Verder is “Grenzen ziehen [...] eine wichtige Verfahrensweise der Raumplanung” (Faludi, 1999b, 1). Zoals reeds opgemerkt (§ 3.1.3) kunnen de ruimtelijke concepten uit plannen duurzaam deel worden van de maatschappelijke context. Hierbij kan het gaan om een betekenis die de plannemakers beoogden, maar dat hoeft niet. Ook de plannen die in dit onderzoek centraal staan spelen dus wellicht een rol in het proces van ‘reterritorialisation’ van staten en grensregio’s. Christiansen (1998, 95) beschouwt transnationale en grensoverschrijdende ruimtelijke planning in ieder geval als een poging “to eradicate state borders in both their territorial and their regulatory function.”

In de Beneluxsamenwerking ten aanzien van de ruimtelijke ordening zijn het met name Waalse en Luxemburgse actoren voor wie ‘processes of reterritorialisation’ en het verdwijnen van grenzen een belangrijk aspect van het referentiekader vormen. In het Waalse geval valt dit te verklaren door het ontstaan van een nieuwe, complexe bestuurlijke organisatie, waarbij territoir en competenties niet samenvallen. In tegenstelling tot Vlaanderen kan men in Wallonië niet terugvallen op een historische regionale identiteit om eenheid te realiseren (zie hoofdstuk 5). In Luxemburg is de vrees om binnen de Europese Unie van lidstaat tot regio te worden gedegradeerd een belangrijk gegeven. In het volgende hoofdstuk wordt hier verder op ingegaan.

4.1.2 Soevereiniteit en internationale samenwerking

De staat neemt in het internationale verkeer tussen actoren een centrale plaats in. Dit komt duidelijk naar voren door het veelvuldig gebruik van het begrip soevereiniteit. In debatten over ruimtelijk (relevant) beleid wordt dit begrip bovendien vaak gekoppeld aan territorialiteit en subsidiariteit. In deze paragraaf zullen de begrippen soevereiniteit en territorialiteit kort worden getypeerd en zal worden ingegaan op de mogelijkheden van samenwerking tussen staten. In de volgende paragraaf wordt aangegeven waarom een absolute opvatting van soevereiniteit niet meer houdbaar is. In de daaropvolgende twee paragrafen (§ 4.1.4 en § 4.1.5) ga ik in op wat een relatieve opvatting van soevereiniteit kan betekenen voor ruimtelijke planning.

De nationale staat wordt “door vele overheidsdienaren als een normatieve constructie beleefd”. Gemakkelijk wordt aan dat beeld van de nationale staat vastgehouden, in tijden waarin veranderingen in de omgeving tot een transformatie van de nationale staat noodzaken (WRR, 1998b, 47). Soevereiniteit verwijst naar de hoogste gelegitimeerde macht; in het verleden vaak een vorst ‘bij de gratie Gods’. In democratische samenlevingen heeft het begrip

betrekking op het parlement en de regering die functioneren bij de gratie van een mandaat van het volk; de zogenaamde volkssoevereiniteit (zie bijv. Potman & Wolters, 1992; Van Schendelen, 1997b). De soevereine staat heeft een monopolie op geweld, regelgeving en belastingheffing. Er is in ieder geval een hoogste besluitvormingsmacht in de vorm van een persoon of instantie aan te wijzen (Potman & Wolters, 1992, 128). Het gaat om een ideaaltypische definitie; een gedachteconstructie met heuristische waarde (WRR, 1998b, 45). Dat is voor Van Schendelen (1997b, 366) reden om in plaats van soevereiniteit te spreken over autonomie: “het vermogen zichzelf de wet te stellen binnen door anderen (niet zijnde God of de natuur) gestelde grenzen. Het verandert van een absoluut in een relatief begrip, dat per definitie soevereiniteit uitsluit.”

Er kan een onderscheid worden gemaakt tussen soevereiniteit *in* en *van* de staat (Potman & Wolters, 1992). In het eerste geval gaat het om de verhouding tussen het orgaan dat de ‘hoogste besluitvormingsmacht’ vormt aan de ene kant en burgers, maatschappelijke actoren en decentrale overheden aan de andere kant. In het tweede geval gaat het om de verhouding tussen staten. Van Schendelen (1997b, 367) betwijfelt echter of er gesproken kan worden over soevereiniteit *in* de staat. In de eerste plaats wordt de staat gekenmerkt door ‘een zekere machtenscheiding’. Behalve de drie machten van de trias politica, de wetgevende macht, de uitvoerende macht en de rechtsprekende macht, noemt hij ook de ‘vierde macht’ van ambtenaren. Verder benadrukt hij dat soevereiniteit het bestaan van een hechte natie veronderstelt. In de pluriforme samenleving van de laattwintigste eeuw is een dergelijke hechte gemeenschap niet aanwezig. Zo bezien heeft het begrip soevereiniteit twee nauw verbonden kanten: het bestaan van een hoogste gelegitimeerde besluitvormingsmacht en het vermogen van een staat of ander verband om als eenheid te kunnen optreden. Kortom, er zijn dus kanttekeningen te maken bij het idee dat de staat een eenheid vormt onder regie van een soeverein orgaan. In paragraaf 4.1.4 zal ik hierop terugkomen.

Zoals in de voorgaande paragraaf al duidelijk is geworden, vormen de staat en zijn grenzen, zeker in relatie tot andere staten, een bijzonder soort eenheid. “[I]n de tweede helft van de twintigste eeuw zijn [soevereiniteit als] gedachteconstructie en empirische werkelijkheid elkaar [...] – met uiteraard verschillen tussen staten – zeer genaderd” (WRR, 1998b, 47). Bij soevereiniteit *van* de staat gaat het “primair om de onafhankelijkheid van de staat ten opzichte van andere staten” (Potman & Wolters, 1992, 129). “Deze soevereiniteit manifesteert zich enerzijds in een grondwettelijk monopolie van de staat ten aanzien van de externe betrekkingen en anderzijds in de territorialiteit van het nationale publiekrecht” (Seerden, 1993, 19).

Ten aanzien van het onderhouden van externe betrekkingen is het verdragsrecht een centraal element. In het verdragsrecht bestaat een onderscheid tussen ‘*treaty making capacity*’ en ‘*treaty making power*’⁵⁶. In het eer-

ste geval gaat het om staten in het algemeen. In het tweede geval gaat het om de organen die namens de staat binding kunnen aangaan. Over het algemeen wordt aangenomen dat ook deelstaten over 'treaty making capacity' kunnen beschikken als dat in de grondwet is geregeld. Dit is het geval in België, waar de Gemeenschappen en Gewesten (zie verder hoofdstuk 5) over deze 'capaciteit' beschikken ten aanzien van de terreinen waarop zij autonoom zijn, waaronder de ruimtelijke ordening (ibid., 15). Het Vlaams parlement is soeverein ten aanzien van de ruimtelijke ordening. Het Vlaams Gewest zou dus kunnen worden omschreven als soeverein planningsobject.

"Indien [...] de grondwettelijke bevoegdheidstoekenning om verdragen te sluiten kan worden beschouwd als een voorwaarde voor het zijn van subject van internationaal recht, dan zullen andere onderdelen dan deelstaten op grond van het ontbreken van die voorwaarde in beginsel niet over internationale rechtspersoonlijkheid beschikken" (ibid., 15). Internationale aansprakelijkheid is volgens Seerden gekoppeld aan 'treaty making capacity'. Als een subject niet aansprakelijk is, is er hoogstens sprake van 'treaty making power' namens de staat. Van een internationale rechtspraktijk, die geacht kan worden decentrale overheden in zijn algemeenheid toe te staan namens de staat op te treden in het internationale verkeer, lijkt (nog) geen sprake. Decentrale overheden zullen derhalve over expliciete 'full powers' moeten beschikken, voordat zij de staat kunnen binden aan afspraken met decentrale overheden in een andere staat. "Beschikken overheidsorganen niet over deze 'full powers' dan blijven de verdragsluitende handelingen van degenen die niet geacht worden namens de staat te handelen [...] zonder [internationale] rechtsgevolgen" (ibid., 23).

Er is dus een expliciete machtiging vooraf of toestemming achteraf nodig van de centrale staat om afspraken van decentrale overheden onder het internationaal recht te brengen. Voor overeenkomsten tussen organen die wel over 'treaty making power' beschikken geldt niet automatisch dat het internationaal recht van toepassing is. Partijen moeten de intentie hebben het onder het internationaal recht te brengen. Zo is in de Rijn-Schelde Delta samenwerking deze intentie nooit aanwezig geweest, integendeel. De juridische status van het ruimtelijk ontwikkelingsperspectief en de programmaovereenkomst die erop gebaseerd is, is nooit expliciet aan de orde gekomen. In het planproces van de Tweede Benelux Structuurschets is de mogelijkheid de

56 "Artikel 2.1. (a) VVV (Weens verdrag inzake het verdragenrecht) definieert een verdrag als volgt: "Treaty means an international agreement concluded by States in written form and governed by international law, whether embodied in a single instrument or in two or more related instruments whatever its particular designation." De internationaal rechtelijke effecten zijn niet afhankelijk van de benaming ervan. In deze maakt het niet uit of een overeenkomst als een 'verdrag', 'verklaring', 'overeenkomst', 'conventie', 'akkoord' of hoe dan ook betiteld wordt" (Seerden, 1993, 22).

Beneluxsamenwerking inzake de ruimtelijke ordening onder internationaal recht te brengen wel aan de orde geweest, maar dit heeft niet geleid tot een (verdragsrechtelijke) overeenkomst (zie § 7.1.3).

De complexe set voorwaarden waaraan voldaan moet worden om afspraken onder het internationaal verdragsrecht te brengen, is nauw verbonden met het idee van soevereiniteit. Soevereine staten vormen nu eenmaal de eenheden die de internationale rechtsorde vormen. Staten moeten, als ze internationaalrechtelijke afspraken maken met andere staten, ervan opaan kunnen dat de andere partij als eenheid optreedt. Het kan bijvoorbeeld niet zo zijn dat als Vlaanderen en Nederland een overeenkomst sluiten over de aanleg van de hogesnelheidslijn, de lijn er niet kan komen omdat een Vlaamse gemeente niet mee wil werken en het Vlaams Gewest vervolgens stelt dat het buiten zijn mogelijkheden ligt hier iets aan te doen.

Voor alle andere, geen verdragen zijnde, internationale overeenkomsten geldt dus dat ze buiten het internationale en dus binnen het nationale recht vallen (*ibid.*, 34). Dat recht kent immers allerlei soorten subjecten of rechtspersonen. Vervolgens is het de vraag of deze overeenkomsten onder het publiek- of het privaatrecht vallen. Zo moet de reeds genoemde (§ 3.1.2), Benelux-overeenkomst inzake grensoverschrijdende samenwerking tussen territoriale samenwerkingsverbanden of autoriteiten worden gezien als een verdrag dat de grondslagen creëert voor nationale publiekrechtelijke overeenkomsten. Volgens Seerden (1993, 37) is “[v]oor afspraken waarbij geen publiekrechtelijke bevoegdheden worden overgedragen maar de uitoefening van deze bevoegdheden wordt afgestemd, [...] wellicht niet eens een (additionele) wettelijke basis vereist. Het is niet uitgesloten dat (gedecentraliseerde) overheden binnen het kader van autonome of bepaalde sectorbevoegdheden (in het nationale recht) als competent kunnen worden gezien dergelijke grensoverschrijdende publiekrechtelijke afspraken te maken.” Kortom, de meerzijdige instrumenten (zie § 3.2.2) die in transnationaal en grensoverschrijdend verband ingezet worden, kunnen verschillende vormen aannemen: er kan gekozen worden uit het internationaal recht, het nationaal publiekrecht en het privaatrecht. Er kunnen natuurlijk ook afspraken worden gemaakt “die in beginsel geen juridische binding hebben, maar waarbij de sociale verplichting tot naleving sterk is” (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 1991, 91).

Aan het gebruik van het privaatrecht door overheden bij grensoverschrijdende en transnationale samenwerking kleven dezelfde nadelen die ook in een nationale context een rol spelen. Te denken valt aan het meewegen van het belang van derden en de aansprakelijkheid die niet bij het orgaan ligt dat de overeenkomst heeft gesloten, maar bij het publiekrechtelijk lichaam dat het vertegenwoordigt (*ibid.*, 92-93). Vastgesteld kan worden dat transnationale en grensoverschrijdende samenwerking door vakministeries en door subnationale overheden niet eenvoudig kan terugvallen op de bestaande ‘juridische

infrastructuur'. Deze internationale infrastructuur is echter volop in ontwikkeling.

Wat betekent de voorgaande beschouwing over het internationaal verdragsrecht voor de samenwerking ten aanzien van ruimtelijke ordening in de Benelux? De nationale en gewestelijke ministers voor ruimtelijke ordening in de Benelux hebben in beginsel, zoals dat heet 'treaty making power'. Zij vertegenwoordigen immers een nationale of deelstatelijke overheid die beschikt over 'treaty making capacity'. Desalniettemin ontstaat er in de besluitvorming over de Tweede Benelux Structuurschets een probleem (zie § 7.3.2). In de Concept Tweede Benelux Structuurschets zijn 'essentiële beslissingen' opgenomen waaraan de ministers voor ruimtelijke ordening zich zouden moeten binden. Hoewel de opstellers van de conceptschets hiermee niet eens beogen een verdragsrechtelijke status voor de schets te realiseren, vindt de Bijzondere Commissie voor de Ruimtelijke Ordening (BCRO) van de BEU toch dat dit de bevoegdheden van de ministers voor ruimtelijke ordening te buiten gaat. Ze zouden te zeer in het vaarwater van andere vakministers terechtkomen. Zo is de Nederlandse minister voor ruimtelijke ordening 'slechts' coördinerend minister en is de ruimtelijke ordening regeringsbeleid, met andere woorden: de regering is als geheel verantwoordelijk en er is geen individuele ministeriële verantwoordelijkheid zoals bij veel andere beleidsterreinen. De figuur van essentiële beslissingen is dan ook geschrapt in de beslisnota waaraan de ministers later hun goedkeuring verlenen.

Biedt het Verdrag tot instelling van de Benelux Economische Unie (1958) dan geen enkele basis voor afspraken tussen de landen en gewesten van de Benelux ten aanzien van de ruimtelijke ordening? Ruimtelijke ordening wordt zoals we hebben gezien (§ 1.3.1) niet genoemd in het verdrag. Het is pas later door de instelling van een Bijzondere Commissie voor de Ruimtelijke Ordening (1969) binnen de werking en doelstelling van de unie gekomen. Dit betekent dat het Comité van Ministers niet de mogelijkheid heeft om beschikkingen vast te stellen inzake de ruimtelijke ordening (Benelux, 1996a, 152). De ministers kunnen slechts beschikkingen uitvaardigen "ter vaststelling van de wijze van uitvoering van dit Verdrag"⁵⁷. Aangezien de ruimtelijke ordening niet genoemd wordt in het verdrag kan het comité geen beschikkingen vaststellen inzake dit beleidsterrein, zo is de redenatie. Des te opvallender is het dat het Comité van Ministers in 1974 toch een beschikking heeft vastgesteld inzake de coördinatie van streek- en gewestplannen. Overigens is de mogelijkheid beschikkingen uit te vaardigen een bevoegdheid die slechts weinig internationale organisaties bezitten. Wat dat betreft past de BEU in het rijtje Veiligheidsraad van de Verenigde Naties, de Europese Commissie en de Orga-

⁵⁷ Artikel 19 van het verdrag tot instelling van de BEU.

nisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) (Schermers & Audretsch, 1994, 152). Behalve het uitvaardigen van beschikkingen kent het verdrag nog een aantal instrumenten toe aan het Comité van Ministers. Dit zijn echter geen exclusieve bevoegdheden en bovendien zijn ze niet bindend. Zo kunnen ‘aanbevelingen’ worden gedaan die een vrijblijvend karakter hebben. Daarnaast kunnen ontwerpen van verdragen, overeenkomsten genoemd, worden gemaakt die de gewone ratificatieprocedures dienen te volgen.

Voor decentrale overheden ligt het vraagstuk van de juridische binding lastiger. Zij kunnen gebruikmaken van de hiervoor genoemde Beneluxovereenkomst. Als ze dit niet doen, kan er dan toch sprake zijn van een publiek-rechtelijke afspraak? De vraag of overheden op het terrein van de ruimtelijke ordening over voldoende autonomie beschikken om dergelijke afspraken te sluiten laat zich niet eenvoudig beantwoorden. Ook op decentraal niveau is de samenhang tussen ruimtelijke-ordeningsbeleid en andere beleidsvelden met een eigen bevoegdheidsverdeling groot.

Waar de opstelling van de Tweede Benelux Structuurschets nog in een institutioneel kader valt, heeft de RSD-samenwerking een duidelijk adhoc karakter. Bij de opstelling van het ruimtelijk ontwikkelingsperspectief is de ingewikkelde juridische context van een dergelijke samenwerking buiten beschouwing gelaten. Wat de aard is van de afspraken in de programmaovereenkomst is daarom niet bij voorbaat duidelijk. Duidelijkheid kan alleen verschaft worden door de afspraken voor te leggen aan de bestuurs- c.q. de civiele rechter. Het gaat hierbij overigens om een situatie die zich waarschijnlijk nooit zal voordoen, maar dat laat onverlet dat er een partij kan zijn die besluit de gang naar de rechter te maken. Vallen de afspraken tussen de RSD-partners, die zijn ondertekend door ministers en commissarissen van de koningin, onder het nationaal publiekrecht? Hier pleit tegen dat de overeenkomst ook door non-gouvernementele organisaties is ondertekend. Is er sprake van een privaatrechtelijke overeenkomst? Als dat zo is, dan kunnen er problemen ontstaan met betrekking tot de aansprakelijkheid. De vertegenwoordiging van partijen in de stuurgroep is voor een groot gedeelte indirect, zo vertegenwoordigt bijvoorbeeld de burgemeester van Breda ook andere steden in het gebied. Gaat het in het geval van de RSD-samenwerking slechts om afspraken die in beginsel geen juridische binding hebben, maar waarbij de sociale verplichting tot naleving sterk is? Dit lijkt in ieder geval wel de wijze waarop betrokkenen de afspraken interpreteren. Mocht echter een partij besluiten de overeenkomst voor te leggen aan de rechter dan kan het anders blijken te zijn. Had men zich beter bewust moeten zijn van de juridische complicaties van samenwerking? Waarschijnlijk was dan de moeizame samenwerking onherroepelijk gestrand.

In de Tweede Benelux Structuurschets wordt zoals reeds opgemerkt wel getracht een bijdrage te leveren aan de ontwikkeling van een juridische infrastructuur voor transnationale en grensoverschrijdende ruimtelijke plan-

ning. Verder wordt in de conceptschets (Benelux, 1996a, 153) voorgesteld ‘collectieve ruimteovereenkomsten’ in te voeren. Een dergelijke overeenkomst “houdt het midden tussen het niet bindende karakter van samenwerkingsovereenkomsten [...] en geformaliseerde, ‘contract-achtige’ afspraken” (ibid.). Wat dit citaat treffend aantoont is dat er behoefte is aan meerzijdige instrumenten die enerzijds onafhankelijkheid waarborgen en anderzijds enige zekerheid bieden dat partners afspraken serieus zullen nemen. De Tweede Benelux Structuurschets komt niet veel verder met de uitwerking van een dergelijk instrument.

4.1.3 De beperkingen aan soevereiniteit en subsidiariteit als regulerend principe

De beschouwing van soevereiniteit in de voorgaande paragraaf benadrukt de formele en feitelijke autonomie van een planningssubject als hoogste besluitvormingsmacht ten aanzien van een bepaald domein, bijvoorbeeld de ruimtelijke ordening. De autonomie van het planningssubject ten opzichte van andere nationale actoren, de soevereiniteit in de staat, stelt het in staat op te treden als subject in overeenkomsten volgens internationaal recht. Hiermee is nog weinig gezegd over de autonomie van soevereine ruimtelijke planningsobjecten ten opzichte van elkaar, de soevereiniteit van de staat. Dat is de kant van soevereiniteit die in deze paragraaf centraal staat.

Een rem op het beter regelen van grensoverschrijdende en transnationale ruimtelijke planning is het principiële bezwaar dat wordt aangevoerd tegen het internationaliseren van de ruimtelijke ordening. Het gaat om de verhouding tussen het object van het ruimtelijk beleid en ruimtelijk recht enerzijds en de territoriale integriteit van de staat anderzijds. Territorialiteit, in tegenstelling tot extraterritorialiteit⁵⁸, vormt de basis van de moderne staat. “Het recht, bestuur en overheid berusten vanouds over vrijwel de volle breedte op de impliciete dwang van een territoire en een materieel grijpbare werkelijkheid” (WRR, 1998b, 61). Een mogelijk verlies van zeggenschap over het grondgebruik heeft dan ook grote symbolische waarde (RPD, 1999, 148)⁵⁹. Dit verklaart waarom Hirsch Ballin (1997, 2007) stelt dat naar “analogie van het onderscheid tussen territoriale en functionele decentralisatie [...] [zou] kunnen worden gezegd dat de Europese Gemeenschappen in tegenstelling tot de klassieke federale staten een functionele soevereiniteit heeft gekregen.” Dat deze functionele bevoegdheden echter belangrijke gevolgen kunnen hebben

⁵⁸ Juridische beginselen die los staan van de plaats waar handelingen zich afspelen.

⁵⁹ “Niet voor niets spreekt men in Frankrijk, een van de eerste landen die de internationalisering van de ruimtelijke ordening erkenden, in juridisch bindende verordeningsteksten liever van ‘aménagement l’espace’ dan ‘aménagement du territoire’” (RPD, 1999, 148).

voor het grondgebruik is duidelijk. Een bekend voorbeeld zijn de gevolgen van het Europees landbouwbeleid (zie bijv. Witsen, 1994). Ook op lokaal niveau heeft men ervaren dat Europese richtlijnen bouwplannen kunnen doorkruisen. De zogenaamde Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn stellen beperkingen aan het grondgebruik waar nationale overheden rekening mee moeten houden (Backes, 2000). Volgens Jensen e.a. (1996) kan worden gesteld dat ten aanzien van de relatie tussen politiek en territoire Europese initiatieven sluipend de soevereiniteit van landen ondergraven. Aan het Europees beleid ligt dus veelal geen expliciete territoriale of ruimtelijke invalshoek ten grondslag, terwijl er wel belangrijke gevolgen voor de ruimtelijke ordening zijn.

Afgezien van de invloed van de Europese Unie heeft ook de wereldwijd toegenomen waardering van het milieu de onschendbaarheid van het grondgebied gerelativeerd (zie Castells, 1997, 265)⁶⁰. Freriks (1994, 7) stelt, naar aanleiding van het beheer van stroomgebieden, dat er in de literatuur en de internationale rechtspraktijk overeenstemming bestaat over het feit dat er sprake moet zijn van 'equitable utilization'. Staten moeten in besluitvorming over het waterbeheer een redelijke plaats inruimen voor de belangen van andere staten. "Als algemene conclusie kan worden geformuleerd dat landen in beginsel soevereine rechten op hun eigen grondgebied hebben, maar dat deze niet mogen worden uitgeoefend op een wijze die onevenredige schade berokkent aan andere oeverstaten" (ibid., 10). Dit 'verbod' op het afwentelen van externe effecten toont aan dat het in het internationaal recht redelijk wordt geacht beperkingen te stellen aan de 'territoriale soevereiniteit' van staten.

Bovendien bevat de Nederlandse grondwet een expliciete opdracht aan de regering. In het buitenlands beleid is in de eerste plaats de behartiging van nationale belangen aan de orde, maar de grondwet bevat ook de opdracht aan de regering om de ontwikkeling van een internationale rechtsorde te bevorderen (Van der Pot & Donner, 1995, 509). Het afwentelen van negatieve externe effecten past daar in ieder geval niet bij.

Het feit dat soevereiniteit niet betekent dat er geen beperkingen aan de besluitvorming over het grondgebruik mogen worden gesteld, blijkt ook uit het verdrag waarin de scheiding van België en Nederland wordt geregeld (1839). Behalve de garantie van vrije doorvaart via de Westerschelde en vrije doorgang van economisch verkeer door Nederlands Limburg, wordt in dat verdrag de mogelijkheid gecreëerd dat België wegen en kanalen aanlegt door Limburg naar Duitsland⁶¹. Bij de aanleg van de IJzeren Rijn in 1879 is van dit recht gebruikgemaakt, nadat het in een nieuw verdrag is uitgewerkt (1873) (Van Hooydonk, 2000, 29). Deze spoorweg van Antwerpen naar het Ruhrgebied loopt over Nederlands grondgebied. Ook in de discussie over het weer in gebruik nemen van de IJzeren Rijn aan het einde van de twintigste eeuw verwijzen de Belgen naar het Scheidingsverdrag.

In deze paragraaf ligt de nadruk op de legitimiteit van transnationale en

grensoverschrijdende ruimtelijke planning. De soevereiniteit van het eigen territoir staat het maken van afspraken niet in de weg. In het kader van de Europese samenwerking hebben landen weloverwogen een deel van hun soevereiniteit afgestaan en gedeeld, ook op terreinen die het grondgebruik direct beïnvloeden. Verder kent het internationaal recht precedënten waarin de territoriale soevereiniteit met het oog op externe effecten van het ruimtegebruik aan beperkingen onderhevig is.

Susskind (1994) stelt dat soevereiniteit door landen vaak als excuus wordt aangevoerd om zich niet te binden aan internationale afspraken. In het bijzonder wijst hij op de implementatie van afspraken. Zelfs als landen afspraken hebben gemaakt is het verkrijgen van inzicht in de mate waarin afspraken worden nageleefd vaak lastig, omdat een dergelijke controle als een inbreuk op de soevereiniteit wordt beschouwd.

In de twee onderzochte casussen komt de betekenis van soevereiniteit vooral naar voren in de fase waarin de voorwaarden voor samenwerking worden gedefinieerd. In beide gevallen wordt 'soevereiniteit' vertaald als het 'eigen beleid houdt het primaat'. Het vigerende beleid en het beleid in ontwikkeling is in beide gevallen uitgangspunt voor de planvorming. In de Tweede Benelux Structuurschets (Benelux, 1996a, XVIII) wordt gesproken over 'meerwaarden' waarbij "[d]e effectiviteit van het eigen beleid [...] hoger wordt als concreet met andere partners wordt samengewerkt." Bij de RSD-samenwerking wordt steeds benadrukt dat het bij een ruimtelijk ontwikkelingsperspectief niet gaat om 'nieuw beleid'. "Het gaat niet om een nieuw plan, maar om een overzichtelijke presentatie van het vigerende beleid aan weerszijden van de grens" (RSD-samenwerkingsproject, 1997, 6). Naarmate de opstelling van het ruimtelijk ontwikkelingsperspectief vorderde mocht het woord 'plan' niet eens meer gebruikt worden omdat het te veel zou suggereren dat er nieuw beleid ontwikkeld werd. Doordat het bestaande beleid als uitgangspunt dient, kan elke partij als het zo uitkomt onder verwijzing naar het eigen beleid, op elk moment in het proces inhoudelijke aspecten van tafel vegen. Een verdere argumentatie blijft dan meestal achterwege.

In de Europese samenwerking wordt de spanning tussen de autonomie van staten versus de noodzaak afspraken te maken gereguleerd door het 'subsidiariteitsbeginsel'. In de Tweede Benelux Structuurschets wordt het

60 "Nation-states also confront the limits of their legitimacy, and thus ultimately of their power, regarding the global management of the planet's environment."

61 Het relevante gedeelte van het betreffende artikel (XII) luidt: "In geval in België een nieuwe weg mogt zijn aangelegd of een nieuw kanaal zijn gegraven tegenover het Hollandsche kanton Sittard, aan de Maas uitkomende, zoude het aan België vrijstaan, om aan Holland te vragen, hetwelk zulks in deze veronderstelling niet zoude weigeren, dat gezegde weg of gezegde vaart, in overeenkomst met hetzelfde plan, geheel en al op kosten en voor rekening van België, door het kanton Sittard heen, tot aan de grenzen van Duitschland verlengd wierden [...]."

eveneens als uitgangspunt gehanteerd. “Dit beginsel houdt in dat sociale taken zoveel mogelijk moeten worden overgelaten aan bestuurslagen die het dichtst bij de mensen staan en aan zogenaamde intermediaire structuren, groepen van burgers die zich voor de gemeenschap, respectievelijk een gemeenschappelijk doel inzetten” (Leenknecht & Bekkers, 1993, 5). Volgens de Tweede Benelux Structuurschets (Benelux, 1996a, 183) stelt dit beginsel dat: “beleidsbeslissingen moeten worden genomen zo dicht mogelijk bij de burger en op het meest daarvoor in aanmerking komende bestuurlijke niveau. Wat het meest daarvoor in aanmerking komende niveau is wordt bepaald door de schaal of de gevolgen van de overwogen beleidsbeslissingen.” In de praktijk van de Europese samenwerking houdt het “veeleer een oproep tot decentralisatie in en is [het] de uitdrukking van een politieke wil om terughoudend te zijn met het overdragen van bevoegdheden van lidstaten aan de Gemeenschap” (Leenknecht & Bekkers, 1993, 17). Kort gesteld, wanneer in transnationaal verband een vraagstuk tot onderwerp van samenwerking wordt gemaakt, moet overtuigend verantwoord worden waarom nationale overheden dat individueel niet kunnen.

Hoewel in de Tweede Benelux Structuurschets subsidiariteit als belangrijk uitgangspunt wordt gehanteerd (het wordt omschreven als ‘basisstrategie’), blijft de toepassing ervan nogal impliciet. De passages waarin expliciet aan subsidiariteit wordt gerefereerd gaan in de meeste gevallen over de Benelux-samenwerking inzake de ruimtelijke ordening in het algemeen. Het begrip wordt niet, consequent en expliciet, gekoppeld aan de vraagstukken die volgens de schets onderwerp van transnationale of grensoverschrijdende samenwerking zouden moeten zijn. Subsidiariteit wordt in het plan uitgewerkt in het principe ‘werken met deelruimten’. Dit betekent dat elk vraagstuk op het juiste schaalniveau zou moeten worden aangepakt. In de schets wordt slechts in zeer beperkte mate concreet aangegeven welke vraagstukken in welke deelruimte aan de orde moeten worden gesteld (zie verder § 7.2.2). Ten aanzien van de thema’s waarvoor samenwerking op het schaalniveau van de Benelux of delen daarvan wordt aanbevolen, wordt evenmin expliciet en uitgebreid beargumenteerd waarom het betreffende schaalniveau het juiste is.

4.1.4 Voorbij de staat?

In de voorgaande paragrafen van dit hoofdstuk is geschetst dat de ruimtelijke begrenzing van staten een bijzondere plaats inneemt in het denken over ruimtelijke ontwikkeling en ruimtelijk beleid. Grenzen, die van de staat in het bijzonder, structureren de ruimtelijke perceptie van actoren. Bovendien zijn staatsgrenzen nauw verbonden met de legitimiteit van overheidsoptreden. Het is in het kader van dit onderzoek echter niet juist de verhouding tussen staten te beschouwen vanuit een beperkt ‘realistisch’ of ‘neorealistisch’ per-

spectief; een belangrijke, zo niet de meest dominante stroming binnen de leer van de internationale betrekkingen. De realistische zienswijze op het internationale bestel gaat uit van een orde die uitsluitend is opgebouwd uit soevereine staten, staten die zich uiteindelijk niet zullen onderwerpen aan een overkoepelend gezag (Van Staden, 1994)⁶². Het gedachtegoed van het realisme is terug te voeren op het werk van klassieke auteurs als Thucydides, Machiavelli en Hobbes. Een ander fundamenteel uitgangspunt van dit werk is dat staten kunnen worden beschouwd als rationeel handelende actoren. Bij beide punten, het ontbreken van een overkoepelend gezag en het uitgangspunt dat staten kunnen worden gezien als rationele actoren, moeten in het kader van deze studie kanttekeningen worden geplaatst (zie bijv. George, 1996). Een aantal van deze kanttekeningen wordt in deze paragraaf besproken.

Zoals in de voorgaande paragraaf is beschreven is er ten aanzien van besluitvorming over het grondgebruik op normatieve en empirische gronden geen noodzaak om vast te houden aan een absoluut soevereiniteitsbegrip. Het internationaal en Europees recht zijn immers al direct van invloed op de besluitvorming van actoren over het grondgebruik. In hoofdstuk 1 is aangegeven dat slechts over een actor kan worden gesproken wanneer er sprake is van een gedeeld referentiekader. In het geval van de staat zou het hier gaan om het bestaan van een onherleidbaar nationaal belang (Soetendorp, 1994, 43).

Ten aanzien van de casussen die hier aan de orde zijn, kan het idee van een onherleidbaar nationaal belang worden verworpen. Ten aanzien van kwesties die een rol spelen in het internationale verkeer tussen staten kunnen partijen uit dezelfde staat uiteenlopende belangen hebben. In Europees verband gaan actoren uit verschillende landen grensoverschrijdende coalities aan en onttrekken zij zich aan nationale beleidscoördinatie (Van Schendelen, 1997b, 370). Binnen het planningsobject Rijn-Schelde Delta bijvoorbeeld, was voor vertegenwoordigers van het bedrijfsleven en de milieubeweging de identificatie met hun tegenhangers over de grens belangrijker dan hun nationale of gewestelijke identiteit. Een van de motieven voor overheden in perifere grensregio's om samenwerking te zoeken met actoren aan de andere kant van de grens is dat op die manier de regionale belangen beter behartigd worden tegenover centrale overheden.

De kritiek op het staatscentrisme van het realisme spitst zich toe op twee punten (vgl. Van Staden, 1994, 11 e.v.). Ten eerste delen staten het internationale toneel met talloze andere niet-statelijke organisaties. Te noemen vallen: multinationale ondernemingen, transnationaal opererende sociale bewegingen en talloze internationale gouvernementele en non-gouvernementele

⁶² Het feit dat staten zich niet zullen onderwerpen aan een overkoepelend gezag maakt het volgens realisten ook onzinnig om naar dergelijke instituties te streven.

organisaties (NGO's). Ten tweede zijn "door een drastisch toegenomen afhankelijkheid op economisch, militair en cultureel gebied [...] nationale samenlevingen [...] sterk met elkaar verweven geraakt" (ibid., 12; zie ook George, 1996, 21 e.v.). In het bedrijfsleven is een toename van transnationale fusies waar te nemen en NGO's, bijvoorbeeld Greenpeace, organiseren zich steeds vaker als multinationals (Alexander, 1994). Ten aanzien van het totstandkomen van internationaal milieubeleid bijvoorbeeld wordt over het algemeen een belangrijke rol toegekend aan internationaal opererende NGO's (Porter & Welsh-Brown, 1991; Susskind, 1994). Zo is bij Europese luchtvaartdossiers de KLM betrokken en bij milieudossiers Shell (Van Schendelen, 1997b, 396)⁶³.

In het overheidsbeleid blijkt het tekortschieten van het realisme onder andere uit het feit dat de minister van buitenlandse zaken het primaat op de buitenlandse contacten heeft verloren. Dit geldt met name voor contacten binnen de Europese Unie. "The fact that there is so little structured debate or interest aggregation is partly the product of the failure of the Foreign Ministers' General Affairs Council which is meant to co-ordinate the work of other councils" (Leonard (1999, 37). Verder kan worden gewezen op de beleidsvorming in de EU waarbij nationale beleidsambtenaren in comités het Europees beleid vormgeven (Faludi e.a., 2000). Van Staden (1998) noemt als een van de belangrijkste kenmerken van de internationalisering, eigenlijk Europeanisering van beleid, dat vakdepartementen direct contact hebben met Europese instellingen. Buitenlandse Zaken wordt nu gepasseerd, waar dit departement vroeger een coördinatiefunctie had. Zo hebben de ministers van buitenlandse zaken bij de opstelling van de Tweede Benelux Structuurschets geen enkele rol gespeeld. Behalve overheidsactoren op nationaal niveau onderhouden ook subnationale overheden steeds vaker direct contact met de Europese actoren (Peters, 1994b).

De hiervoor geschetste kritiek op het staatscentrisme is in de eerste plaats ontologisch en empirisch van aard. Daarnaast is er belangrijke kritiek vanuit een normatieve invalshoek. Door in internationaal verband het onherleidbare nationale belang na te blijven streven kunnen staten collectieve vraagstukken zoals milieuproblemen, die voor elke individuele staat van groot belang zijn, niet oplossen. "This structurally induced stubbornness of nation-states paradoxically leads to their weakening as viable political institutions, as citizens around the world realize the incapacity of these rather expensive and cum-

63 Buddingh (*NRC Handelsblad*, 30 december 1997) citeert de Japanse econoom Yoshikazu Sakamoto die het heeft over privatisering van de internationale betrekkingen. Tot voor kort bestonden de internationale en mondiale sociale relaties in de eerste plaats uit een stelsel van interdependente staten, op dit moment zijn het in toenemende mate organisaties en netwerken van organisaties die internationale en mondiale relaties onderhouden. Castells (1997, 268) spreekt over de "privatization" of global humanitarianism" als hij de rol van Amnesty International, Greenpeace en Artsen zonder Grenzen noemt.

bersome apparatuses in dealing with the major issues challenging humankind. Thus, to overcome their growing irrelevance, nation-states increasingly band together, shifting gears toward a new supranational order of governance" (Castells, 1996, 266).

In Europa is de verweving tussen de staten van de Europese Unie en de ontwikkeling van supranationale instituties inmiddels zodanig dat Castells (1998, 330 e.v.) spreekt over het ontstaan van een 'netwerkstaat' (zie ook Leonard, 1999)⁶⁴. Tot zeer recent werd de Europese integratie gekenmerkt door 'defensieve politieke projecten'. De samenwerking tussen de landen werd ingegeven door gemeenschappelijk ervaren bedreigingen, zoals de economische heerschappij van de Verenigde Staten en Japan. Over de uiteindelijk gewenste vorm van de 'Europese staat' heeft tot dusverre nooit overeenstemming bestaan. "Yet, Europe at the turn of the millennium is something else, and more complex. It results from the internal dynamics of the unification process, building on these defensive projects, then recently twisted, supported, and challenged by the two macro-trends that characterize the Information Age: the globalization of economy, technology, and communication; and parallel affirmation of identity as the source of meaning. Because of the failure of the classic nation-state in articulating the response to these symmetrical, opposing challenges, European institutions are trying, just trying, to cope with both trends by using new forms and new processes, thereby attempting the construction of a new institutional system, the network state" (Castells, 1998, 330).

Kern van de zaak is dat er in Europa vormen van samenwerking worden gevonden die zowel 'de kool als de geit sparen'. Samenwerking moet zowel een serieuze bijdrage aan de oplossing van internationale problemen betekenen als de legitimiteit van het overheidsoptreden waarborgen. Legitimiteit is nauw verbonden met identiteit en zingeving en heeft zijn zwaartepunt op nationaal of subnationaal niveau. Het kenmerk van de netwerkstaat is dat macht wordt gedeeld in een netwerk van actoren (ibid., 352). Een net heeft per definitie knopen en geen centrum. De relaties tussen de knopen kunnen asymmetrisch zijn en knopen kunnen verschillen in de mate waarin ze over macht beschikken. Essentieel is dat geen van de samenstellende delen van het netwerk in besluitvormingsprocedures de ander kan negeren. Op deze wijze behouden staten een beslissende stem en zijn ze tegelijkertijd gebonden aan samenwerken.

⁶⁴ Behalve de instituties van de Europese Unie moeten mijns inziens ook andere duurzame en minder duurzame relaties tussen overheden in Europa worden gerekend tot de Europese netwerkstaat. Denk hierbij aan de BEU, waarvan het werk steeds meer verbonden raakt met de Europese samenwerking, en de multilaterale samenwerking ten behoeve van de aanleg van Hogesnelheidslijnen. Castells (1998, 338) benadrukt niet voor niets de "variable geometry" van de netwerkstaat.

Uitgangspunt voor verdere analyse is dat (Held, 1991, 161 op citaat in Castells 1997, 303): “[...] the international order today is characterized by both the persistence of the sovereign state system and the development of plural authority structures.” Waarbij “the central functions of the nation-state will become those of providing legitimacy for and ensuring the accountability of supra-national and sub-national mechanisms” (Hirst & Thompson, 1996, 171 op citaat in Castells, 1997, 304).

De conclusie van deze paragraaf is dat de context van transnationale en grensoverschrijdende ruimtelijke planning gekenmerkt wordt door nieuwe verhoudingen tussen de staten in Europa. Gangbare begrippen als ‘staat’ en ‘soevereiniteit’ zijn nog maar ten dele bruikbaar om deze verhoudingen te duiden. De Europese netwerkstaat is een, nog embryonale, omschrijving van de institutionele orde, die tracht aan te sluiten bij deze nieuwe verhoudingen.

4.1.5 De rol van transnationale en grensoverschrijdende ruimtelijke plannen in een Europese netwerkstaat

Twee te onderscheiden maar niet van elkaar te scheiden aspecten van het ontstaan van een Europese netwerkstaat zijn van bijzonder belang voor transnationale en grensoverschrijdende ruimtelijke planning. Het eerste aspect heeft betrekking op de wijze waarop verantwoording van beleid in de netwerkstaat vorm kan krijgen. Ten tweede is er sprake van toenemende complexiteit van de context waarin actoren zich bevinden. In beide gevallen kan planning een rol spelen.

Het eerste aspect betreft het ‘democratisch tekort’ waar in verband met het functioneren van Europese instituties vaak op wordt gewezen (zie bijv. Castells, 1998, 347; Pijpers, 1999). Hierbij gaat het met name om het ‘gat’ tussen burgers en Europese instituties. Een teken van de toenemende verwijdering tussen burgers en Europa is bijvoorbeeld de halvering van de opkomst bij de Europese verkiezingen in Nederland in de afgelopen twee decennia (Pijpers, 1999, 6). Pijpers (1999, 15 e.v.) brengt de volgende ‘klachten’ over de Europese democratie naar voren. Ten eerste hebben burgers nauwelijks greep op het verloop van het Europese integratieproces. Ten tweede is de Europese volksvertegenwoordiging ‘fysiek en psychologisch’ zo ver van de burger verwijderd, “dat goed-georganiseerde lobby’s voor deelbelangen [...] hierdoor verhoudingsgewijs veel speelruimte [krijgen] ten koste van het algemeen belang” (ibid., 17). Ten derde kan worden gewezen op het gebrek aan openheid van de Europese Raad van Ministers⁶⁵. In het verlengde hiervan moet het ontbreken van een publiek debat ten aanzien van Europese besluitvorming

⁶⁵ Curtin (*NRC Handelsblad*, 12 oktober 2000) constateert dat hoewel in het Verdrag van Amsterdam (1998) een Europese Wet Openbaarheid van Bestuur in het vooruitzicht is gesteld, in de praktijk de geslotenheid toeneemt.

genoemd worden. De Swaan (*NRC Handelsblad*, 26 januari 1999) ziet als oplossing voor het democratisch tekort het ontwikkelen van een 'Europese openbare ruimte'. De media zouden hierbij als forum voor een Europees intellectueel debat moeten fungeren. Beck (1999) ziet een belangrijke bijdrage in de vorming van 'kosmopolitische politieke partijen' die de structuur hebben van een multinationaal netwerk.

Het tweede relevante aspect van het ontstaan van een Europese netwerkstaat betreft de toenemende complexiteit van de context waarin overheden verkeren. Overheden maken deel uit van steeds verder uitdijende bestuurlijke netwerken. In deze netwerken zijn relaties continu in ontwikkeling en variëren, al naar gelang het onderwerp, van coöperatief tot competitief. In relatie tot het ontstaan van nieuwe Europese bestuurlijke netwerken wordt wel gesproken over 'multilevel governance': "a system of continuous negotiation among nested governments at several territorial tiers – supranational, national, regional and local as a result of the broad process of institutional creation and decisional reallocation that has pulled some previously centralised functions of the state to the supranational level and some down to the local/regional level" (Marks op citaat in John, 2000, 882). De context van een min of meer stabiele staat met duidelijke, veelal hiërarchische bevoegdheidsverdelingen is ingewisseld voor een dynamische netwerkstaat met asymmetrische verhoudingen. Het commentaar van een Vlaamse betrokkene bij de RSD-samenwerking is in dit verband treffend. Hij beschouwt samenwerking in de Rijn-Schelde Delta op zichzelf als zinvol, maar de concrete samenwerking als nogal richtingloos. Bovendien vindt hij het concrete project moeilijk te plaatsen in het geheel van andere grensoverschrijdende en transnationale initiatieven. "Er zal zeker ooit nog over de Rijn-Schelde Delta gesproken worden, daar ben ik van overtuigd. De vraag is alleen, wanneer, met wie en in welk kader? Waarover praten we? Dat geldt voor het hele internationale overleg. We zitten met Europa, het EROP, zoveel INTERREG-projecten, Benelux, RSD, Euregio's, die elkaar van voren en van achter overlappen, waar dezelfde zaken worden besproken."

Welke rol kunnen *bottom-up* opgestelde transnationale en grensoverschrijdende ruimtelijke plannen spelen in relatie tot de legitimiteit van de Europese netwerkstaat? Uit het voorgaande kan worden afgeleid dat er behoefte is aan schakels tussen enerzijds besluitvorming op het niveau van het Europees bestuurlijk netwerk en anderzijds de entiteiten waar burgers en maatschappelijke actoren zich mee kunnen identificeren. Staten en in toenemende mate regio's en steden vormen een belangrijk bestanddeel van het referentiekader van burgers, ondernemers en andere actoren. Ik kom daar later op terug (zie § 4.2.2).

Transnationale en grensoverschrijdende plannen moeten worden opgevat als media die boodschappen versturen in twee richtingen: van nationale,

regionale en lokale actoren naar het Europees bestuurlijk netwerk en andersom. Als *interpretatiekader* (zie § 3.2.1) dienen plannen steeds meer aandacht te besteden aan de ruimtelijke consequenties die beslissingen in het Europese bestuurlijke netwerk hebben voor landen en regio's (vgl. Kreukels, 2000; zie ook Albrechts, 1998). Het interpretatiekader vertaalt ontwikkelingen die het gevolg zijn van Europese integratie naar de ruimte waarvoor het plannings-*subject* verantwoordelijk is (zie § 3.1.3). Als *legitimatiekader* voor besluitvorming in het Europees bestuurlijk netwerk zenden plannen boodschappen van staten en regio's naar het netwerk.

Als interpretatiekader dienen ruimtelijke plannen bijvoorbeeld aandacht te hebben voor de consequenties van de uitbreiding van de Europese Unie met staten uit het voormalige Oostblok. Zo zal het landbouwbeleid worden gewijzigd met als gevolg dat de steun aan de landbouw in welvarende Europese regio's zal verminderen. De uitbreiding van de Unie zal gepaard gaan met een verbetering van de fysieke bereikbaarheid van de toetredende landen en vermindering van institutionele barrières. Verplaatsing van uiteenlopende activiteiten, zoals delen van de transportsector, naar deze nieuwe landen is niet ondenkbaar⁶⁶. Het is overigens strikt genomen niet noodzakelijk dat plannen in transnationaal of grensoverschrijdend verband worden opgesteld om als interpretatiekaders te kunnen dienen. Geredeneerd vanuit communicatief perspectief is het transnationale of grensoverschrijdende karakter van de plannen echter wel waardevol. De transnationale en grensoverschrijdende processen kunnen een bijdrage leveren aan het ontstaan van nieuwe inzichten, relaties en onderling vertrouwen. Dit is de reden waarom het Directoraat-Generaal Regio van de Europese Commissie een financiële bijdrage heeft geleverd aan de Tweede Benelux Structuurschets. Dit sociaal en intellectueel kapitaal (zie § 3.2.1) reduceert de complexiteit en onzekerheid voor actoren⁶⁷. Het transnationale en grensoverschrijdende karakter van deze processen is cruciaal. De nieuwe contacten die hierdoor ontstaan vormen een

66 In dit verband is het opvallend dat het EROP (Europese Commissie, 1999a, 56) stelt dat "er [...] nog nauwelijks [is] onderzocht welke gevolgen de economische openstelling van de toetredende landen zal hebben voor de regio's van de EU."

67 George (1996, 22) wijst op de invloed van relaties tussen ambtenaren in verschillende landen. "The theory posits that through regular meetings these officials will develop a commonality of outlook on the problems that they face, and will co-ordinate their positions within their separate capitals in trying to get support from their governments for the consensus solutions to these problems. Again, the links between these officials from functional ministries and the Commission deserve further empirical investigation." Weale (1992) kent een belangrijke plaats toe aan de rol van wetenschappelijke elites die binnen nationale contexten van invloed zijn op de formulering van beleid. Experts participeren in internationale netwerken. Experts zorgen ervoor dat probleemdefinities en -oplossingen verspreid worden over landen. En daarnaast vormen experts niet zelden belangrijke pleitbezorgers voor internationale samenwerking.

belangrijke toevoeging aan de reeds bestaande contacten. Veelbetekenend in dit verband is dat nog veel subnationale overheden zich zeer beperkt bezighouden met Europese vraagstukken en niet of nauwelijks participeren in Europese bestuurlijke netwerken (John, 2000). John (2000, 883 e.v.) wijst naar aanleiding van internationaal vergelijkend onderzoek op het feit dat Nederlandse overheden actiever zijn dan anderen en dat “one astonishing result is the lack of interest and knowledge about European affairs in Belgium, showing that the proximity of Brussels has no impact on Europeanisation.”

Leonards (1999, 40) pleidooit voor “a single market for government and ideas”⁶⁸, gaat ook uit van de gedachte dat samenwerking een belangrijke bijdrage kan leveren aan inzichtvergroting. Toenemende verweving van Europese landen, onder andere door de invoering van de euro, betekent dat het falen van beleid in één land gevolgen kan hebben voor andere landen. Centralisering van besluitvorming is voor veel beleidsterreinen, waaronder waarschijnlijk het leeuwendeel van het ruimtelijk beleid, niet haalbaar en niet wenselijk. Door samenwerking ten aanzien van het verzamelen van informatie, het monitoren van ontwikkelingen, het ‘benchmarken’ van beleidsprestaties en het belichten van tekortkomingen kan veel worden geleerd. “Each EU member should see its partners as common learning resources across the full range of policy – so that the European Union becomes a laboratory for policy innovation” (ibid.).

De plannen die in dit onderzoek centraal staan zijn slechts in zeer beperkte mate te bestempelen als interpretatiekaders van de internationale context. Belangrijk gegeven hierbij is het feit dat voor de definitie van de uitgangssituatie voor beide plannen, de Tweede Benelux Structuurschets en het Ruimtelijk Ontwikkelingsperspectief RSD, het bestaande beleid het belangrijkste richtpunt moest vormen. In het geval van de RSD-samenwerking is er slechts aandacht voor Europees beleid voor zover het de mogelijkheid betreft Europese subsidies te verkrijgen (zie § 9.2.3). Bij de opstelling van de Tweede Benelux Structuurschets is er wel sprake van de intentie de schets te plaatsen in de internationale beleidscontext. Bij de analyse van het vigerende beleid, die heeft geresulteerd in de synthesesnota (zie § 7.2.1), zijn Europese plandocumenten en studies in beschouwing genomen. Desalniettemin is voor de inhoud van de schets het nationale en gewestelijke ruimtelijke-orderingsbeleid richtinggevend gebleken. Verder kan worden opgemerkt dat alleen ruimtelijke-orderingsbeleid in beschouwing is genomen, terwijl veel ander Europees beleid van invloed zal zijn op het ruimtegebruik. Wat betreft het ontstaan van sociaal en intellectueel kapitaal als gevolg van de opstelling van de

⁶⁸ Volgens Geelhoed (1997, 6) leidt ‘lichte beleidscoördinatie’ tot evolutionaire aanpassing van nationaal beleid. “Het is niet onwaarschijnlijk dat zij daarbij spontaan aan beleidsvergelijkingen zullen gaan doen, en aan de hand daarvan hun instituties, arrangementen en instrumenten evolutionair zullen aanpassen.”

plannen, valt de beperkte kring op waarin zich leerprocessen hebben voltrokken. In beide planprocessen is het al zo moeilijk om het proces tussen de direct betrokken partijen op gang te houden, dat het leggen van verbanden met actoren buiten deze kring nauwelijks slaagt (zie § 8.3.1 en § 9.2.3).

Ook voor de relatie in de andere richting, van staten en regio's naar het Europese bestuurlijke netwerk, is het transnationale of grensoverschrijdende karakter van planningprocessen van belang. 'Bottom-up' geformuleerde transnationale en grensoverschrijdende plannen kunnen dienen als legitimatiekader voor besluiten in het Europees bestuurlijk netwerk. Een interessant voorbeeld is de verhouding tussen het intergouvernementeel opgestelde *Europees Ruimtelijk Ontwikkelingsperspectief* (EROP) en de transnationale ruimtelijke visies voor delen van de EU enerzijds en de Europese structuurfondsen anderzijds. Hoewel formeel niet aan de orde, is de verwachting alom dat het EROP en de transnationale ruimtelijke visies zullen doorwerken in de verdeling van de Europese structuurfondsen (Bastrup-Birk & Doucet, 1997). Op deze manier wordt besluitvorming in Europees verband voorzien van 'bottom-up' geformuleerde kaders.

Willen actoren succesvol kunnen optreden in dit Europees bestuurlijk netwerk, dan is coalitievorming over grenzen heen cruciaal. Dit geldt in het bijzonder voor kleine staten, zoals de Beneluxlanden. De toenemende macht van internationale bestuurlijke netwerken gaat niet zo zeer ten koste van de nationale staat in het algemeen. Het zijn met name de kleine staten die vis à vis grote staten aan invloed verliezen (Oversloot, 1996)⁶⁹. Als transnationale en grensoverschrijdende plannen worden gemaakt voor gebieden waarmee actoren zich kunnen identificeren (zie ook § 4.2.2), is er een kans dat een debat in brede kring ontstaat. Een plan als uitkomst van een dergelijk debat kan worden ingebracht in het Europees bestuurlijk netwerk. Deze besluitvorming verkrijgt daarmee meer legitimiteit. Wie er precies bij een dergelijk debat moet worden betrokken om transnationale en grensoverschrijdende plannen legitimiteit te geven is moeilijk aan te geven. De vraag hoe transnationale en grensoverschrijdende plannen legitimiteit kunnen verkrijgen moet echter wel aan de orde zijn geweest voordat een plan als legitimatiekader kan dienen (zie ook § 3.2.1).

Beïnvloeding van besluitvorming in het Europees bestuurlijk netwerk was voor Wallonië en Luxemburg het belangrijkste argument om een Tweede Benelux Structuurschets op te stellen. Het besef dat men alleen nauwelijks invloed kan uitoefenen speelt hierbij een belangrijke rol. Door in de Werk-

69 De Nederlandse positie als de 'grootste van kleine lidstaten' of 'kleinste van de groten' zoals die werd ingenomen bij de onderhandelingen over een nieuw verdrag voor de Europese Unie in het najaar van 2000, draagt niet bij aan het smeden van stevige coalities met onder andere de Beneluxlanden. Een Nederlandse diplomaat typeert de Nederlandse positie als 'servet noch tafellaken' (*NRC Handelsblad*, 24 oktober 2000).

groep Coördinatie een waarnemer van Europese Commissie op te nemen wordt al gedurende het proces de relatie gelegd met het Europees bestuurlijk netwerk. Deze waarnemer is overigens nauwelijks aanwezig geweest bij bijeenkomsten van de werkgroep. In de Concept Tweede Benelux Structuurschets (Benelux, 1996a, XXVIII) is de volgende formulering terug te vinden: "De Tweede Benelux Structuurschets wordt ingebracht in Europees verband en voorgedragen als bouwsteen voor het Europees Ruimtelijk Ontwikkelingsperspectief." Deze zin is in de beslisnota niet meer terug te vinden, onder andere omdat het Nederlandse ministerie van Verkeer en Waterstaat er bezwaar tegen maakte (zie ook § 7.3.1). Het formele argument dat hierbij werd aangevoerd was dat het beleid zoals dat door het parlement is vastgelegd, van groter belang moest zijn voor de inbreng in het EROP. In ieder geval geeft het onderzoek van Waterhout (1998, 214 e.v.) naar de totstandkoming van het EROP geen aanwijzingen dat de landen van de Benelux, op basis van de schets, een bijzondere coalitie hebben gevormd in dit proces.

De vraag hoe plannen legitimiteit verkrijgen (in het bijzonder in relatie tot besluitvorming in het Europees bestuurlijk netwerk) is in beide planprocessen niet expliciet aan de orde geweest. Achteraf kan op basis van het verloop van het proces worden gereconstrueerd wat het antwoord op deze vraag zou zijn geweest. In het geval van de Tweede Benelux Structuurschets wordt het planproces in sterke mate gestructureerd door het institutionele raamwerk van de BEU. De *formele* betrokkenheid van politiek verantwoordelijken en vertegenwoordigende organen staan hierbij centraal. De *feitelijke* betrokkenheid is niet erg nauw geweest en voornamelijk reactief. De reacties op de Concept Tweede Benelux Structuurschets van buiten de kring direct betrokkenen zijn bovendien voor het merendeel ambtelijk van aard. Dit heeft voor een groot gedeelte te maken met de wijze waarop reacties zijn verzameld (zie § 7.3). Er is overigens wel actief geprobeerd om bekendheid te geven aan de schets in de planologische vakgemeenschap. Opvallende afwezigen in het proces zijn echter internationale non-gouvernementele organisaties zoals Greenpeace.

Bij de opstelling van het Ruimtelijk Ontwikkelingsperspectief RSD is er sprake van een informele betrokkenheid van uiteenlopende personen en organisaties. In de stuurgroep zaten behalve politieke bestuurders ook ambtenaren en vertegenwoordigers van non-gouvernementele organisaties. Er is bovendien door het planteam getracht in verschillende fasen van het proces interactief te werken (zie § 9.2.3). De complexiteit van het proces, het grote aantal en de verscheidenheid aan actoren maakte al snel duidelijk dat dit slechts beperkt mogelijk was.

In beide processen stond in ieder geval het idee centraal, dat zolang het bestaande beleid werd gerespecteerd er geen legitimatieprobleem zou ontstaan.

4.2 De betekenis van ruimtelijke planning in een veranderende wereld

In de voorgaande paragraaf lag de nadruk op staten en de invalshoek was daarmee sterk bestuurlijk-juridisch. In deze paragraaf richten we de blik op de internationale ruimtelijke en sociale processen die betekenis geven aan een nieuwe praktijk van transnationale en grensoverschrijdende ruimtelijke planning. De basale betekenis van het begrip internationalisering laat zich omschrijven als “de intensivering van het grensoverschrijdende economische, politieke, sociale en culturele verkeer” (Sie Dhian Ho & Hout, 1997, 4 e.v.). Of, anders geformuleerd: “the intensification of worldwide social relations which link distant localities in such a way that local happenings are shaped by events occurring many miles away and vice versa” (Giddens, 1990, 64). Verder is het van belang globalisering of mondialisering te onderscheiden van internationalisering (zie bijv. Dicken e.a., 1997, 158 e.v.). Met internationalisering wordt verwezen naar het steeds sterker worden van grensoverschrijdende relaties. Dit proces is inherent verbonden met de ontwikkeling van moderne samenlevingen en kent inmiddels een lange geschiedenis. Globalisering verwijst naar recente veranderingen in de relaties tussen plaatsen als gevolg van de ontwikkelingen in de informatie- en communicatietechnologie. Internationalisering is een trend. Globalisering is een trendbreuk, waarbij de aspecten tijd en ruimte van sociale relaties veranderen (Sie Dhian Ho & Hout, 1997, 4 e.v.). Brenner (1999, 432) stelt dat “processes of reterritorialisation – the reconfiguration and re-scaling of forms of territorial organisation such as cities and states – must be viewed as intrinsic moments of the current round of globalisation.”

In deze paragraaf wordt de betekenis van internationaliserings- en globaliseringsprocessen voor transnationale en grensoverschrijdende ruimtelijke planning besproken. Ik doe dat aan de hand van drie, onderling verbonden, thema's: de verschillende manieren waarop in ruimtelijk beleid naar grenzen kan worden gekeken, toenemende 'schaaldifferentiatie' en toenemende 'territoriale concurrentie'. In paragraaf 4.2.1 wordt duidelijk gemaakt op welke manieren staatsgrenzen aanleiding geven voor actoren om ruimtelijke vraagstukken te construeren. Staatsgrenzen vormen immers een bijzondere categorie in het referentiekader van actoren, zoals in de vorige paragraaf is beschreven. In paragraaf 4.2.2 wordt beschreven dat internationalisering en globalisering niet simpelweg als processen van ruimtelijke schaalvergroting mogen worden gezien. Ook schaaldifferentiatie vormt een belangrijke karakteristiek. Dit is het verschijnsel dat sociale processen zich steeds vaker op zeer uiteenlopende ruimtelijke schaalniveaus voltrekken. Toenemende territoriale concurrentie is een van de gevolgen van internationalisering en globalisering. De rol die transnationale en grensoverschrijdende ruimtelijke planning hierbij kan hebben, is het onderwerp van paragraaf 4.2.3.

4.2.1 Staatsgrenzen als barrière en als bron van diversiteit

In de ruimtelijke perceptie van actoren spelen (staats)grenzen in hoofdzaak op twee manieren een rol: als 'barrière' en als 'bron van (waardevolle) diversiteit' (zie bijv. Rykiel, 1995; Van Staeyen, 1998). De betekenis van (staats)grenzen als barrière is in het denken over en de praktijk van planning het duidelijkst aanwezig. De grens als bron van diversiteit biedt echter goede mogelijkheden voor grensoverschrijdende samenwerking.

Een ruimtelijke scheidslijn tussen 'mijn en dijn' leidt, afhankelijk van waar gevolgen optreden, tot een verschillende beoordeling van dezelfde effecten aan beide zijden van de grens. Grenzen maken het op deze manier voor actoren mogelijk om de afwenteling van externe effecten en 'free-riding' te verantwoorden. De openingspassage van dit boek verwijst naar de besluitvorming over de aanleg van een oost-westbaan op het vliegveld Beek in Zuid-Limburg. De Nederlandse actoren, zowel voor- als tegenstanders, hadden in hun argumentatie nauwelijks aandacht voor de belangen van bewoners aan de andere kant van de staatsgrens. Het is duidelijk dat grensoverschrijdende externe effecten geen onderdeel vormen van de verantwoording van de beslissing een startbaan aan te leggen. Bij ruimtelijke vraagstukken die hoofdzakelijk in termen van externe effecten en 'free-riding' worden gedefinieerd hoort een vorm van planning gericht op afstemming, zoals in paragraaf 2.3 is beschreven. Er zijn diverse procedures denkbaar die vorm kunnen geven aan een dergelijke afstemming. De verplichte grensoverschrijdende consultaties zoals de Beneluxbeschikking inzake streek- en structuurplannen die voorschrijft en het idee van grensoverschrijdende ruimtelijke effectrapportages (zie bijv. Ten Velden & Martin, 1997) kunnen als voorbeeld worden genoemd.⁷⁰

Wanneer staatsgrenzen in de weg staan van de realisering of bescherming van ruimtelijke kwaliteit, zoals in het geval van een grensoverschrijdende ecologische structuur, is een vorm van planning gericht op sturing de aangewezene strategie. Van Staeyen (1998) spreekt in dit verband over het overwinnen van de 'grens als rem'. Het doel is uitvoering te geven aan een gewenste ruimtelijke structuur als ware er geen grens. Daaraan vooraf gaat planvorming die de 'grens wegdenkt'. Zo verklaren Colijn en Drijgers (1997, 126) een verandering van de gewenste ruimtelijke hoofdstructuur in de Zeeuwse streekplanning uit "het besef [...] dat als de landsgrens minder betekenis krijgt, het Delta-gebied een unieke positie inneemt."

⁷⁰ Van Voorst tot Voorst (1998), gouverneur van de provincie Limburg, stelt met een grenslandtoets als het ware het omgekeerde voor! Nationale wetgeving zou expliciet getoetst moeten worden op nadelige gevolgen voor grensregio's. Zo zouden de 'strengere Haagse milieunormen' de concurrentiepositie ten opzichte van het Luikse vliegveld Bierset schaden (*Binnenlands Bestuur*, 28 augustus 1998).

Een ander voorbeeld van de grens als barrière voor de realisatie, eigenlijk behoud, van ruimtelijke kwaliteit betreft de kwestie van de aanleg van logistieke parken in het grensgebied bij Ossendrecht en Zandvliet (zie Benelux, 1993). In de Globale Benelux Structuurschets (Benelux, 1986) was het grensgebied ten noorden van Antwerpen aangegeven als bufferzone. Op een gegeven moment ontwikkelden de Nederlandse gemeente Ossendrecht en de Vlaamse gemeente Zandvliet concurrerende plannen voor een bedrijfsterrein in hun gemeente. Dit had tot gevolg dat de gemeenten alternatieven dreigden te kiezen die voor het behoud van de grensoverschrijdende bufferzone het meest ongunstig waren. Er was overleg tussen de Vlaamse en Nederlandse ministers nodig om dit te voorkomen. Indien er geen sprake zou zijn van een grensoverschrijdende kwestie zou voor een dergelijk vraagstuk nooit zulk hoog politiek beraad nodig zijn geweest (De Vries, 1997). In de aanloop naar de opstelling van de Tweede Benelux Structuurschets kreeg de kwestie een voorbeeldfunctie. De schets zou moeten bijdragen aan het voorkomen van dergelijke grensconflicten. Achteraf kan worden vastgesteld dat de schets maar beperkt invulling geeft aan deze doelstelling. Het was moeilijk om gedurende het planningproces concrete conflicten aan de orde te stellen. Vraagstukken die gepaard gingen met grote belangentegenstellingen zouden de broze samenwerking te sterk belasten, zo werd gevreesd.

De grens als barrière is een 'probleem' omdat 'free-riding' of afwenteling van externe effecten voor conflicten zorgt. Het is ook een probleem omdat het de realisatie van een grensoverschrijdende ruimtelijke kwaliteit in de weg staat. In het idee van de staatsgrens als bron van diversiteit is de grens geen probleem, maar juist een cruciaal onderdeel van de ruimtelijke kwaliteit van een gebied. De historisch gegroeide verschillen aan weerszijden van de grens kunnen in samenhang een kwaliteit voor een grensoverschrijdende regio betekenen. Er wordt in dit verband wel gesproken over de integratieve functie van grenzen (Rykiel, 1995). Van Staeyen (1998) spreekt over 'de grens als motor'. Vanuit toeristisch oogpunt is zuidelijk Limburg bijvoorbeeld aantrekkelijk omdat het de toerist in staat stelt verschillende landen te bezoeken (Elands & Brouwer, 1997). Het idee van een grensoverschrijdend bedrijventerrein tussen Aken en Heerlen, waar bedrijven naar keuze gebruik kunnen maken van Duitse of Nederlandse wetgeving, is een ander voorbeeld (Binnenlands Bestuur, 5 april 1996). Vanwege het aanbod op de grensoverschrijdende arbeidsmarkt zijn de MHAL-regio en Maastricht daarbinnen zeer in trek bij internationaal opererende *call-centres*^{71,72}.

⁷¹ MHAL-regio is inmiddels een gangbare benaming voor het gebied Maastricht/Heerlen-Hasselt/Genk-Aken-Luik. De ruimtelijke ontwikkelingsvisie voor het gebied, een product van de Beneluxsamenwerking, heeft hierbij een belangrijke rol gespeeld (zie § 1.3.1).

⁷² Zie *The Netherlander*, 30 augustus 1997; *NRC Handelsblad*, 11 oktober 1999; *NRC Handelsblad*, 6 november 1999.

Kortom, wanneer bij de definitie van een ruimtelijk vraagstuk wordt uitgegaan van de grens als bron van diversiteit, zal planning er niet op gericht zijn de effecten van de grens te minimaliseren. Integendeel, wanneer het 'verdwijnen' van de Europese binnengrenzen betekent dat historisch gegroeide verschillen in grensregio's eveneens verdwijnen, is er wellicht reden om deze diversiteit te beschermen.

In deze paragraaf heb ik aangegeven dat grenzen op twee manieren, als barrière en als bron van diversiteit, aanleiding geven voor de constructie van grensoverschrijdende ruimtelijke vraagstukken. In essentie kunnen drie soorten vraagstukken worden geconstrueerd als gevolg van het bestaan van grenzen: afstemmingsvraagstukken, sturingsvraagstukken waarbij de grens een barrière vormt en sturingsvraagstukken waarbij de grens een bron van diversiteit vormt. In de volgende paragraaf ga ik in de op de ruimtelijke dimensie van internationalisering en globalisering. Internationalisering en globalisering geven aanleiding te denken dat grenzen in de toekomst steeds vaker aanleiding zullen vormen voor het ontstaan van de ruimtelijke vraagstukken zoals ze in deze paragraaf zijn beschreven.

4.2.2 Van schaalvergroting via schaaldynamiek naar schaaldifferentiatie

Internationalisering gaf in Nederland al aanleiding om over transnationale planning te denken op het moment dat het nationale ruimtelijk beleid nog nauwelijks in de steigers stond. Steigenga (1964, 9) stelde bijvoorbeeld al in de jaren zestig van de twintigste eeuw dat het voor de hand ligt "te veronderstellen dat ruimtelijke ordening op West-Europees niveau thans een dwingende noodzaak gaat worden. [...] Recente ontwikkelingen [...] geven aanleiding te veronderstellen dat de ruimtelijke structuur van het nationale grondgebied niet kan worden losgemaakt van de ruimtelijke problematiek van West-Europa, in het bijzonder het West-Europese kerngebied waarvan ons land deel uitmaakt." Een dergelijke redenering past in de traditie van het ruimtelijk beleid om oplossingen op een hoger schaalniveau te zoeken. Dit is verder sterk verbonden met het idee van grenzen als kunstmatige barrières die door maatschappelijke ontwikkelingen zijn achterhaald.

Deze zienswijze wordt eveneens treffend verwoord in het jaarverslag 1965 van de Rijksdienst voor het Nationale Plan (RPD, 1966, 11): "Zoals men in de jaren '20 door het naar voren komen van de streek als vanzelf het nationaal verband in het oog kreeg, zo begint in onze tijd door de nationale problematiek onwillekeurig het internationale kader in het gezicht te komen. [...] De nationale onderbouw daarvoor is in veel opzichten nog slechts in wording, evenals in de jaren '20 de gemeentelijke onderbouw dat was bij de streekplanning. Aan het bouwen van een totaalvisie voor Europa mag men wel weer

een periode van 25 jaar uittrekken.”⁷³

Hoewel is gebleken dat een periode van 25 jaar te kort is geweest voor de ontwikkeling van een ‘totaalvisie’, vormen schaalvergrotingsprocessen nog steeds een belangrijk element in pleidooien voor Europese ruimtelijke planning. Onder meer Doucet (1997) noemt havenontwikkeling als voorbeeld van ruimtelijke schaalvergroting waarvoor een Europese aanpak nodig is. Doordat havens tegenwoordig gehele continenten bedienen treden er congestieproblemen op, op plaatsen die ver van de havens af liggen. Binnen Europa veroorzaken de mainports grote vervoersstromen, met name via de weg, van Noordwest-Europa naar Zuid-Europa, die een sterke belasting betekenen van de infrastructuur rond de Alpen. Een ruimtelijke strategie op Europees niveau, gericht op de ontwikkeling van havencapaciteit rond de Middellandse Zee, zou ertoe kunnen bijdragen dat deze congestieproblematiek rond en in de Alpen wordt opgelost. Meer in het algemeen is de ontwikkeling van transnationaal beleid ten aanzien van Europese verbindingen (weg, spoor en water) een direct uitvloeisel van sterker wordende grensoverschrijdende relaties. Eveneens kan natuurlijk worden gewezen op vraagstukken die samenhangen met de vervuiling van het milieu, zoals het beheer van stroomgebieden.

De zienswijzen van Vink en Doucet zijn gebaseerd op een ruimtelijke perceptie die ervan uitgaat dat toenemende maatschappelijke mobiliteit, in de brede zin van het woord, leidt tot ruimtelijke schaalvergroting. Functionele samenhang breidt zich in de ruimte uit als een olievlek op het water. Ruimtelijke nabijheid is hierbij het uitgangspunt (vgl. WRR, 1998a, 94). Nederlandse emigratie naar België vindt hoofdzakelijk plaats in de grensstreek. Deze emigratie is allang niet meer alleen het gevolg van fiscale verschillen tussen de staten, maar ook van het feit dat in Nederland niet kan worden voorzien in de vraag naar duurdere vrijstaande huizen op grote kavels⁷⁴. Een ander voorbeeld betreft de Ardennen, die een belangrijke recreatiefunctie voor Nederlanders vervullen⁷⁵. De toegenomen welvaart, die zich uit in een toename van de vrije tijd en mobiliteit, draagt ertoe bij dat het ruimtelijk bereik van recreatieactiviteiten langzaam maar zeker toeneemt (Mommaas, 2000). Met

73 De toenmalige directeur-generaal Ruimtelijke Ordening, J. Vink, tijdens een beschouwing over 25 jaar ruimtelijke ordening, in: *Jaarverslag 1965* van de Rijksplanologische Dienst (RPD, 1966, 11).

74 Zie *NRC Handelsblad*, 7 oktober 2000: “Huizen in België zijn goedkoop. [...] Bovendien is de keus aan vrijstaande woningen ruim, terwijl in ons land de vraag groter is dan het aanbod.” De komst van redelijk welgestelde Nederlanders leidt tot verdringing van Vlamingen op de woningmarkt en heeft als neveneffect een groei van het aantal golfbanen die “bijna onrustbarend is te noemen” (*de Volkskrant*, 29 november 1997).

75 Ook dit leidt tot gemengde gevoelens. Zo laat de Waalse Gewestelijke milieuminister, José Happart, in het najaar van 2000, met een beroep op de milieuwetgeving, een kanoverbod instellen, een verbod dat voornamelijk Nederlandse recreanten treft en zo was het hoogstwaarschijnlijk ook – mede – bedoeld (*De Standaard*, 29 oktober 2000).

name in grensgebieden zal ruimtelijke schaalvergroting tot conflicten leiden, omdat daar een sterk gevoel van 'mijn en dijn' bestaat. Er zal dus in toenemende mate behoefte zijn aan mechanismen voor conflictbemiddeling in grensgebieden.

Naast deze ruimtelijke schaalvergrotingsprocessen is er sprake van een ontwikkeling waarbij de toenemende ruimtelijke samenhang veel minder afhankelijk is van afstand (Castells, 1996, 411; WRR, 1998a, 94). Dit komt vooral doordat als gevolg van de ontwikkeling van informatietechnologie er een mondiaal net van relaties wordt gespannen. "[C]ommon to these diverse analyses of globalisation is a focus on the accelerated circulation of people, commodities, capital, money, identities and images through global space" (Brenner, 1999, 431). Castells (1996) spreekt in dit verband van 'the rise of the network society'. Deze relaties worden door hem omschreven als 'flows'. In zijn meest elementaire vorm gaat het hierbij om informatiestromen. Het belangrijkste en meest extreme voorbeeld is dat van financiële markten die mondiaal opereren, waardoor verschillende plaatsen wereldwijd met elkaar verbonden zijn door elektronische netwerken (Swyngedouw, 1997, 171). Maar ook traditionele stromen van personen en goederen vormen onderdeel van het mondiale net van relaties. De kenmerken van de 'knopen' – plaatsen – die in dit netwerk ontstaan zijn voornamelijk het resultaat van de stromen in plaats van andersom. "The functions to be fulfilled by each network define the characteristics of places that become their privileged nodes" (Castells, 1996, 415). De ruimtelijke ontwikkeling van Schiphol en omgeving is primair afhankelijk van de wijze waarop de KLM zich zal ontwikkelen. Aansluiting van deze luchtvaartmaatschappij bij een mondiaal opererend netwerk van maatschappijen is hierbij van cruciaal belang. De afstand van de thuishavens van partners in het netwerk ten opzichte van Schiphol speelt hierbij nauwelijks een rol. Ook de kwaliteit van de luchthaven Schiphol en omgeving en de exacte locatie zijn van ondergeschikt belang als het gaat om de participatie van de KLM in een mondiaal netwerk⁷⁶.

Naast knopen kent de netwerksamenleving 'mazen', die Castells (1996, 34) 'switched off areas noemt'. Op wereldschaal zijn deze gebieden zeer ongelijksoortig; variërend van verpauperde delen van steden in het rijke westen tot het platteland van Afrika. In toenemende mate zullen in elkaars nabijheid ruimtelijke ontwikkelingen plaatsvinden die functioneel in sterke mate van

⁷⁶ Waar 'plaatselijke' omstandigheden in de argumentatie van de KLM wel een rol spelen, betreft het de negatieve aspecten van beperkingen die aan het vliegverkeer worden gesteld. KLM-topman Van Wijk in *NRC Handelsblad* (24 oktober 2000): "We moeten in Nederland niet roomser zijn dan de paus en dreigen de risee te worden van de wereld." De overheid zal volgens Van Wijk moeten waarborgen dat KLM en Schiphol hun primaire taken als mainport kunnen blijven uitvoeren tegen marktconforme condities. Kortom, wil Schiphol een knoop van betekenis blijven, dan mogen er niet te veel beperkingen worden gesteld aan de stromen, aldus de KLM.

elkaar zijn gescheiden. Ook traditionele stromen zullen een steeds zwaarder stempel drukken op de ruimtelijke ontwikkeling, met als gevolg de opkomst van 'lijnvormige ruimtelijke structuren' (Zonneveld & Faludi, 1998, 18), 'corridors' of 'zonale regio's' (Kreukels, 1996, 89). Met andere woorden ook locaties in de zones die knopen verbinden maken, in tegenstelling tot de mazen, goede kans om deel te worden van het mondiale netwerk.

Het perspectief van de netwerksamenleving betekent voor transnationale ruimtelijke planning dat ze betrekking kan hebben op gebieden die niet aan elkaar grenzen. Nabijheid is immers steeds minder een voorwaarde voor het bestaan van ruimtelijke samenhang. Een gebied met een internationale luchthaven die een belangrijke impact heeft op de ruimtelijke ontwikkeling, een 'luchthavenregio', kan meer gemeenschappelijk hebben met vergelijkbare gebieden in andere landen dan met een naburige regio. Luchthavenregio's kunnen met elkaar afspraken maken over milieumaatregelen, om zo tegenwicht te bieden aan de 'eisen' van de netwerksamenleving. Een vergelijkbare redenatie kan men volgen voor 'havenregio's'.

In verband met de rol van transnationale en grensoverschrijdende ruimtelijke planning wil ik twee onderling verbonden aspecten van het ontstaan van een netwerksamenleving aan de orde stellen. Ten eerste wordt betoogd dat schaaldifferentiatie betekent dat het steeds moeilijker is om op basis van ruimtelijke samenhang van sociale processen territoria eenduidig af te bakenen. Elk proces kent, meer dan voorheen, zijn eigen ruimtelijke schaalniveau. Het restant van deze subparagraaf is daaraan gewijd. Ten tweede zal, in de volgende subparagraaf (4.2.3), de toename van de internationale concurrentie worden besproken.

Het ontstaan van functionele relaties die zich buiten de staat uitstrekken, traditionele ruimtelijke schaalvergroting en een toenemende oriëntatie op subnationale schaalniveaus vinden tegelijkertijd plaats. Kreukels (1996, 89; zie ook Rosenthal, 1995) onderscheidt hiertoe 'schaaldynamiek' van schaalvergroting. "Schaalvergroting en schaalverkleining gaan samen en staan met elkaar in verband." Internationalisering gaat gepaard met het verschijnsel dat maatschappelijke actoren en burgers zich steeds sterker identificeren met subnationale ruimtelijke eenheden. Castells (1997, 257) geeft het voorbeeld van de stormachtige ontwikkeling die de lokale en regionale media recentelijk hebben doorgemaakt. De ontwikkeling van de informatietechnologie heeft de kosten van het verwerven van informatie gereduceerd en binnen handbereik gebracht van lokale en regionale media⁷⁷. Een effect zou onder andere kunnen zijn dat ruimtelijke kwesties vanuit regionaal en lokaal perspectief tot publieke issues worden gemaakt. Schaaldynamiek resulteert in de

77 Denk hierbij aan de komst van internet, maar ook aan de afgenomen kosten van satelietverbindingen.

toename van *schaaldifferentiatie*. Schaaldifferentiatie heeft mede tot gevolg dat oude ruimtelijke categorieën, zoals ‘steden’, die gebaseerd zijn op de dominantie van één ruimtelijk schaalniveau met betrekking tot de samenhang van sociale processen, niet meer voldoen.

De ‘stedelijke regio’ is een voorbeeld van een categorie waarmee de aandacht wordt gevestigd op de internationale samenhang tussen bepaalde economisch belangrijke gebieden (zie bijv. Kunzmann, 1998). Transnationale ruimtelijke planning en eigenlijk elke vorm van ruimtelijke planning die op een effectieve manier met ruimtelijke samenhang wil omgaan, zou moeten uitgaan van andere categorieën dan in het traditionele ruimtelijk beleid gangbaar is. In het voorgaande is al gesproken over luchthavenregio’s en havenregio’s, verder kan worden gewezen op het belang van ‘international finance and service centres’, ‘modern R&D spaces – Technopoles –’, ‘urbanized transportation corridors’ (Kunzmann, 1996, 146 e.v.) en de ‘vrijtijdsindustrie’ (Mommaas, 2000). In de volgende paragraaf kom ik hierop terug.

Zoals duidelijk is gemaakt zijn sociale processen en relaties steeds minder goed op één ruimtelijk schaalniveau vast te pinnen. Ruimtelijke plannen als gebiedsgerichte integratiekaders krijgen hierdoor steeds meer te maken met structurele beperkingen. Ten eerste zal het steeds moeilijker zijn één ruimtelijk concept voor een gebied te ontwikkelen dat de gemeenschappelijke deler vormt voor alle functies in het gebied (vgl. Zonneveld, 1998). Ten tweede zal het nodig zijn om in plannen verschillende schaalniveaus met elkaar te verbinden (vgl. Healey, 1997a, 202). Ten derde zullen plannen bij gebrek aan één dominant ruimtelijk schaalniveau en de onmogelijkheid van integrale ruimtelijke concepten, op nieuwe manieren toch identificatie met het plangebied moeten bewerkstelligen. Regio’s met een basale politieke en culturele coherentie vallen steeds minder vaak samen met bestaande institutionele kaders (Kreukels, 1996). Plannen die beogen aan te sluiten bij regionale entiteiten zullen dus frequenter dan voorheen producten van bestuurlijke samenwerking dienen te zijn.

Ten aanzien van dit laatste wordt dan ook steeds vaker gewezen op de functie van beleid om invulling te geven aan een gemeenschappelijke identiteit van regio’s, waarbij het gaat om het koppelen van functionele kenmerken aan culturele karakteristieken⁷⁸. “Regions beyond the scale of the city but below the level of the national state may well form viable entities in an economic and social-geographic sense. But if they are to evoke a vivid sense of identification, the process of group formation must proceed” (De Swaan, 1993, 82; zie ook Leonard, 1999, 42; Faludi, 1999a). Amin en Thrift (1997, 154) zien de “build-up of regional strategic vision” als een belangrijk instrument ter bevor-

⁷⁸ Zo gebruiken de Fransen het *Europees Ruimtelijk Ontwikkelingsperspectief* in het onderwijs, om op die manier bij te dragen aan een Europese identiteit (RPD, 1999, 139; zie ook § 8.2.4.).

dering van regionale economische ontwikkeling. "To build a strong sense of place and belonging, through high levels of public participation in civil and political life, through the development of an independent political identity" maakt hier onderdeel van uit (ibid.). Het actief ontwikkelen van nieuwe regionale identiteiten sluit goed aan bij het idee van een 'Europa van de regio's' dat een belangrijk element vormt van de Europese integratie (Veggeland, 1998, 48). Het functioneel en cultureel versmelten van gebieden die doorsneden worden door staatsgrenzen in Euregio's is hier onderdeel van (Van Beek, 1996).

4.2.3 Territoriale concurrentie en ruimtelijke kwaliteit

Het sterker worden van ruimtelijke samenhang over grenzen heen is het gevolg van de hierboven geschetste ontwikkelingen. Technische ontwikkelingen en maatschappelijke mogelijkheden leiden tot toenemende mobiliteit die schaalvergroting, schaaldynamiek en schaaldifferentiatie tot gevolg heeft. Deze ontwikkelingen gaan gepaard met institutionele ontwikkelingen die het vrije verkeer van goederen en personen vergemakkelijken. In het bijzonder geldt dit voor het Europese eenwordingsproces, maar ook op mondiale schaal is er een ontwikkeling zichtbaar in de richting van een vergroting van het vrije verkeer⁷⁹. Het doel van deze paragraaf is te beredeneren welke ruimtelijke vraagstukken, in de geschetste context van internationalisering en globalisering, ten grondslag zouden kunnen liggen aan transnationale en grensoverschrijdende ruimtelijke planning.

Zonneveld en Faludi (1998, 11 e.v.) wijzen erop dat de Europese integratie in essentie een 'ruimtelijk project' is. "Kerngedachte is dat onbelemmerde concurrentie in een grote ruimte voordelen brengt." Het 'spillover'-principe heeft er vervolgens voor gezorgd dat steeds meer beleidsterreinen onderwerp van Europees beleid zijn geworden. Dit principe gaat ervan uit dat integratie op een bepaald gebied slechts kan lukken indien het proces tevens wordt uitgebreid naar aanpalende sectoren (Pijpers, 1994). Op deze manier zijn in de loop der jaren diverse beleidsterreinen in het teken van het 'ruimtelijk project Europese integratie' komen te staan. De ruimtelijke perceptie die hieraan ten grondslag ligt laat zich omschrijven als het streven naar een 'level playing field'. "Dit is een Europese ruimte waar dezelfde concurrentie- en vestigingsvoorwaarden gelden, ook ruimtelijk, en waar alle vormen van 'oneerlijke' concurrentie zijn uitgebannen" (Zonneveld & Faludi, 1998, 14). Het bestrijden van ruimtelijke ongelijkheden was en is hiervoor een *conditio sine qua non*. Zo is het Europees regionaal beleid terug te voeren op het streven naar een Europese eenheidsmarkt (Giannakourou, 1996). Ook het milieubeleid is tot

⁷⁹ Er kan worden gewezen op de vrijhandelsverdragen die worden gesloten in het kader van World Trade Organisation (WTO) en de General Agreement on Tariffs and Trade (Bruinsma & Nijkamp, 2000, 393).

Europees beleidsveld geworden omdat gedacht wordt dat grote verschillen in milieubeleid concurrentievervalsing tot gevolg kunnen hebben (Komen & Folmer, 1995). Hetzelfde geldt voor het tot stand brengen van Trans Europese Netwerken (TEN's) (Hajer, 2000).

Overigens wordt in de loop van de jaren negentig van de vorige eeuw zichtbaar dat het beleidsdiscours aan verandering onderhevig is. Steeds vaker wordt de concurrentiepositie van de Europese Unie in de wereld benadrukt in plaats van de interne onderlinge concurrentie. Een van de manieren om de Europese concurrentiepositie te versterken is het ondersteunen van de endogene kwaliteiten van regio's in plaats van het wegwerken van verschillen tussen regio's (Brenner, 1999, 445). Afgezien van het idee dat grenzen als barrières moeten worden opgeruimd, lijkt het idee van grenzen als bron van diversiteit ingang te vinden. Een van de drie doelstellingen van het EROP luidt dan ook, alhoewel enigszins ambivalent, "een meer evenwichtig concurrentievermogen van de Europese ruimte" (Europese Commissie, 1999a, 11).

Het uit de weg ruimen van institutionele barrières voor het vrije verkeer van personen en goederen in combinatie met het ontstaan van een netwerk-samenleving leidt tot de toename van wat wel wordt omschreven als 'territoriale competitie' (zie bijv. Christiansen, 1998, 78). In de vorige paragraaf is al zijdelings gewezen op de competitie tussen stedelijke regio's: "[...] interspatial competition has intensified among urban regions struggling to attract both capital investment and state subsidies" (Brenner, 1999, 432). Er wordt ook gesproken over 'competition states' om aan te geven dat aan het einde van de twintigste eeuw "the relative succes of national economies within this global economic space has become a central arbiter of political succes for governments and states" (Leyson, 1997, 137). Castells (1996, 87) legt daarom de nadruk op "the relative position of national [or regional] economies vis-à-vis other countries, as major legitimizing force for governments." Volgens Amin en Thrift (1997, 147) is "a key practical question for nations and regions [...] how best to develop within a global political economy, how best to combine global and local potentialities, and how to avoid being bypassed or damaged by the mainstream." Als gevolg van de Europese integratie hebben landen minder mogelijkheden om met traditionele instrumenten, zoals het monetair beleid, de belastingwetgeving, subsidies en importheffingen, economische ontwikkelingen te sturen.

Grenzen vormen voor bedrijven steeds minder vaak een barrière, waardoor de noodzaak om bedrijfsstrategieën per land te organiseren is verminderd⁸⁰.

⁸⁰ Dat internationalisering of Europeanisering van bedrijfsvoering nog geen voltooid proces is mag blijken uit het feit dat Shell pas recent, 1998, is overgegaan tot het Europeaniseren van de olieactiviteiten waarbij 24 'Shell-koninkrijkes' hun activiteiten op het vlak van verkoop en raffinage gaan samenvoegen (*de Volkskrant*, 12 november 1998).

De eenwording van de Europese markt heeft ertoe geleid dat bedrijven zich in de Europese markt herpositioneren (Bruinsma & Nijkamp, 2000, 395). Locatiekeuze zal voor het internationale bedrijfsleven steeds vaker plaatsvinden op het niveau van regio's die verschillende landen omvatten. In de vorige paragraaf is al gewezen op de vrijetijdsindustrie als mogelijk relevante categorie voor de transnationale ruimtelijke planning. Een attractiepark zoals Disneyland in Parijs richt zich nadrukkelijk op een grensoverschrijdend publiek en heeft zich zodoende “genesteld in de hoogste regionen van de Nederlandse attractiemarkt” (Mommaas, 2000, 70). Kortom, Disney heeft bij de keuze voor één attractiepark in West-Europa verschillende landen in overweging genomen.

Bij de locatiekeuze voor bedrijfsactiviteiten is er dus steeds vaker sprake van een transnationale oriëntatie. Bovendien zijn moderne bedrijfsactiviteiten veel minder afhankelijk van traditionele omgevingsfactoren. Een belangrijk deel van bedrijfsactiviteiten zou in sterke mate ‘footloose’ zijn geworden. Atzema en Wever (1996) waarschuwen er dan ook voor dat de ruimtelijke ordening ten aanzien van bedrijfsvestiging gemakkelijk haar hand kan overspelen. In tegenstelling tot verstedelijking, lange tijd de kern van het ruimtelijk beleid in Nederland, is de ruimtelijk-economische ontwikkeling niet afgeschermd van internationale concurrentie⁸¹.

Wat kan gezien het voorgaande de rol zijn van ruimtelijke planning? Minimaal twee hoofdredenen voor transnationale en grensoverschrijdende ruimtelijke planning kunnen worden onderscheiden. Ten eerste zouden door transnationale en grensoverschrijdende ruimtelijke planning mogelijk *negatieve gevolgen van territoriale competitie* voorkomen of verminderd kunnen worden. Regio's die zich met elkaar in competitie bevinden zouden door middel van afspraken kunnen voorkomen dat ze tegen elkaar worden uitgespeeld en concessies moeten doen die ingaan tegen regionaal geformuleerde eisen van ruimtelijke kwaliteit op regionaal niveau (vgl. Douglass, 2001). Al eerder (§ 4.2.2) is aangegeven dat het hierbij niet noodzakelijk hoeft te gaan om regio's die aan elkaar grenzen. In de Tweede Benelux Structuurschets (Benelux, 1996a, 44) wordt gesproken over ‘deelruimten als burens’, waarbij het gaat om aan elkaar grenzende gebieden. Gebieden die niet aan elkaar grenzen, maar toch ruimtelijke samenhang vertonen, worden ‘deelruimten als lotgenoten’ genoemd. Het voorbeeld van samenwerking tussen luchthavenregio's is al eerder genoemd. Bekijkt men transnationale of grensoverschrijdende planning als communicatief proces, dan kunnen in relatie tot de voorkoming van negatieve gevolgen van territoriale competitie twee relevante zaken wor-

81 Wanneer een parallel wordt getrokken met het milieubeleid kunnen ook de negatieve effecten van ruimtelijk beleid op de concurrentiepositie worden gerelativeerd. Zo is het ten aanzien van de vestiging van bedrijven niet aan te tonen dat ‘bedrijven vluchten voor milieubeleid’ (Komen & Folmer, 1995).

den genoemd. In eerste instantie is het belangrijk om inzicht te krijgen in de samenhang die de competitie tussen regio's veroorzaakt en de wijze waarop deze competitie interfereert met het streven naar ruimtelijke kwaliteit. Vervolgens en/of tegelijkertijd zal er een proces op gang moeten komen dat bijdraagt aan het onderling vertrouwen tussen planningssubjecten, zoals besproken in paragraaf 3.2.1. Meer inzicht en vertrouwen kunnen leiden tot planning als een vorm van programmering. Deze programmering zou zowel proceduremanagement gericht op afstemming als sturing op inhoud kunnen zijn (zie § 3.2.2). Aan proceduremanagement kan bijvoorbeeld vorm worden gegeven doordat men aangeeft bepaalde gedragsregels in acht te nemen bij de acquisitie van bedrijven⁸². Sturing op inhoud kan gericht zijn op ruimtelijke kwaliteiten die in de betreffende regio's zouden moeten worden nagestreefd. Zo zouden tussen havenregio's bijvoorbeeld afspraken over intensief ruimtegebruik in havengebieden kunnen worden gemaakt.

De tweede functie die zich in de context van toenemende territoriale competitie opdringt is *versterking van de concurrentiepositie door samenwerking*. Hieraan gaat de vraag vooraf of ruimtelijk gedefinieerd beleid gezien de geschetste context überhaupt nog wel van invloed kan zijn op de economische ontwikkeling van gebieden. Een belangrijk uitgangspunt van het Nederlandse nationale ruimtelijk beleid sinds de *Vierde nota over de ruimtelijke ordening* (1988) is dat ruimtelijke kwaliteit en een goede ruimtelijke ordening belangrijke concurrentiefactoren zijn. In het bijzonder gaat het hierbij om een ruimtelijk beleid dat bijdraagt aan een goede fysieke bereikbaarheid en de creatie van hoogwaardige woonmilieus (zie bijv. Van den Berg & Van Klink, 1995, 209). Kortom, ruimtelijk beleid kan er, zo is de overtuiging van veel ruimtelijke planners, toe bijdragen dat de concurrentiepositie wordt versterkt.

Hoewel bereikbaarheid en de kwaliteit en diversiteit van woonmilieus ongetwijfeld een rol spelen bij de locatiekeuze in het internationale bedrijfsleven, past hierbij een belangrijke kanttekening. Traditionele categorieën die kenmerkend zijn voor het ruimtelijk beleid, zoals woonmilieus en traditionele infrastructuur, bieden slechts beperkt de mogelijkheid om in het licht van de territoriale competitie binnen een netwerksamenleving de specifieke kwaliteiten van gebieden voor het voetlicht te brengen. In Porters (1990) analyse van internationale concurrentie speelt de fysieke ruimtelijke omgeving een beperkte rol, maar hij wijst wel op een andere ruimtelijke dimensie van de concurrentiepositie van gebieden. Geografische nabijheid van bedrijven in dezelfde bedrijfstak leidt tot onderlinge concurrentie, wat bedrijven vervolgens sterker maakt op de wereldmarkt. Concurrentie dwingt tot innovatie en

⁸² Zo geeft een Belgisch Limburgse Gedeputeerde aan dat in het verleden wel eens een gedeputeerde is gezocht om niet mee te werken aan de verhuizing van een Maastrichts bedrijf dat om fiscale redenen wilde verkasen. "Dan houden we ons afzijdig" (*Financieel Dagblad*, 21 juli 1998).

innoverend vermogen is, op zijn beurt een belangrijk kenmerk van economische overleving, zo luidt de redenatie (zie ook Amin & Thrift, 1997, 150). Pols (1997) benadrukt dat investeringen in traditionele infrastructuur minder bijdragen aan de concurrentiekracht naarmate het stelsel van infrastructuur hoogwaardiger is, zoals het geval is in de Benelux en de landen daaromheen⁸³. Een te sterke nadruk op de fysieke infrastructuur zou bovendien ten koste gaan van investeringen in de kennisinfrastructuur, die eveneens van groot belang is voor de concurrentiekracht.

Van verschillende kanten wordt daarentegen ook gewaarschuwd voor een te rigide opvatting over de netwerksamenleving waarin kenmerken van gebieden door stromen worden bepaald en de specifieke karakteristieken van plaatsen niet van invloed zijn op economische ontwikkeling (Storper, 1997, 181 e.v.; Amin & Thrift, 1997, 151; Lambooy, 1999). Lokale omstandigheden doen er wel degelijk toe en er is steeds meer belangstelling voor de kenmerken van de 'territoriale gebondenheid' (bijv. Storper, 1997) van economische activiteit. Deze territoriale gebondenheid heeft twee kenmerken. In de eerste plaats geldt voor bedrijven dat ze onderdeel vormen van een productiestructuur waarin nabijheid wel degelijk nog een rol speelt. Afgezien van concurrentie die leidt tot innovatie, gaat het hierbij om de beschikbaarheid van toeleveranciers, van personeel en van kennisleveranciers zoals universiteiten. Met name in sectoren die erg afhankelijk zijn van technologie is clustering een bekend verschijnsel. Storper (1997, 217) spreekt van 'technology districts' en Castells (1996, 390) van 'technopoles'. Silicon Valley in Californië vormt het voorbeeld bij uitstek. Het idee van territoriaal gebonden economische districten is niet alleen van toepassing op de ICT-industrie, ook de medische industrie bijvoorbeeld kent dergelijke clusters.

Ten tweede wordt met name het 'innoverend' of 'lerend vermogen' van dergelijke economische regio's benadrukt (Storper, 1997, 263 e.v.; Castells, 1996, 390; Amin & Thrift, 1997, 147; Atzema, 1999, 15). Hall (1998, 18) heeft het over 'creatieve milieus' die ontstaan doordat kennis die ontwikkeld is in het ene circuit, een toepassing vindt in een ander circuit. Door een bepaalde mix van economische activiteiten zijn bedrijven in bepaalde regio's in staat om sneller in te spelen op veranderingen dan in andere regio's. Voorwaarde is wel dat de verhoudingen tussen economische actoren in een regio zodanig zijn dat er sprake kan zijn van een snelle uitwisseling van ideeën. Vertrouwen tussen betrokken actoren is van groot belang (vgl. § 3.2.1; zie ook Storper, 1997, 273; Atzema, 1999, 16). Storper (1997, 266 e.v.) introduceert het concept 'worlds of production' waarin er sprake is van een "common context of inter-

83 In het najaar van 1999 geeft de Raad voor Verkeer en Waterstaat een advies aan zijn minister waarin het Mainport-beleid en Nederland distributieland (het boegbeeld van ruimtelijke ordening sinds de internationale georiënteerde Vierde nota) worden gerelativeerd. Er wordt gepleit voor de ontwikkeling van een Brainport.

pretation for [...] actors, which permits them to coordinate coherently with other actors in that context” om aan te geven dat een gedeelde achtergrondkennis voor economische actoren een voorwaarde is voor efficiënte interactie⁸⁴. Vertrouwen en het bestaan van een ‘common context of interpretation’ duiden op een aparte categorie territoriaal specifieke kwaliteiten: het bestaan van goede relaties tussen betrokken actoren⁸⁵. Behalve het voorzien in investeringen die niet door economische actoren worden gedaan, met name kennisgerelateerde voorzieningen, kunnen overheidsactoren bijdragen aan het ontwikkelen van regionale netwerken waarin een vruchtbare interactie tussen (economische) actoren vorm kan krijgen⁸⁶. Voor de hand ligt dat transnationale en grensoverschrijdende ruimtelijke planning bijdraagt aan de ontwikkeling van dergelijke netwerken in grensregio's. De grens als bron van diversiteit kan leiden tot interessante synergetische effecten. Het verkennen en aanduiden van regio's waarin de ontwikkeling van een grensoverschrijdend economisch cluster kansrijk is, is een bijdrage die transnationale en grensoverschrijdende planning zou kunnen leveren.

Het gaat er op deze plaats niet om precies aan te geven hoe dergelijke clusters zouden kunnen functioneren. Wel is het de bedoeling om duidelijk te maken dat het ontwerpen van ruimtelijke strategieën met het oog op territoriale competitiviteit zich niet moeten beperken tot de meer traditionele categorieën van het ruimtelijk beleid. Om in een bepaalde regio een cluster van economische activiteiten te identificeren waarvoor de ontwikkeling van een ‘common context of interpretation’ als territoriaal specifieke kwaliteit kansrijk is, zijn nieuwe concepten nodig. Ruimtelijke planning ten aanzien van de versterking van de concurrentiepositie zal dus in eerste instantie vanuit de communicatieve dimensie van planning moeten worden vormgegeven.

84 Dit sluit aan op de in de vorige subparagraaf beschreven bijdrage van ruimtelijke planning aan een gemeenschappelijke identiteit van regio's. De economische verklaring voor de veronderstelling dat 'common context of interpretation' en 'vertrouwen' tot efficiëntere productie leidt is dat ze bijdraagt aan het omlaag brengen van transactiekosten, bijvoorbeeld doordat de kosten om informatie te verwerven lager worden.

85 Zo geeft een Duitse industrieel aan dat het optreden van de overheid een belangrijk motief is geweest om in Nederland een nieuwe fabriek te vestigen en niet in een ander Europees land. “De gesprekken met overheden en instanties verliepen zeer vlot; heel wat minder bureaucratisch dan we in andere landen gewend zijn. [...] De procedures zijn in Nederland doorzichtiger. De overheid is berekenbaar en je weet wat je er aan hebt.” (*Brabant: provinciaal magazine* 1999, nr. 4).

86 Zo is de ontwikkeling van een 'transnationale universiteit', een samenwerkingsverband tussen de Universiteit van Maastricht en het Limburgs Universitair Centrum in Hasselt, slechts mogelijk wanneer overheden daar de (juridische) mogelijkheden voor creëren (*De Standaard*, 8 februari 2000).

4.3 Besluit

In dit hoofdstuk heb ik een schets gegeven van de fundamentele veranderingen waarmee staten als ruimtelijke planningssubjecten worden geconfronteerd aan het begin van de eenentwintigste eeuw. Machtsverhoudingen veranderen. De autonomie van staten maakt plaats voor toenemende wederzijdse afhankelijkheid. Opvattingen over de legitimiteit van het overheidsoptreden veranderen onder andere doordat individuele staten minder vaak dan vroeger in staat zijn om eigen beleidsdoelstellingen te realiseren. Bovendien is de staat steeds minder vaak het ijkpunt voor de beoordeling van legitimiteit. Ten eerste is de opvatting ontstaan dat naast het nationaal belang er het belang van de internationale rechtsorde is. Ten tweede is het nationale belang steeds minder richtinggevend voor de definitie van deelbelangen. Identificatie met subnationale schaalniveaus en/of gelijkgestemden in andere staten gaat voor identificatie met de nationale staat. In relatie tot het ontstaan van een Europese netwerkstaat is beschreven dat ruimtelijke plannen schakels in twee richtingen zouden kunnen vormen tussen het Europees bestuurlijk netwerk en nationale en regionale besluitvorming.

Verder hebben we kunnen zien dat schaaldifferentiatie, onder andere als gevolg van de ontwikkelingen op het vlak van de informatietechnologie, de mogelijke inhoud en functie van ruimtelijke planning verandert; in het algemeen en de inhoud en functie van transnationale en grensoverschrijdende ruimtelijke planning in het bijzonder. Ruimtelijke concepten als integratiekader voor alle ruimtelijke functies in een gebied staan op gespannen voet met schaaldifferentiatie. Plannen zullen verschillende ruimtelijke schaalniveaus met elkaar moeten verbinden.

Behalve schaaldifferentiatie vormt ook territoriale concurrentie een element van de context dat zin geeft aan transnationale en grensoverschrijdende planning. Afgezien van deze twee specifieke gevolgen van internationalisering, globalisering en Europese integratie, zal als gevolg van deze processen het belang van grenzen, als barrières en als bron van diversiteit, voor de ruimtelijke vraagstukken waar overheden mee kampen in de komende jaren toenemen.

Wat in de komende hoofdstukken duidelijk zal worden is dat in beide planprocessen maar beperkt aandacht is voor de specifieke internationale context zoals die in dit hoofdstuk is geschetst. Vanuit communicatief perspectief valt op dat er slechts in beperkte mate vernieuwende inzichten en concepten zijn ontwikkeld in de plannen. Vanuit programmeringsperspectief moet worden opgemerkt dat de status van gemaakte afspraken geen centrale plaats heeft ingenomen in planprocessen die zijn bestudeerd.

Alvorens de praktijk van de planningprocessen van binnenuit te bekijken, zal echter in het volgende hoofdstuk nog stil worden gestaan bij de verschillende planningculturen die de Benelux rijk is.

5 Microkosmos van planningculturen⁸⁷

Op het eerste gezicht hebben de drie landen van de Benelux veel gemeenschappelijk. Geografische kenmerken en maatschappelijke ontwikkelingen vertonen veel overeenkomsten. De drie behoren tot de dichtstbevolkte landen ter wereld en bovendien speelt de geografische ligging een belangrijke rol in hun welvaart (zie tabel 5.1). Ondanks deze overeenkomsten bestaan er echter grote verschillen ten aanzien van de ruimtelijke planning.

In het voorgaande hoofdstuk is duidelijk naar voren gekomen dat natiestaten sociale constructies zijn. Het idee dat het territoir van de staat een ruimtelijke eenheid vormt is onlosmakelijk verbonden met het natievormingsproces. De notie van een ruimtelijke eenheid zorgt er bijvoorbeeld voor dat grote regionale verschillen in welvaart minder gemakkelijk worden geaccepteerd binnen staten dan tussen staten. Territorialiteit als basis voor de staat betekent dat zeggenschap over het grondgebruik direct wordt geassocieerd met soevereiniteit van de staat. Toch is een directe en eenduidige koppeling tussen territoir aan de ene kant en cultuur en instituties aan de andere kant relatief nieuw. In het voorgaande hoofdstuk is het voorbeeld gegeven van Limburg dat tegelijkertijd deel was van het Koninkrijk der Nederlanden en de Duitse Bond.

In tegenstelling tot Nederland is in België natievorming niet eenduidig samengevallen met staatsvorming (vgl. Delwaide, 1996, 53). De verschillende taalgemeenschappen vormen een belangrijk element van het referentiekader van burgers en andere actoren. De koppeling van deze taalgemeenschappen aan een eigen territoir is van het einde van de negentiende eeuw en krijgt pas definitief vorm in de twintigste eeuw (ibid., 69), onder andere door de fixatie van de taalgrens in 1962 (Terhorst & Van de Ven, 1999, 354). Daarvoor ging de taalstrijd uitsluitend over persoonsgebonden rechten, zoals het recht om in de Nederlandse taal berecht te worden.

De relatie tussen culturele kenmerken en territoriaal afgebakende eenheden zoals staten is complex. In het geval van Nederland is deze relatie nog betrekkelijk eenvoudig te noemen, omdat er al lange tijd sprake is van een natiestaat met stabiele grenzen. Het is duidelijk dat een vergelijking van ruimtelijke planningpraktijken in verschillende staten niet beperkt mag blijven tot de juridische stelsels voor ruimtelijke planning en aanverwant beleid en de inhoud van ruimtelijke plannen (zoals in bijvoorbeeld Robert, 1983). Het is gewoonte geworden culturele verschillen (zie bijv. Hendriks, 1996) of de institutionele context (zie bijv. Terpstra & Havinga, 1999) in beschouwing te nemen wanneer beleidspraktijken worden vergeleken. Voor de beschouwing in dit hoofdstuk grijp ik terug op de omschrijving van de context van planning uit paragraaf 3.2.2, waarin een onderscheid tussen zingevingskaders,

⁸⁷ Een artikel dat ik samen met Jef Van den Broeck heb geschreven vormt de basis voor dit hoofdstuk (zie De Vries & Van den Broeck, 1997).

machtsverdeling en legitimatie wordt gemaakt. In de eerste paragraaf beschrijf ik de context van planning in de drie Beneluxlanden. In de tweede paragraaf stel ik dat de planningpraktijken binnen die contexten geschaard kunnen worden onder respectievelijk een gepolitiseerde planningcultuur en een gedepolitiseerde planningcultuur.

Het doel van dit hoofdstuk is inzicht te geven in de verschillen die het optreden van ruimtelijke planners in de Beneluxsamenwerking kunnen verklaren. Ik wil me niet beperken tot de formele aspecten van de ruimtelijke planning. Een complete beschrijving van de culturele aspecten van de ruimtelijke planning in de verschillende delen van de Benelux streef ik echter niet na. Hoewel de nadruk in dit hoofdstuk ligt op Nederland en België, zal ook kort worden ingegaan op Luxemburg. Als zeer kleine staat heeft het een aantal specifieke kenmerken.

5.1 Ruimtelijke planning in België, Nederland en Luxemburg

In deze paragraaf staat de context van ruimtelijke planningpraktijken centraal. Per land, en voor België vervolgens per gewest, wordt op legitimiteit, machtsverdeling en zingevingaspecten van de ruimtelijke planning ingegaan. Het zou overigens verkeerd zijn om bij de beschrijving van de context van planning simpelweg uit te gaan van Vlaanderen, Wallonië en Brussel. Voor een deel hebben deze gewesten eigen, specifieke, culturele contexten, maar ook de gedeelde Belgische context is van belang.

Het legitimiteitsaspect komt vooral naar voren in de wijze waarop in de verschillende culturen wordt aangekeken tegen de rol van de overheid. Machtsverdeling spitst zich toe op de maatschappelijke tegenstellingen die als dominant worden ervaren. Zingeving wordt in dit verband opgevat als de ruimtelijke vraagstukken die als problematisch worden ervaren.

5.1.1 België: het ruimtelijk beleid is nooit tot bloei gekomen

De Belgische ruimtelijke planning bevindt zich in een transitiefase die verbonden is met fundamentele staatshervormingen (zie ook Albrechts, 2001a). In de laatste dertig jaar is de Belgische staat geëvolueerd van een eenheidsstaat naar een federale staat. Deze transformatie vormt het antwoord op fricties die voortkomen uit substantiële sociale, economische en culturele verschillen in het land. Het belangrijkste is het eerder genoemde verschil tussen de taalgemeenschappen. Het land is grofweg verdeeld in een Nederlands taalgebied, Vlaanderen met 5,8 miljoen inwoners, en een Frans taalgebied, Wallonië met 3,3 miljoen inwoners. Een kleine minderheid in Wallonië spreekt

Afbeelding 5.1 Landen, gewesten en provincies in de Benelux



bovendien Duits. De bewoners van het derde gewest, het Hoofdstedelijk Gewest Brussel (1 miljoen inwoners) spreken overwegend Frans (zie tabel 5.1). Het Brussels gewest wordt geheel omsloten door het Vlaams Gewest en dagelijks komen ongeveer 200.000 Vlamingen voor hun werk naar Brussel (Juchtmans, 1995, 33) (zie afb. 5.1).

De eerste staatshervorming in 1970 wordt wel aangeduid als de ‘culturali-

Tabel 5.1 Beneluxlanden en -gewesten in cijfers (Europese Commissie, 1999b)

Landen/ gewesten	BNP per hoofd van de bevolking, EU (15 lidstaten) = 100, in 1996	Werkloos- heids- percentage in 1997	Opper- vlakte (km ²)	Inwoners in 1996 (x1000)	Bevolkings- dichtheid in 1996 (inw./km ²)
Vlaanderen	115,3	6,3	13.518	5.890	435,9
Wallonië	89,1	12,5	16.843	3.318	197,0
Brussel	173,1	13,5	161	949	5.882,0
Luxemburg	168,5	2,5	2.584	416	160,6
Nederland	106,8	5,2	41.527	15.531	374,0

satie' van de Belgische gemeenschap. Er werden drie (cultuur)gemeenschappen in het leven geroepen: een Nederlandstalige, een Franstalige en een Duitstalige gemeenschap. De *gemeenschapsvorming* was vooral een Vlaams streven naar erken-

ning en ontplooiing van de eigen taal en cultuur. Het betreft een sterk persoonsgebonden benadering, in tegenstelling tot de territoriale benadering die vorm krijgt door *gewestvorming*. Bij dit laatste gaat het expliciet om de realisatie van territoriaal bestuur. Het streven naar autonoom territoriaal bestuur was vooral een Waalse ambitie. De Waalse autonomie-eisen berustten niet op een culturele onrechtvaardigheid, zoals in Vlaanderen, maar op een sociaal-economische onrechtvaardigheid. Met name de Waalse arbeiders verweten de Belgische staat niets te hebben ondernomen tegen de Waalse teloorgang (Van Dam, 1996, 18). Dit kan mede verklaard worden uit het feit dat het Waalse aandeel in het totale bevolkingsaantal van België in twintigste eeuw sterk is gedaald. Van 42,7 procent in 1880 tot 32,6 procent in 1991 (Kramer, 1997, 10).

Het streven naar gewestelijke autonomie krijgt echter pas echt vorm in de tweede staatshervorming (1980). Deze wordt wel aangeduid als de 'regionalisatie' van de Belgische structuren. Juridisch gezien blijft de scheiding tussen gewesten en gemeenschappen bestaan. De gewesten krijgen echter meer bevoegdheden. Decreten op gewestelijk niveau zijn in hiërarchisch opzicht gelijk aan wetten op staatsniveau.

De derde staatshervorming (1993) wordt wel aangeduid als de stap naar federalisering van de Belgische staat. Centraal thema is de positie van Brussel. Het Hoofdstedelijk Gewest Brussel krijgt de bevoegdheid om ordonnanties uit te vaardigen. Deze ordonnanties hebben niet dezelfde rechtskracht als een decreet. De autonomie van het Brussels gewest ten opzichte van de nationale overheid is daarmee kleiner dan die van de andere twee gewesten. Zo kan de uitvoering van een ordonnantie met betrekking tot de stedenbouw, ruimtelijke ordening, openbare werken en vervoer aan een beperkt administratief toezicht van de centrale overheid worden onderworpen. Deze aparte positie van Brussel dient ter vrijwaring van de internationale rol en de hoofdstedelijke functie van de stad (Keuken, 1993).

De federalisering van de Belgische staat heeft geleid tot een gecompliceerde staatsstructuur (zie bijv. Dutt & Costa, 1992; Goudappel, 1993; Baakman e.a., 1994). Met het oog op de ruimtelijke planning zijn de drie territoriaal gedefinieerde gewesten, die elk een eigen parlement en regering hebben, van groot belang. Het gaat om Wallonië, Brussel en Vlaanderen. Deze gewesten zijn gro-

tendeels autonoom ten aanzien van territoriaal gebonden bevoegdheden zoals de ruimtelijke ordening, het milieubeleid en het huisvestingsbeleid. De nationale staat blijft, tot op heden, verantwoordelijk voor belastingheffing, sociale zekerheid en de financiering van belangrijke infrastructuur. Behalve de gewesten bestaan ook de reeds genoemde gemeenschappen nog. Ook daarvan zijn er drie: de Franstalige Gemeenschap, de Vlaamse gemeenschap en de Duitstalige gemeenschap. Deze gemeenschappen hebben eveneens een eigen parlement en regering. De bevoegdheden hebben betrekking op 'persoonsgebonden materies' zoals het onderwijs en gezondheidszorg. Alleen in Vlaanderen zijn gemeenschaps- en geweststructuren in hoge mate geïntegreerd. Zo is er slechts één Vlaams parlement en één regering⁸⁸.

De staatsstructuur voor de federalisering bestond uit drie lagen: de nationale overheid, de provincies en de gemeenten. Aan deze structuur zijn in de verschillende fasen van de staatshervorming de gemeenschappen en gewesten toegevoegd. Alle bevoegdheden inzake de ruimtelijke planning die onder de Wet op de Stedenbouw en de Ruimtelijke Ordening (1962) toekwamen aan de nationale overheid zijn overgegaan op de gewesten.

De (nationale) wet uit 1962 voorziet in een nationaal plan, streekplannen, gewestplannen en algemene en bijzondere plannen van aanleg. Het nationale plan is echter nooit opgesteld. "De spanningen tussen de twee taalgebieden en het probleem Brussel zijn hier zeker niet vreemd aan"⁸⁹ (Albrechts, 1980, 97). Verder zijn de streekplannen nooit verder gekomen dan 'streekstudies'. Ten tijde van de introductie van deze planfiguur in 1962 was België onderverdeeld in twintig streken. Later zijn de streekplangebieden in Vlaanderen gelijkgesteld aan de provincies. In Wallonië omvat het streekplangebied de hele regio en in Brussel de negentien gemeenten die later het Hoofdstedelijk Gewest zouden vormen. Deze definitie van streekplangebieden werkt door in de nieuwe planstelsels die de verschillende gewesten in de jaren negentig van de twintigste eeuw hebben ontwikkeld, waarover meer in de volgende subparagrafen. De gewestplannen (schaal 1:25.000) ten slotte hebben betrekking op het schaalniveau tussen gemeenten en provincies. De 'plangewesten', 48 in heel België, mogen niet verward worden met de gewesten Vlaanderen, Wallonië en Brussel. Behalve de gemeentelijke plannen vielen de genoemde

⁸⁸ Voor alle duidelijkheid: er is dus een Franstalige gemeenschapsregering en parlement (in Brussel) en een regering en parlement van het Gewest Wallonië (in Namen).

⁸⁹ Een gevolg van de verhouding tussen de taalgemeenschappen is de zogenaamde 'wafelijzerpolitiek', waarbij een financiële bijdrage aan beleid in het ene taalgebied automatisch leidde tot een gelijke bijdrage aan het andere gebied. De gewesten werden zodoende vaak geconfronteerd met geld waarvoor ze nog geen weloverwogen doel hadden. Dit heeft talloze 'nutteloze werken' opgeleverd in vorm van viaducten van niets naar nergens (zie De Coninck, 1993). Bovendien heeft deze politiek bijgedragen aan het feit dat België in vergelijking tot Nederland een twee keer zo grote staatsschuld heeft.

plannen onder de verantwoordelijkheid van de nationale overheid en vervolgens onder de gewesten.

De hier genoemde plannen zijn dus grotendeels nooit in de praktijk gebracht. De ideologische context die hieronder verder wordt toegelicht, speelt hier ongetwijfeld een belangrijke rol bij. Alleen de gewestplannen zijn voor alle 48 (plan)gewesten opgesteld en door de regering goedgekeurd. Het hele land is dus bedekt met gewestplannen. Het planningstelsel in de wet van 1962 gaat in sterke mate uit van blauwdrukplanning en hiërarchie tussen de plannen. De gewestplannen zijn zodoende prescriptieve bodembestemmende plannen met een hoge mate van detail. Dit heeft mede tot gevolg gehad dat de gemeenten slechts bijzondere plannen van aanleg hebben gemaakt en het algemeen plan van aanleg, voor het gehele territoire van de gemeente, als instrument nooit hebben aangewend. De rol die het algemeen plan van aanleg zou moeten vervullen werd feitelijk vervuld door de gewestplannen. In reactie op het plancentrische stelsel uit de wet van 1962 bieden de nieuwe ruimtelijke planningstelsels in alle drie de gewesten meer ruimte voor strategische planvorming die effectiever kan inspelen op zich voltrekkende ruimtelijke ontwikkelingen.

Er wordt vaak gewezen op de ideologische spanning tussen 'de Belgische cultuur' en de ruimtelijke planning als overheidsactiviteit die ingrijpt in de rechten van burgers. Ze zou mede verklaren waarom de ruimtelijke planning in België matige resultaten heeft geboekt. België is, waar het de verhouding tussen samenleving en overheid betreft, hoofdzakelijk een liberaal en individualistisch land (vgl. Van Vugt, 1994, 11). In de bekende vergelijkende studie naar nationale culturen van Hofstede (1980; 1991), waarin culturen worden onderscheiden op basis van vier dimensies, scoort België op de dimensie 'individualisme – collectivisme' sterk individualistisch. Het gaat hierbij niet om de verhouding tussen de staat en het individu, maar om de verhouding tussen het individu en de groep. Hierbij kan het gaan om de ('extended') familie, maar bijvoorbeeld ook het bedrijf waarvoor men werkt. Over het algemeen wordt in België het individu boven het collectief gesteld. Hierin verschilt het overigens bijna niet van Nederland en andere westerse landen. Verschillen tussen België en Nederland treden wel op ten aanzien van de andere dimensies die Hofstede onderscheidt. Volgens het onderzoek is er in België een relatief grote acceptatie van machtsverschillen – 'de machtsafstand'. In de praktijk betekent dit onder andere dat autoriteit gemakkelijk wordt geaccepteerd en symbolen die samenhangen met macht en invloed minder snel wrevel opwekken. Bovendien wordt in landen waar machtsverschillen gemakkelijk geaccepteerd worden ten aanzien van het handelen van machtige personen minder snel benadrukt dat ze zich aan regels moeten houden zoals ieder ander.

Verder zijn Belgen volgens Hofstede sterk 'onzekerheidsmijdend'. "Onze-

kerheidsvermijding is de mate waarin de leden van een cultuur zich bedreigd voelen door onzekere of onbekende situaties; dit gevoel wordt onder andere uitgedrukt [...] in een behoefte aan voorspelbaarheid: in formele of informele regels" (Hofstede, 1991, 144). De dimensie 'femininiteit – masculiniteit' ten slotte heeft betrekking op de mate waarin (vermeende) mannelijke kenmerken, zoals competitiviteit, respectievelijk vrouwelijke kenmerken, zoals zorgzaamheid, worden benadrukt. De Belgische samenleving neigt op deze dimensie naar masculiniteit. In de relatie tot staat en beleid gaat dit gepaard met beperkte steun voor 'soft' beleid zoals sterke inkomensnivellering en milieubeleid (ibid.).

Hoewel het hier om nogal grove typeringen gaat, is het in een notendop geschetste beeld in overeenstemming met het gangbare idee dat in België een ambivalente houding bestaat ten aanzien van de overheid en het overheidsbeleid. Van Dam (1996, 75) spreekt, in dit geval specifiek over Vlaanderen, over een 'weinig staatsgerichte mentaliteit', die gepaard gaat met een vertrouwen in eigen krachten⁹⁰. Deze houding wordt vaak verklaard met verwijzing naar "de eeuwenoude onderdrukking" door vreemde mogendheden (Van Vugt, 1994, 12; Delwaide, 1996, 70), waardoor een natuurlijk wantrouwen zou zijn gekweekt ten opzichte van alles wat de overheid betreft. Delwaide (1996, 70) maakt overigens duidelijk dat het hier gaat om een mythe die een rol speelde in de constructie van de Belgische natie en later is overgenomen door Vlaamse nationalisten.

Ambivalentie ten aanzien van de overheid komt ook naar voren in het feit dat veel beleid centralistisch is georganiseerd en sterk vertrouwt op het uitvaardigen van regels, terwijl tegelijkertijd duidelijk is dat de regels in de praktijk vaak weinig uithalen⁹¹. Wanneer het optreden van de overheid wordt ingegeven door sterke onzekerheidsvermijding en een grote acceptatie van machtsverschillen leidt dit tot nauw omschreven regels die 'top-down' worden opgelegd. Sterk individualisme aan de andere kant draagt ertoe bij dat personen zich niet graag de wet laten voorschrijven en sterk vertrouwen op hun eigen oordeel over wat wel en wat niet acceptabel is. Dit verklaart wellicht waarom het Belgische overheidsoptreden ondanks het beperkte draagvlak sterk is uitgebouwd en niet terughoudend is wat betreft het uitvaardigen van regels (vgl. Van Vugt, 1994).

Het feit dat veel beleid en bevoegdheden 'top-down' zijn vormgegeven,

⁹⁰ In verband met de ruimtelijke ordening in België wordt vaak verwezen naar het gezegde dat 'elke Belg met een baksteen in de maag wordt geboren' (Renard, 1995, 9). Met andere woorden het eigen, zelfgebouwde, huis als teken van onafhankelijkheid.

⁹¹ Renard (1995, 10) stelt: "In weinig andere geciviliseerde landen wordt de overheid in al haar geledingen zo massaal en met zoveel instemming van de bevolking bedrogen. Daar bestaat een mooi Vlaams woord voor: *foefelen*."

terwijl de basisstructuur van de staat wordt gekenmerkt door een traditie van sterke gemeentelijke autonomie (Delwaide, 1996, 64) past eveneens in het geschetste beeld. Enerzijds is de aanpak van een bepaalde problematiek, bijvoorbeeld de ruimtelijke ordening, formeel hiërarchisch georganiseerd en gebaseerd op strikte normering. Anderzijds is de macrostructuur, waarin het beleidsveld is gesitueerd, doortrokken van praktijken die de formele organisatie van het beleid ondermijnen.

De oorzaak moet gezocht worden in het ontstaan van de Belgische staat. Aan het begin van de Belgische staat in 1830 stond de dominante coalitie van liberalen en katholieken in het teken van het zo zwak mogelijk houden van de staat. Er bestond verzet tegen een sterke regeringsinvloed op de gemeentebesturen. De institutionele structuur, in de vorm van het belastingstelsel, het kiesstelsel en de territoriale structuur, die hieruit ontstond heeft gezorgd voor een robuuste positie van gemeenten. Zo werd na een korte periode tussen beide wereldoorlogen van fiscale centralisatie, de koers “alras omgebogen in één van decentralisatie” (Terhorst & Van de Ven 1999, 352).

De weinig staatsgerichte mentaliteit komt in de ruimtelijke planning sterk tot uitdrukking in het grote respect voor het grondbezit. De ruimtelijke plannen die zijn opgesteld onder de wet van 1962 stonden in de eerste plaats in het teken van het reguleren van de verhoudingen tussen actoren en het beschermen van de rechten van grondeigenaars. De plannen waren primair gericht op het verschaffen van rechtszekerheid. Een gevolg hiervan is dat de gewestplannen, die grotendeels in de jaren zeventig zijn opgesteld, niet gericht waren op het stimuleren van gewenste ontwikkelingen, maar in het teken stonden van een traditie gericht op het beschermen van particulier eigendom en de waarde van de grond. Deze plannen hebben, door de grote omvang van de woonzones, grote ruimtelijke problemen niet kunnen voorkomen. Suburbanisatie werd bijvoorbeeld door de plannen de facto en de jure geaccepteerd, met als gevolg een sterke ondermijning van de positie van binnenstedenen en een groot verlies aan open ruimte. Hierbij moet wel worden aangetekend dat de gewestplannen op verschillende plaatsen voor natuur en landschap wel een conserverende waarde hebben gehad (Van den Broeck, 1995, 21). De gewestplannen waren, zoals een betrokken minister het kort voor de goedkeuring zei: “een spiegel van de bestaande belangen en krachten in het land.”

Afgezien van de wijze waarop tegen macht en legitimiteit wordt aangekeken, zijn de omstandigheden die ‘zin geven’ aan ruimtelijk beleid in België anders dan in Nederland. Met andere woorden, de problemen en oplossingen die denkbaar waren in de Belgische respectievelijk Nederlandse context zijn verschillend. Aan de kant van de oplossingen kan worden gewezen op de wet van de remmende voorsprong. België, en in het bijzonder Wallonië, was het

eerste land op het Europese continent dat industrialiseerde. Ten aanzien van de problemen die optreden bij industrialisatie en urbanisatie, kon men geen gebruikmaken van de oplossingen die anderen reeds in de praktijk hadden gebracht. Nederland daarentegen industrialiseerde laat in vergelijking met de omliggende landen. De eerste huisvestingswetgeving, de Woningwet van 1901, omvatte, behalve huisvestingsregels, duidelijke stedenbouwkundige uitgangspunten en planninginstrumenten (De Ruijter, 1986). Huisvesting en ruimtelijke planning waren zodoende al in een vroeg stadium nauw verbonden beleidsterreinen. In België dateert de eerste huisvestingswet van 1889 en legde een dergelijk verband met de ruimtelijk planning niet.

Aan de kant van de problemen kan worden gewezen op het verschil in bodemomstandigheden tussen de twee landen. In tegenstelling tot Nederland laat de bodem in België toe dat vrijwel zonder problemen gebouwd kan worden. In Vlaanderen, dat vlakke land, betekent dit dat er bijna overal gebouwd kan worden⁹².

5.1.2 Vlaanderen: bloeiperiode voor de ruimtelijke planning?

Zoals gesteld is in Vlaanderen de bestuurlijke integratie van de gemeenschap en het gewest sterker dan in Wallonië. Dit is niet verrassend wanneer in ogeschouw wordt genomen dat de zogeheten Vlaamse beweging succesvoller is geweest in het construeren van een Vlaamse gemeenschap dan haar Waalse evenknie. Delwaide (1996, 58) beschrijft hoe eerst de Belgische staat was ontstaan en er pas daarna natievorming plaatsvond (zie § 4.1.1). Het idee van een Vlaamse natie is hierbij succesvoller geweest dan een Belgische natie. “‘Vlaanderen’ lag niet voor het oprapen. De Vlaamse beweging schiep om te beginnen [...] de begrippen Vlaanderen en Vlamingen, die tevoren niet bestonden, zoals ook de term ‘Wallonië’ pas in het midden van de negentiende eeuw opdook. Het ‘Vlaanderen’ dat het hele Noorden van België omvat is een moderne schepping, en eigenlijk even a-historisch of artificieel als het ‘Holland’ dat Brabant en Limburg omvat.”

Als onderdeel van de tweede staatshervorming in 1980 krijgen de gewesten de bevoegdheden inzake de ruimtelijke ordening en aanverwante terreinen (zie bijv. Van den Broeck & Vanreusel, 1985). De overdracht is “exclusief en integraal, met inbegrip van de internationale dimensie” (Delmartino & Soeters, 1994, 247). Een belangrijke karakteristiek van de ontwikkeling die de Vlaamse overheid doormaakt is de grotere aandacht voor planning en beleidsontwikkeling. Zo worden in de ambtelijke organisatie steeds vaker

⁹² Dit geldt overigens bijvoorbeeld ook voor het Nederlandse Noord-Brabant, waar de spreiding van het wonen groter is dan in andere delen van Nederland.

staffuncties voor beleidsplanning en -ontwikkeling opgenomen naast lijnfuncties. Volgens Klerck en Janssens (1999, 146) kent Vlaanderen, “na vele jaren enigszins te zijn ingedut, [...] momenteel op beleidsmatig en bestuurlijk vlak een wedergeboorte. Er is sprake van een strategisch elan.”⁹³

Met de ruimtelijk ordening wilde het aanvankelijk minder vlotten onder de nieuwe bestuurlijke verhoudingen dan met enkele andere beleidsterreinen. Al in 1975 wordt door verantwoordelijke politici voor het eerst gesteld dat er “een globaal ruimtelijk beleidsplan voor het Gewest Vlaanderen” moet komen (Albrechts & Vermeersch, 1994, 20). Toch duurt het tot 1992 dat de minister voor ruimtelijke ordening de concrete opdracht voor de opstelling van een Ruimtelijk Structuurplan verleent aan twee hoogleraren: planologie respectievelijk stedenbouw. Er is op gemeentelijke niveau in de jaren zeventig en tachtig echter wel een aantal initiatieven waarvoor de term ‘structuurplanning’ wordt gebruikt (zie Vermeersch, 1994). Structuurplanning vormt het Vlaamse antwoord op de statische ‘eindtoestandplanning’ uit de gewestplannen. De structuurplanning is ontwikkeld tot een behoorlijk uitgewerkte ‘planningmethodiek’. De theoretische basis voor deze methodiek wordt gelegd in het midden van de jaren zeventig van de twintigste eeuw⁹⁴.

Het uitgangspunt dat het proces van planning centraal moet staan betekende in die tijd voor het denken van Vlaamse planologen, net als elders in de wereld, een belangrijke innovatie. De invloed van deze vernieuwing op de alledaagse praktijk van de ruimtelijke ordening in Vlaanderen is lange tijd beperkt geweest. De specifiek Vlaamse benadering van structuurplanning is echter duidelijk te herkennen in het Vlaams Decreet houdende de Ruimtelijke Planning (1996) en het *Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen* (1997). Zoals zal blijken is deze opvatting van structuurplanning ook van grote invloed op de aanpak die het projectbureau volgt bij de opstelling van de Tweede Benelux Structuurschets (zie § 7.1.2).

Het decreet en het ruimtelijk structuurplan vormen de kern van de hernieuwde start van de ruimtelijke ordening in Vlaanderen. Het Vlaams Decreet houdende de Ruimtelijke Planning is vastgesteld in juli 1996. Het introduceert de figuur van het structuurplan op drie niveaus: het gewest, de provincie en de gemeente. Door de introductie van deze strategische planfiguur wordt gebroken met de traditie van bodembestemmende plannen. In Nederland is deze transitie, die ten tijde van de (eerste) Nota inzake de ruimtelijke ordening begon, omschreven als de stap van ‘toelatingsplanologie’ naar ‘ontwikkelingsplanologie’ (Siraa e.a., 1995, 29; zie ook Groenendijk & Mast, 1984, 182).

⁹³ Zie voor een beschrijving van een aantal ruimtelijke plannen op regionaal niveau: Allaert en Houthaeye (1996).

⁹⁴ Van den Broeck (1986, 7) noemt Vermeersch, Albrechts en Van Havre als degenen die een prominente bijdrage hebben geleverd aan de theoretische basis voor structuurplanning in Vlaanderen.

“Kenmerkend voor toelatingsplanologie is het streven om ruimtelijke ontwikkeling in goede banen te leiden door het weren van ongewenste ontwikkelingen” (Siraa, e.a., 1995, 29). De term ‘ontwikkelingsplanologie’ richt de aandacht op een actieve interventie van de overheid door middel van het afstemmen van eigen investeringen en het stimuleren van investeringen door anderen om de ruimtelijke ontwikkeling in een gewenste richting te bewegen. In 1997 wordt het *Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen* door het Vlaams parlement vastgesteld. Zowel op provinciaal als gemeentelijk niveau is men sindsdien bezig met het opstellen van eigen structuurplannen.

Voormalig hoofd van de afdeling ruimtelijke planning van het Vlaams Gewest Lorent (1993) noemt twee belangrijke redenen voor de opstelling van het *Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen* (RSV). Ten eerste was er de behoefte aan een flexibele vorm van planning. Ten tweede het besef dat men door het ontbreken van een strategisch document achterbleef bij de buurlanden. Desalniettemin is in de uiteindelijke versie van het RSV de internationale oriëntatie beperkt⁹⁵. De eerste prioriteit van het plan is het tegengaan van de voortschrijdende uitwaaiing van stedelijke functies over het landelijk gebied. Hiertoe zijn ‘concentratiegebieden’ aangewezen waar deze functies worden toegelaten. Tegelijkertijd wordt, door het aanduiden van de minimale omvang van het areaal voor natuur en het landelijk gebied, de ruimteboekhouding (zie § 2.3), getracht de open ruimte te beschermen. Een tweede prioriteit is de stimulering van infrastructurele ontwikkeling, in het bijzonder ten behoeve van het openbaar vervoer. Investerings in infrastructuur zijn lange tijd het kind van de rekening geweest toen het beleid inzake de overheidsfinanciën in België in het teken stond van de criteria voor toetreding tot de Europese muntunie⁹⁶.

Zoals gesteld moet het structuurplan het uitgangspunt vormen voor vergelijkbare plannen op het niveau van de gemeenten en provincies. Binnen de ‘administratie’ van het Vlaams Gewest heeft de strategische planningfunctie vaste voet aan de grond gekregen doordat de (in eerste instantie externe) plangroep in het ministerie is opgenomen. In Vlaanderen is duidelijk sprake van een hernieuwde opbouw van het beleidsveld ruimtelijke ordening. Het is echter op dit moment nog te vroeg om vergaande conclusies te trekken over het succes van deze nieuwe beleidspraktijk.

⁹⁵ In paragraaf 8.2.1 wordt hier uitgebreid op ingegaan.

⁹⁶ Eppink beschrijft de situatie in België in de aanloop naar de muntunie in *Intermediair* (8 maart 1996) als volgt: “België heeft nu reeds de laagste publieke investeringen in Europa, omdat de rente en de aflossingen zulke grote uitgavenposten zijn. Er is amper geld voor nieuwe wegen, spoorlijnen of ziekenhuizen. [...] Temidden van de ruzies tussen Walen en Vlamingen explodeerde de staatsschuld.”

5.1.3 Wallonië: ruimtelijke planning en het ontbreken van een regionale identiteit

De complexiteit van de bestuurlijke verhoudingen in het Franstalige deel van België, waarbij het Waals Gewest en de Franstalige Gemeenschap volledig gescheiden van elkaar bestaan, hangt nauw samen met het ontbreken van een eenduidige Waalse identiteit. Door het ontbreken van een Waalse economische elite waren er geen invloedrijke voortrekkers die het streven naar een Waalse culturele eenheid vorm konden geven. De Franssprekende elite was 'Brusselaar'. "Het grootkapitaal dat in Brussel gevestigd was, beschouwde Wallonië louter als een wingewest" (Van Dam, 1996, 14). Reid en Musyck (2000, 184) geven als verklaring voor het ontbreken van een elite dat de kapitaalintensieve mijnbouw en staalindustrie niet gefinancierd konden worden door de relatief kleine familiebedrijven in de regio. Op deze manier werd de deur open gezet voor financiële instellingen uit Brussel en de rest van Europa. "As a result, the Walloon economy was, from an early stage, controlled by investors concerned by their interests on a national and international level rather than directly with the future of the region." Daar komt bij dat "la force de la sensibilité libérale à Bruxelles, alors que les socialistes dominant le paysage politique wallon, n'a pas plus contribué à forger une unité communautaire francophone forte" (Vandermotten & Maniet, 1995, 59). Uit het onderzoek van Van Dam (1996, 59 e.v.) onder Belgische 'topfiguren' blijkt verder dat de Waalse identiteit minder scherp omlijnd is dan de Vlaamse identiteit. Vlaamse topfiguren uiten zich in zeer emotionele termen over hun taal. Het is het bindende element van de Vlaamse gemeenschap. Dat ook Nederlanders dezelfde taal spreken en dus tot dezelfde gemeenschap zouden kunnen worden gerekend, laat onverlet dat de Vlamingen zich in sterke mate onderscheiden van Nederlanders⁹⁷. Waalse topfiguren spreken daarentegen in neutrale termen over de eigen taal. Het wordt door Waalse topfiguren over het algemeen prettig gevonden een internationale taal te spreken die hen bovendien toegang verleent tot de Franse cultuur. "De symbolische nabijheid met Frankrijk wordt beleefd als iets dat vanzelfsprekend is" (ibid., 59).

Afgezien van het feit dat Wallonië in culturele zin moeilijk van zijn omge-

⁹⁷ Zoals één geïnterviewde in het onderzoek van Van Dam (1996, 61) het verwoordt: "De oppositie die de Vlamingen voelen tegenover de Hollanders is even groot als hun oppositie tegen het Frans. Vlamingen zijn Vlamingen, juist door het Vlaams! Wij willen niet geridiculiseerd worden door de Hollanders die zeggen 'wat voor een raar taaltje spreken jullie'".

⁹⁸ Dit was waar het de (informele) samenwerking inzake de ruimtelijke ordening betreft in feite een 'Waals voorzitterschap'. De vakministers voor de ruimtelijke ordening van drie Belgische gewesten vervullen bij toerbeurt het voorzitterschap namens de Belgische staat. Er is sinds de overdracht van de bevoegdheden inzake de ruimtelijke ordening aan de gewesten immers geen 'Belgische' minister voor ruimtelijke ordening meer.

ving is af te bakenen, zijn ook de historisch gegroeide culturele verhoudingen in de regio een hinderpaal voor het ontstaan van een Waalse identiteit. Wallonië wordt gekenmerkt door het zogenaamde 'sous-regionalisme', waarbij sub-regionale eenheden een belangrijk element van het referentiekader van individuen en andere actoren vormen. De directeur van de Franstalige televisiezender RTBF verwoordt het in Van Dams onderzoek als volgt: "Wallonië bevindt zich nog altijd in een middeleeuws of pre-modern stadium: het prinsdom Luik, het hertogdom Luxemburg, het markizaat van Namen, het hertogdom van Henegouwen" (1996, 47). Deze specifieke context bemoeilijkt de opbouw van ruimtelijk beleid op het niveau van het Waals Gewest. Plannen voor heel Wallonië worden al snel als artificieel ervaren.

Net als in Vlaanderen wordt in Wallonië al geruime tijd gewerkt aan de vernieuwing van de beleidspraktijk van de ruimtelijke planning. Onder de noemer Plan Régional d'Aménagement du Territoire Wallon (PRATW) wordt sinds het midden van de jaren zeventig gewerkt aan een regionaal ruimtelijk plan (Kramer, 1997). Dit plan moest de status van streekplan krijgen zoals dat in de wet van 1962 is omschreven, een juridisch bindend en in sterke mate bodembestemmend plan. Tot twee keer toe, begin jaren tachtig en midden jaren negentig, wordt een conceptplan opgesteld, maar beide keren komt het niet tot politieke besluitvorming. Hiervoor zijn verschillende redenen aan te voeren. Er kan onder andere worden gewezen op de eerder genoemde sterke positie van de gemeenten, die verenigd zijn in machtige 'intercommunales'. Deze voelen niets voor een bindend ruimtelijke beleid van het gewest. Tevens is de sterk ruimtelijk-economische insteek van de planvorming als belangrijke reden te noemen. De Waalse planvormers in de administratie, de ambtelijke dienst, hebben een duidelijk linkse signatuur (Parti Socialiste, PS) en zien in een sterk dirigistische ruimtelijke planning een krachtig instrument ter bestrijding van de economische malaise. De invloed van de Franse ruimtelijke planning, die in het Europees compendium van ruimtelijke planningstelsels (Europese Commissie, 1997) wordt getypeerd als regionaal-economische planning, is hierbij merkbaar. Deze sterke oriëntatie op economische planning brengt de discussie over regionale planning nog sterker in ideologisch vaarwater, dan het als gevolg van de heersende achterdocht jegens het overheids-optreden toch al zou zijn gekomen. Er is sprake van een jarenlange patstelling tussen aan de ene kant de opeenvolgende Waalse ministers van ruimtelijke ordening en de andere kant de ambtelijke dienst, de administratie.

Pas als de planvorming in het midden van de jaren negentig over een andere boeg wordt gegooid wordt deze patstelling doorbroken. Het voorstel voor een 'indicatief', niet-bindend, regionaal ruimtelijk ontwikkelingsperspectief zorgt hiervoor. Het idee voor een *Schéma de Développement de l'Espace Régional* (SDER) (Gouvernement Wallon, 1998) ontstaat in het begin van de jaren negentig. Onder het Belgisch voorzitterschap⁹⁸ van de Europese Raad van Ministers in de tweede helft van 1993 wordt voor het eerst voorgesteld

een Europees ruimtelijk ontwikkelingsperspectief op te stellen (Schéma de développement de l'espace communautaire, SDEC) (Bastrup-Birk & Doucet, 1997, 308). De Waalse politieke en ambtelijke betrokkenheid bij een EROP draagt ertoe bij dat het idee van een SDER als alternatief voor het PRATW voorstelbaar wordt en steun verkrijgt onder betrokkenen. Eind 1998 komt er een politiek geaccordeerd Waals ruimtelijk plan tot stand.

In vergelijking met het *Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen* ligt de nadruk in het Waalse beleid minder op het bestrijden van suburbanisatie. De nadruk ligt, niet geheel verrassend, sterk op de economische ontwikkeling. Naast het revitaliseren van de traditionele industriële as van Luik via Namen naar Charleroi, 'le Sillon Sambre-et-Meuse', zou de zone van Brussel via Namen naar Luxemburg, met de snelweg E411 als ruggengraat, een brandpunt van economische ontwikkeling moeten worden. Bijzonder is verder dat het plan wordt gekenmerkt door een sterke oriëntatie op de plaats van Wallonië in Noordwest-Europa (zie verder § 8.2.2). De economische ontwikkeling in het naoorlogse verleden heeft ervoor gezorgd dat Wallonië minder internationaal is georiënteerd dan Vlaanderen. Waar het voor Vlaamse managers vanzelfsprekend is de openheid van hun regio naar de buitenwereld te benadrukken, is dit voor Waalse topfiguren veel minder voor de hand liggend (Van Dam, 1996, 91). Uit Van Dams onderzoek blijkt bijvoorbeeld dat de geografische positie van Vlaanderen, in het centrum van Europa, veelvuldig wordt genoemd als belangrijk kenmerk van de regio. De Waalse respondenten geven een dergelijke geografische typering niet. Met de sterke internationale oriëntatie van het Waalse ruimtelijk plan is dus een niet te onderschatten cultuurverandering beoogd.

Parallel aan de opstelling van het SDER is, net als in Vlaanderen, ook in Wallonië gewerkt aan nieuwe wetgeving inzake de ruimtelijke ordening. Een belangrijk kenmerk van het nieuwe stelsel is dat, net als in Vlaanderen, er strategische ruimtelijke plannen worden geïntroduceerd. Het provinciale schaalniveau heeft in Wallonië in tegenstelling tot de situatie in Vlaanderen geen functie toebedeeld gekregen. Ruimtelijke planning is in Wallonië uitsluitend een zaak van het gewest en de gemeenten.

5.1.4 Brussel: planologisch kind van de rekening

"De historisch relatief autonoom-regionale ontwikkeling van Vlaanderen en Wallonië heeft tot gevolg dat de taalgrens slechts in één regio de gegroeide functioneel-ruimtelijke structuur heeft doorkruist" (Cabus e.a., 1995, 8). Deze regio is wel meteen één van de heetste hangijzers in de Belgische politieke verhoudingen. De Nederlandse journalist in Vlaamse dienst Eppink (1998a) stelt, gechargeerd, dat er nog slechts drie bindmiddelen zijn voor de Belgische staat: het koningshuis, de staatsschuld en Brussel.

De afbakening van het Brussels gewest is het resultaat geweest van com-

promisvorming. De Vlamingen voelden weinig voor een apart gewest. De Vlaamse houding is ingegeven door het idee dat Brussel van oorsprong een Vlaamse stad is en integraal onderdeel vormt van Vlaanderen⁹⁹ (Vandermotten & Maniet, 1995). Zelfbestuur voor Brussel droeg in de ogen van de Vlamingen het gevaar van verdere ‘verfransing’ van Brussel met zich mee. De Frans-taligen achtten, om voor de hand liggende, tegenovergestelde, redenen, een Brussels gewest juist wél noodzakelijk. Het resultaat is een ruimtelijke afbakening waarbij functioneel-ruimtelijke structuren geen rol hebben gespeeld (Cabus e.a., 1995, 8). De ruimtelijke samenhang is zodanig dat het Brussels Hoofdstedelijk Gewest eigenlijk te klein is. Juchtmans (1995, 34) onderscheidt de agglomeratie Brussel en het Brussels stadsgewest. De agglomeratie is een zone met aaneengesloten bewoning en omvat behalve de negentien gemeenten in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest ook zeventien gemeenten in Vlaams en Waals Brabant. Het stadsgewest dat afgezien van de agglomeratie 23 gemeenten in zowel Vlaanderen als Wallonië omvat, vormt “een functioneel geheel, waarbinnen de stedeling zijn basisleeffuncties van wonen en werken uitoefent, inkopen doet, school loopt, van ontspanning geniet, enz.” Zowel de agglomeratie als het stadsgewest reiken tot ver over de grenzen van het Hoofdstedelijk Gewest Brussel. Dit schept bijvoorbeeld de nodige problemen bij de aanleg van een RER-netwerk in de regio Brussel. Hoewel het Gewest Brussel zowel de armste als de rijkste gemeenten van België binnen de grenzen heeft, is er voor het hoofdstedelijk gewest als geheel sprake van sociaal-economische erosie (Cabus e.a., 1995, 11). Het Brussels gewest verliest bevolking aan zowel Vlaamse als Waalse gemeenten aan de ‘rand’ van Brussel. Met name gezinnen met lagere inkomens blijven achter. Dit is een groot probleem gezien het hierboven genoemde decentrale karakter van het belastingstelsel. Veel plaatsen waar zich belangrijke economische ontwikkelingen voordoen, zoals de luchthaven Zaventem en omgeving, liggen bovendien net buiten het hoofdstedelijk gewest.

Vanaf 1991 beschikt Brussel over eigen ‘wetgeving’ inzake de ruimtelijke ordening in de vorm van de Ordonnantie houdende de Organisatie van de Planning en de Stedebouw (Reitsma, 1996, 63). Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest is van de drie gewesten het eerste dat met een politiek geaccordeerd gewestelijk ruimtelijk plan komt (maart 1995)¹⁰⁰ (zie Vandermotten, 1994; Lagrou, 1995a). Het Gewestelijk Ontwikkelingsplan (GEWOP) is een veelomvattend plan. Het is niet alleen bedoeld voor de ruimtelijke ordening; het beoogt een integraal plan te zijn voor het beleid ten aanzien van huisvesting, transport, economie en milieu. Een kenmerk van het plan is dat het nogal intern

⁹⁹ Brussel is niet voor niets de hoofdstad van de Vlaamse Gemeenschap. De Vlaamse regering en het parlement zetelen dus in Brussel, hoewel zeggenschap over het territoire van de stad niet tot hun bevoegdheden hoort.

¹⁰⁰ In 2000 is op basis van dit plan een gewestelijk bestemmingsplan vastgesteld (*De Standaard*, 31 juli 2000).

gericht is, ondanks de hierboven geschetste sterke ruimtelijke samenhang met de omgeving. Door het vrijwel geheel ontbreken van samenwerking tussen de gewesten ten aanzien van de ruimtelijke ordening en andere beleids-terreinen, bestonden er weinig stimulansen om aan het Gewestelijk Ontwikkelingsplan gewestoverschrijdende invulling te geven. Het is met name Brussel dat lijdt onder de afwezigheid van samenwerking tussen de verschillende gewesten in België¹⁰¹.

Afgezien van de moeilijke bestuurlijke verhoudingen tussen het Brussels gewest en de omgeving zijn bovendien de interne bestuurlijke verhoudingen complex. De regering van het gewest moet zowel Franstalige als Nederlandstalige ministers tellen. Coalitievorming wordt hierdoor bemoeilijkt en coalities zijn vaak broos. Belangrijker voor de ruimtelijke planning is wellicht nog dat de negentien gemeenten die onder het gewest ressorteren, in de Belgische traditie, sterk autonoom zijn. Dit verklaart tot op zekere hoogte dat het eerste ruimtelijke plan voor het hoofdstedelijk gewest gericht is op het realiseren van samenhangend beleid in het gewest.

5.1.5 Nederland: planologisch paradijs of plannenmachine?

In tegenstelling tot België wordt de Nederlandse staatsstructuur gekenmerkt door stabiliteit. De structuur in drie lagen, rijk, provincies en gemeenten, is dezelfde als in het België van voor de federalisering. Sinds de vaststelling van de huidige grondwet in 1848 zijn alle pogingen, sinds de Tweede Wereldoorlog een groot aantal, om hierin fundamentele veranderingen aan te brengen gestrand. Binnen deze relatief stabiele bestuurlijke context kon het beleidsveld van de ruimtelijk ordening geleidelijk evolueren. Gemeenten hebben sinds de invoering van de Woningwet (1901) de bevoegdheid juridisch bindende bodembestemmingsplannen te maken. Vanaf de jaren dertig hebben de provincies streekplanbevoegdheid, die vanaf de jaren vijftig ook daadwerkelijk in alle provincies tot streekplannen leiden. Tijdens de Tweede Wereldoorlog wordt de figuur van een nationaal ruimtelijk plan geïntroduceerd. Met de Wet op de Ruimtelijke Ordening (1965) werd het nationaal plan weliswaar geschrapt, maar hiervoor in de plaats komen de figuren van 'structuurschetsen' en 'structuurschema's'. De structuurschets integreert het overheidsbeleid ten aanzien van een specifiek gebied, zoals stedelijke of landelijke gebieden. De structuurschema's beschouwen de ruimtelijke dimensies van sectoraal

¹⁰¹ Het is niet voor niets dat de minister-president van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest op de vraag wat zijn grootste verdienste was in zijn huidige functie antwoordde: de ontmoeting met zijn Waalse en Vlaamse collega's. Dat was een première, want nog nooit hadden een Brusselse en een Vlaamse minister-president in het nieuwe federale België elkaar ontmoet (*De Standaard*, 14 juli 2000).

beleid, zoals het verkeer en vervoersbeleid of het natuurbeleid. Behalve deze structuurschetsen en schema's heeft de rijksoverheid sinds 1960 apart een aantal nota's over de ruimtelijke ordening opgesteld. Sinds het verschijnen van de *Vierde nota over de ruimtelijke ordening* (1988) is besloten geen aparte structuurschetsen meer op te stellen. Hiermee zijn de rijksnota's over de ruimtelijke ordening in 'alles behalve naam' te beschouwen als nationaal ruimtelijk plan (vgl. Witsen, 1991, 68).

Het systeem is uitgegroeid tot een omvattend ruimtelijk planningstelsel dat zijn gelijke niet kent in de westerse wereld. Eén van de Vlaamse geïnterviewden voor dit onderzoek noemde het Nederlandse stelsel enigszins sceptisch een 'plannenmachine'. Het compendium van Europese planningstelsels omschrijft de Nederlandse ruimtelijke planning als de 'comprehensive integrated approach', die bestaat uit "[...] a very systematic and formal hierarchy of plans from national to local level, which co-ordinate public sector activity across different sectors but focus more specifically on spatial co-ordination than economic development. [...] This tradition is necessary associated with mature systems. It requires responsive and sophisticated planning institutions and mechanisms and considerable political commitment. [...] Public investments in bringing about the realisation of the planning framework is also the norm" (Europese Commissie, 1997, 36-37; zie ook Zonneveld & Faludi, 1998, 32)¹⁰². Hiermee is de intentie van de ruimtelijke planning in Nederland getypeerd, over de mate van succes van het stelsel zijn de meningen verdeeld. Zo wijzen Hajer en Zonneveld (2000, 337) bijvoorbeeld op de 'mythical reputation' die de Nederlandse ruimtelijke planning in de internationale wetenschappelijke literatuur heeft. Deze mythe bemoeilijkt in de ogen van deze auteurs de reflectie op de problemen die het stelsel heeft. Faludi en Van der Valk (1994, xiii) daarentegen benadrukken het succes van de Nederlandse ruimtelijke planning. "Our message [...] is that, to the extent that Dutch planners do live in what others are inclined to see as a planners paradise, it is a paradise carefully constructed and maintained by the planners themselves." Het is op deze plaats niet van groot belang om de mate van succes precies te duiden, veel belangrijker is vast te stellen dat er in Nederland een relatief groot vertrouwen bestaat in planmatig optreden van de overheid ten aanzien van de ruimtelijke ontwikkeling. Zoals een buitenlandse waarnemer opmerkte "planned public intervention is an integral and accepted part of life in the Netherlands in a way that has few, if any, counterparts in the World" (Alexander, 1988, 145). Alexander benadrukt de uniciteit van de situatie. Verder waarschuwt hij ervoor de Nederlandse planningpraktijk als voorbeeld te stellen voor andere praktijken. Bovendien is eerder te verwachten dat de Nederland-

¹⁰² Overigens is het met betrekking tot het Nederlandse stelsel te simpel om te spreken van een 'formal hierarchy'. Ik kom daar verderop in deze paragraaf op terug.

se praktijk zal gaan lijken op internationaal gangbare praktijken dan andersom.

Geloof in de mogelijkheden van ruimtelijke planning en een grote mate van acceptatie zijn dus kenmerken van de Nederlandse context. Waar in België de discussie over de rol van overheid inzake de ruimtelijke planning vaak draait om de vraag of de overheid wel het recht heeft op te treden, gaat de Nederlandse discussie veel meer over de vraag hoe de overheid ruimtelijke vraagstukken dient op te lossen¹⁰³. Waar in België vaak wordt gewezen op de mythe van de overheid als vreemde overheerser, wordt de spreekwoordelijke 'strijd tegen het water' vaak aangevoerd om te verklaren waarom in Nederland overheidsbemoeienis relatief gemakkelijk wordt geaccepteerd (zie bijv. Faludi & Van der Valk, 1994, 26-30). Alleen door collectieve actie kon worden voorkomen dat het grootste gedeelte van het land onder water kwam te staan. Maar het voorkomen van overstromingen is in grote delen van Nederland niet voldoende voorwaarde om het land te kunnen bebouwen. In tegenstelling tot Vlaanderen kan in grote delen van Nederland niet gebouwd worden zonder kostbare en omvangrijke grondwerkzaamheden, werkzaamheden die in veel gevallen slechts door middel van overheidsingrijpen gerealiseerd kunnen worden. Needham (1989) wijst erop dat de rol die de lokale overheid op deze manier heeft gekregen in het bouwproces van woningen van groot belang is voor haar invloed op de ruimtelijke ordening. De grote invloed van de overheid op het bouwen en wonen komt verder naar voren in de mate van regulering van de woningmarkt. Voor woningen (huur en koop) in bepaalde prijsklassen is een woonvergunning nodig. Volgens Masser (1993, 93) is dit een vorm van inperking van het recht op vrije vestiging die zijn gelijke in Europa niet kent. Met het oog op de vergaande Europese integratie komt hij tot de curieuze conclusie dat "[...] as a result of European integration it appears that the Dutch can move anywhere apart from to the most of the rest of the Netherlands." Overigens zijn dergelijke strikte reguleringen de laatste jaren afgezwakt en beweegt Nederland zich in de richting van de omliggende landen.

Ten aanzien van de Belgische context zijn de uitkomsten van het onderzoek van Hofstede (1991) naar culturele verschillen gebruikt om meer inzicht te

103 Illustratief zijn twee bijdragen op de opiniepagina van een Nederlandse respectievelijk Vlaamse krant niet lang na elkaar. De Vlaamse bijdrage heeft de kop 'Stop strafexpeditie tegen verspreide bebouwing', en de poging van de minister voor ruimtelijke ordening om verspreide bebouwing tegen te gaan worden hierin omschreven als 'een afrekening tegen plattelandsgebieden en hun bewoners' (*De Standaard*, 28 april 1996). De Nederlandse bijdrage kopt 'Wie een tunnel graaft, heeft nog geen visie'. Deze bijdrage verwijt de overheid dat "de gang van zaken rond de HSL, Schiphol, de Betuwelijn en de bouwplannen in de Randstad, [...] de indruk [wekt] dat [er] nauwelijks nog sprake is van een omvattende visie op de inrichting van Nederland" (*de Volkskrant*, 20 mei 1996).

krijgen in de maatschappelijke attitude ten aanzien van ruimtelijke planning. Hetzelfde onderzoek biedt ook de mogelijkheid de ruimtelijke planning te relateren aan kenmerken van de Nederlandse cultuur. Al eerder is gesteld dat Nederland op drie van de vier door Hofstede onderscheiden dimensies nogal afwijkt van België. Nederland kent een kleinere machtsafstand dan België. Autoriteit wordt niet gemakkelijk geaccepteerd en regels gelden voor iedereen ongeacht zijn of haar maatschappelijke status. Dit past goed bij het veronderstelde egalitaire karakter van de Nederlandse samenleving (zie Van der Horst, 1996). Dit egalitaire karakter wordt bevestigd door de score op de dimensie 'masculiniteit – femininiteit' (de masculiniteitsindex). Nederland scoort hierop sterk 'feminien', alleen Noorwegen en Zweden zijn nog 'feminieër'. De betekenis van dit kenmerk is dat de samenleving weinig competitief is en dat er veel steun is voor beleid dat gericht is op bescherming van zwakke belangen, zoals individuen of groepen met lage inkomens en het milieu. De Nederlandse score ten aanzien van de machtsafstand en de masculiniteitsindex verklaren mede waarom er in Nederland relatief veel steun is voor klassieke ruimtelijke ordeningsthema's zoals 'ruimtelijke rechtvaardigheid' en 'compacte verstedelijking' gericht op het behoud van open ruimten (WRR, 1998a). Waar het de aanpak van planning betreft is tevens de Nederlandse houding ten aanzien van onzekerheidsvermijding interessant. Terwijl de Belgische cultuur gekenmerkt wordt door een sterke mate van onzekerheidsvermijding, is dit in de Nederlandse cultuur veel minder het geval. In Nederland is met andere woorden over het algemeen minder behoefte aan regels die onzekerheid wegnemen. Hierdoor wordt wellicht verklaard waarom de Nederlandse ruimtelijke planning in hoge mate is gebaseerd op procedure-wetgeving en plannen veelal indicatief van aard zijn.

Hiermee is de Nederlandse houding ten aanzien van de ruimtelijke planning geschetst. Voor een goed begrip van de Nederlandse ruimtelijke planning moet echter op nog een kenmerk van de Nederlandse cultuur worden gewezen, dat niet expliciet naar voren komt in Hofstedes onderzoek, maar wel goed lijkt te passen bij de wijze waarop Nederland in dat onderzoek scoort. Ik doel hierbij op het vertrouwen in 'het door overleg bereiken van overeenstemming'. Hiervoor worden omschrijvingen gebruikt als: consensusmaatschappij, vergadermaatschappij en overlegmaatschappij (Emans e.a., 1994). Overleg geniet veelal de voorkeur boven andere methoden om problemen op te lossen. Van Vree (1994) spreekt van een specifiek Nederlandse vergadercultuur met diepe historische wortels. Al in de zeventiende en achttiende eeuw behoorden het (roulerend) voorzitten, toepassen van complexe stemprocedures, beschaafde omgang met oppositionele groepen en koelbloedigheid aan de onderhandelingstafel tot vaardigheden van de Nederlandse maatschappelijke bovenlaag. Van Vree stelt dat de oorsprong van deze cultuur moet worden gezocht in de eerder genoemde strijd tegen het water. Deze strijd vereiste bij afwezigheid van machines medewerking van iedereen,

ongeacht de maatschappelijke status. Hierdoor hebben waterschappen een verijnde overlegstructuur gekregen waardoor blijvende brede maatschappelijke steun voor hun werk kon worden bewerkstelligd.

Het door overleg bereiken van overeenstemming is ook een belangrijk kenmerk van de ruimtelijke planning (vgl. WRR, 1998a, 23). De ruimtelijke planning is in sterke mate gebaseerd op het vermogen van de rijks-, provinciale en gemeentelijke overheid om in overleg tot coördinatie van beleid te komen. De Wet op de Ruimtelijke Ordening bepaalt dat de relatie tussen deze overheden niet hiërarchisch is (Faludi & Van der Valk, 1994, 129). Het juridisch zwaartepunt ligt zelfs bij de meest decentrale overheden, omdat het gemeentelijk bestemmingsplan het enige plan is dat de burgers bindt. De provinciale overheid en de minister voor ruimtelijke ordening hebben weliswaar de mogelijkheid om lagere overheden door middel van een aanwijzing te dwingen hun plannen te wijzigen, maar deze maatregel wordt zelden gebruikt. Ze moet eerder worden gezien als stok achter de deur bij het overleg tussen overheden.

Waar in België het ruimtelijk beleid nogal hiërarchisch georganiseerd was¹⁰⁴ en de financiële en informele verhoudingen gekenmerkt worden door decentralisatie, is dat in Nederland precies andersom. Het ruimtelijk beleid is in overeenstemming met het idee van de gedecentraliseerde eenheidsstaat en is daardoor hoofdzakelijk decentraal van opzet. In de financiële verhoudingen echter is de rol van de centrale overheid ten opzichte van lagere overheden sinds het midden van de negentiende eeuw steeds sterker geworden (Van der Veer, 1997, 54 e.v.). Ten aanzien van de ruimtelijke ordening kan in het bijzonder gewezen worden op de financiering van de volkshuisvesting. Het Nederlandse ruimtelijk beleid heeft voor de uitvoering lange tijd gebruikgemaakt van het financiële instrumentarium van de sector volkshuisvesting. Hierdoor zijn honderdduizenden woningen gerealiseerd op plaatsen die in het ruimtelijke-ordeningsbeleid de voorkeur genoten. Het ging hierbij om het groeikernenbeleid van de jaren zeventig en tachtig en het compactestadbeleid van de jaren tachtig en negentig. Er wordt in dit verband wel gesproken over een 'verstandshuwelijk' tussen de ruimtelijk ordening en de volkshuisvesting (Faludi & Van der Valk, 1990) en de volkshuisvesting als 'meekoppelend belang' (WRR, 1998a, 46). De besluitvorming over de inzet van het volkshuisvestingsinstrumentarium vond hoofdzakelijk plaats op rijksniveau.

Direct na de Tweede Wereldoorlog telden Nederland en België evenveel inwoners, negen miljoen. Terwijl in 2000 België tien miljoen inwoners telt, heeft Nederland er in datzelfde jaar maar liefst zestien miljoen. Het verstedelij-

¹⁰⁴ Ook het nieuwe stelsel voor ruimtelijke planning in Vlaanderen is beduidend hiërarchischer dan het Nederlandse stelsel.

kingsbeleid, in hoofdzaak het aanduiden van plaatsen waar wel en geen woningen gebouwd mogen worden, vormt dan ook de hoofdmoot van het Nederlandse ruimtelijk beleid in de naoorlogse periode. Aan de inhoud van het verstedelijkingsbeleid ligt een 'antigrootstedelijke houding' te grondslag (Wissink, 2000, 218). Het doemscenario dat een belangrijke rol speelde bij de motivatie van het beleid wordt wel omschreven als het 'Los Angeles syndroom' (Van Eeten & Roe, 2000, 60), de angst dat het gehele westen van het land zou verworden tot één stedelijk gebied.

Rond deze problematiek is wat Faludi en Van der Valk (1994) de Nederlandse ruimtelijke planningdoctrine noemen, ontstaan. De inhoudelijke kern van deze doctrine wordt gevormd door het begrippenpaar Randstad-Groene Hart. De opeenvolgende verstedelijkingsstrategieën, concentrische stadsuitbreiding, het groeikernenbeleid en het compactestadbeleid, waren erop gericht het gebied tussen de vier grote steden open te houden. Volgens Wissink (2000, 101 e.v.) moet het concept Randstad-Groene Hart opgevat worden als 'exemplar' van 'het stad-land paradigma'. Met andere woorden, de centrale doelstelling van het ruimtelijke beleid laat zich omschrijven als de wens om een scherpe ruimtelijke scheiding tussen steden en het landelijk gebied in stand te houden.

Behalve het verstedelijkingsbeleid als belangrijkste component van de ruimtelijke planning is al sinds de eerste Nota inzake de ruimtelijke ordening (1960) aandacht voor de ruimtelijk-economische positie van Nederland in Europa. Hierbij staat het idee centraal dat Nederland als delta een belangrijke havenfunctie voor Europa heeft te vervullen. In de *Vierde nota over de ruimtelijke ordening* (1988) is de bijdrage van de ruimtelijke ordening aan de Nederlandse internationale concurrentiepositie, nadat het in de Tweede en Derde nota enigszins op de achtergrond was geraakt, centraal komen te staan. Drijfveer voor deze nieuwe beleidsimpuls was het Europese integratieproces en de angst buiten het economische kerngebied van Europa terecht te komen, wat werd omschreven als 'Jutlandisering'. Grootchalige investeringen in de mainports Schiphol en Rotterdamse haven en de aanleg van achterlandverbindingen zoals de Betuwelijn zijn hier tot op heden de meest tastbare resultaten van.

5.1.6 Luxemburg: anders dan anderen

De Luxemburgse staat neemt in Europa een tamelijk unieke positie in, die het best omschreven kan worden als open en internationaal. Dit komt onder andere tot uitdrukking in het aantal mensen dat in Luxemburg werkt en in een van de buurlanden woont. In 1999 geldt dat voor één op de drie arbeidsplaatsen (MAT, 1999, 30). De Luxemburgse regionale identiteit is sterk gebaseerd op 'het anders zijn' dan de directe omgeving. Als kleine staat is het altijd sterk functioneel verbonden geweest met de veel grotere buurlanden. Er

is weliswaar een eigen taal, het Letzeburgs, maar ook het Duits en Frans zijn officiële talen. De dynamiek van de Luxemburgse politiek en van de internationale betrekkingen heeft er altijd voor gezorgd dat geen van de buurlanden een te geprivilegieerde rol kreeg in de relatie met Luxemburg. Tot de Eerste Wereldoorlog waren er nauwe banden met Duitsland. Daarna probeerde Luxemburg een economische unie te vormen met Frankrijk. De Fransen weigerden omdat ze vreesden dat dit nadelige gevolgen zou hebben voor de relatie met België, dat aanzienlijke economische belangen had in Luxemburg. De Franse aarzeling leidde ertoe dat Luxemburg en België in 1921 een muntunie vormden, de BLEU (Van Roon, 1994).

Desalniettemin bleven ook de sterke banden tussen Luxemburg en Frankrijk bestaan. Een groot gedeelte van de Luxemburgse staalindustrie was in Franse handen. Zodoende was de Luxemburgse regering gedwongen in sterke mate rekening te houden met Franse belangen (Weil, 1970). Voor het transport van het staal daarentegen was men afhankelijk van België, omdat Antwerpen veruit de belangrijkste haven voor de Luxemburgers is. Vandaag de dag is voor Luxemburg de samenwerking met Franse en Duitse overheden, in het kader van de Sar-Lor-Lux¹⁰⁵ (zie Schulz, 1997) samenwerking van even groot zonet groter belang dan de Beneluxsamenwerking.

Afgezien van de staalindustrie vormen Europese en financiële instellingen een belangrijke bron van de Luxemburgse welvaart. De populariteit als vestigingsplaats voor beide soorten instellingen heeft Luxemburg te danken aan het feit dat de staat een, gedeeltelijk bewust gecreëerde, uitzonderingspositie inneemt ten opzichte van andere staten. Wat betreft de Europese instellingen is Luxemburg al snel een terugvaloptie als grotere landen niet tot overeenstemming kunnen komen¹⁰⁶. Ten aanzien van de financiële instellingen gaat het uiteraard om een doelbewust gecreëerde uitzonderingspositie waarbij het bankgeheim een belangrijke rol speelt. Castells (1997, 246) stelt de retorische vraag: "Is it an accident that the two wealthiest countries in the world, in *per capita* terms, are Luxembourg and Switzerland?" om aan te geven dat het creëren van deze uitzonderingspositie een zeer succesvolle strategie is in een wereld waar burgers en bedrijven steeds meer bewegingsvrijheid hebben. Deze uitzonderingspositie levert wel spanningen op met andere landen. Hierbij is met name het bankgeheim de steen des aanstoots, maar ook zoiets als de vestiging van mediabedrijven die zich op de buurlanden richten vormt een bron van conflicten. Eind jaren tachtig bijvoorbeeld heeft de 'Luxemburgse'

¹⁰⁵ Saarland-Lorraine-Luxemburg.

¹⁰⁶ De benoeming van de Luxemburger Santer in 1995 tot commissievoorzitter is illustratief. Het gaat hierbij weliswaar niet om een Europese instelling, maar wel om een mooi voorbeeld van hoe onenigheid tussen Nederland (met kandidaat Lubbers) en België (met kandidaat Dehaene) ertoe leidde dat Luxemburg het voorzitterschap in de schoot geworpen kreeg.

televisiezender RTL met specifiek op Nederland gerichte programmering de weg gebaad voor commerciële televisie in Nederland (Brouwer & Pijpers, 1999). Deze ontwikkeling stuitte aanvankelijk op grote weerstand in de politiek en in het publieke omroepstelsel.

Een van de effecten van de gevoerde politiek is dat 35 procent van de inwoners van Luxemburg buitenlander is (MAT, 1999, 24). Vrijwel de gehele bevolkingstoename sinds 1960 is het gevolg van immigratie. Een gespannen woningmarkt, waarbij spanningen tussen oorspronkelijke bewoners en nieuwkomers een centrale plaats innemen, en suburbanisatie vormen de centrale ruimtelijke vraagstukken. Het bewust creëren van een uitzonderingspositie is beleid dat sterk gesteund wordt door het Luxemburgse Ministerie van Economische Zaken. Het Ministerie van Ruimtelijke Ordening staat kritisch tegenover dit beleid. Hoewel er sinds 1974 een wettelijk nationaal plan bestaat, Programme Directeur de l'Aménagement du Territoire, heeft het nationaal ruimtelijke beleid geen sterke positie ten opzichte van het sector- en het gemeentelijk beleid. Recentelijk (1999) heeft de ruimtelijke ordening een impuls gekregen door de vaststelling van een nieuw Programme Directeur en een nieuwe wet op de ruimtelijke ordening. Hoewel de administratieve opbouw van Luxemburg bestaat uit vier bestuurslagen¹⁰⁷, hebben met betrekking tot de ruimtelijke ordening slechts de staat en gemeenten relevante bevoegdheden. De nieuwe wet voorziet voor het eerst in regionale plannen (le plan directeur régional) die worden opgesteld door de nationale overheid in nauwe samenspraak met de gemeenten. Deze plannen vormen het ruimtelijke integratiekader in het nieuwe planningstelsel¹⁰⁸. Op nationaal niveau introduceert de nieuwe wet sectorplannen (le plan sectoriel), die het sectoraal beleid in ruimtelijk perspectief plaatsen. Deze sectorplannen moeten rekening houden met het Programme Directeur en worden onder de gezamenlijke verantwoordelijkheid van de minister voor ruimtelijke ordening en de sectorminister vastgesteld¹⁰⁹.

¹⁰⁷ De staat, drie administratieve districten, twaalf kantons en honderdachtien gemeenten.

¹⁰⁸ "Le plan régional est appelé à devenir un instrument clé en matière d'aménagement du territoire, alors qu'il intégrera les options définies au niveau national (programme directeur, plan sectoriels) avec les options fournies par les instruments communaux" (MAT, 1999, 52).

¹⁰⁹ De planningprincipes in het nieuwe Luxemburgse stelsel vertonen een treffende overeenkomst met het Nederlandse stelsel van sector- en facetplannen en het streekplan als integratiekader. Ik heb geen aanwijzingen gevonden dat er een direct verband bestaat tussen het Nederlandse stelsel en de ideeën van de opstellers van de Luxemburgse wet.

5.2 Een gepolitiseerde versus een gedepolitiseerde planningcultuur

In het voorgaande is in grote lijnen de context beschreven waarbinnen de ruimtelijke planning in de verschillende delen van de Benelux moet worden begrepen. Er bestaat een duidelijk verschil tussen Nederland aan de ene kant en Luxemburg en België aan de andere kant. Nederland kent een lange traditie van ruimtelijke planning en er wordt verwacht dat de overheid ruimtelijke vraagstukken oplost. In Nederland is een praktijk van ruimtelijke planning ontstaan die wordt gekenmerkt door een 'beleidsrationaliteit'. Hiermee bedoel ik dat betrokkenen over het algemeen een relatief grote plaats toekennen aan planvorming en plannen. Dit gaat gepaard met een centrale plaats voor ambtelijke beleidsmakers in de praktijk van de ruimtelijke ordening. In de andere delen van de Benelux bevindt het beleidsveld ruimtelijke ordening zich in een fase van (hernieuwde) opbouw en bestaan er weerstanden tegen een invloedrijke overheid die ingrijpt in het ruimtegebruik. De praktijk van de ruimtelijke ordening wordt in deze delen van de Benelux sterker bepaald door een 'politieke rationaliteit'. Betrokkenen beperken zich in hun handelen ten aanzien van de ruimtelijke ordening sterk tot de besluitvorming in het hier en nu¹¹⁰.

De oriëntatie van actoren, gedomineerd door politieke of beleidsrationaliteit, hangt nauw samen met de wijze waarop besluitvorming is georganiseerd en in de praktijk plaatsvindt. De houding van ruimtelijke planners, individueel en als (beroeps)groep, in respectievelijk Vlaanderen en Nederland is verder illustratief voor de verschillen tussen de twee planningculturen. Aan de hand van deze drie aspecten, de organisatie, de praktijk en de houding van ruimtelijke planners, zal ik een korte schets geven van een gepolitiseerde respectievelijk gedepolitiseerde planningcultuur.

Wellicht ten overvloede wil ik met nadruk stellen dat het onderscheid tussen gepolitiseerd en gedepolitiseerd zoals dat hier geconstrueerd wordt niet al te zwart-wit mag worden gehanteerd. In de Nederlandse ruimtelijke ordening spelen politiek-rationele overwegingen een belangrijke rol. Eveneens slaagt men er in de verschillende delen van België steeds vaker in om beleidsrationele overwegingen ingang te laten vinden. De functie van deze paragraaf is kernachtig te schetsen op welke wijze het referentiekader van betrokkenen bij de Beneluxsamenwerking inzake de ruimtelijke ordening uiteenloopt.

¹¹⁰ De Nederlandse journalist in Vlaamse dienst Eppink (1998b, 197) verwoordt het onderscheid tussen de verschillende 'rationaliteiten' als volgt: "In Nederland loopt de machtslijn door een bureaucratisch apparaat heen, in België, door politieke partijen. Den Haag denkt in termen van 'beleid', België aan 'benoemingen' (kan de partij haar pion op de toppositie krijgen)."

5.2.1 Een gepolitiseerde planningcultuur¹¹¹

Voor een goed begrip van de ruimtelijke planning en beleid in het algemeen kan het belang van politieke partijen in België nauwelijks worden overschat. Politieke partijen vormen de basisstructuur van de *organisatie* van het beleidssterrein ruimtelijke ordening. Afgezien van de vertegenwoordigende taak in parlement en raden vormen ze ‘commandocentra’ voor uiteenlopende maatschappelijke organisaties zoals vakbonden en sociale verzekeringen. Er wordt in dit verband wel gesproken over België als ‘particratie’ (Hellemans & Schepers, 1992; Dewachter, 1995, 281 e.v.). Het optreden van de overheid wordt in sterke mate bepaald in politieke netwerken in en tussen politieke partijen. De ambtelijke bureaucratie speelt een relatief beperkte rol bij de totstandkoming van overheidsbesluitvorming. De ambtelijke rolopvatting is sterk gebaseerd op het klassieke bureaucratische model, wat betekent dat de ambtelijke bemoeienis zich in sterke mate beperkt tot de fase van beleidsuitvoering (zie bijv. De Jong e.a., 1995, 24). In de fasen agenda-, beleids- en besluitvorming is de bemoeienis van ambtenaren beperkt. Illustratief is dat in België over de ambtelijke bureaucratie wordt gesproken als ‘de administratie’ (‘l’administration’), waaraan het onderscheid tussen ‘gouverner’ en ‘administrer’ ten grondslag ligt (Dierckx & Majersdorf, 1993, 2)¹¹².

De dominante positie van de politiek in het merendeel van de fasen van het beleidsproces is alleen mogelijk door het bestaan van zogenaamde ministeriële kabinetten. “Een belangrijke verklaring van de zwakte van de administratie in de Belgische politieke beleidsvoering is de sterke profilering van het ministerieel kabinet” (Dewachter, 1995, 241). Elke minister heeft een uitgebreide staf met vakspecialisten op de terreinen waar hij verantwoordelijk voor is. “De kabinetsleden behartigen [...] de dringende, kortlopende objectieven van de minister in relaties met zijn collega’s, met het publiek, met de probleemelites” (ibid., 105). Bij de samenstelling van dit kabinet spelen partijpolitieke overwegingen een belangrijke rol. In Frankrijk bestaat de traditie van kabinetten ook. Daar wordt tachtig tot negentig procent van de kabinets-

¹¹¹ Deze paragraaf is in sterke mate gebaseerd op de situatie in België en in het bijzonder op de stand van zaken in Vlaanderen daarbinnen. Over Luxemburg is helaas weinig materiaal beschikbaar dat gebruikt kan worden voor een analyse van de planningcultuur. In de gesprekken die ik heb gevoerd met Luxemburgse betrokkenen kwam naar voren dat Luxemburg qua planningcultuur dichter bij België stond dan bij Nederland.

¹¹² Aiken en Bacharach constateerden in hun onderzoek naar lokale bureaucratieën in 1979 al een duidelijk onderscheid in bureaucratische cultuur tussen Wallonië en Vlaanderen. De Waalse overheidsorganisaties zouden meer dan de Vlaamse lijken op de Franse, formeel Weberiaanse, bureaucratie. De Vlaamse organisaties zouden informeler zijn. Desalniettemin lijkt het gerechtvaardigd te veronderstellen dat de Vlaamse administratie meer lijkt op de Waalse dan op de Nederlandse. De rol van de kabinetten is hierbij de belangrijkste overeenkomst tussen Vlaanderen en Wallonië en tevens het belangrijkste verschil met Nederland.

leden gerekruteerd uit de hoogste regionen van de ministeries. In België is vijftig procent afkomstig van buiten de administratie. “Het bestaan van kabinetten naast permanente diensten kan echter niet anders dan tot wrijvingen leiden. [...] De klachten van de ambtenaren tegen de arrogantie van de kabinetten zijn dan ook zowat unaniem” (ibid.). De Waalse minister voor ruimtelijke ordening, transport en infrastructuur en telecommunicatie heeft (maart 1999) een kabinet met ongeveer vijftientwintig academici. De Vlaamse minister voor ruimtelijke ordening en publieke werken heeft een kabinet van in totaal ongeveer veertig medewerkers (april 1999). Hierbij moet worden opgemerkt dat er in het verleden wel kabinetten waren met meer dan honderd leden, “wat eigen bureaucratieën waren en waar men alles binnenshuis deed” zoals een betrokkene het formuleerde. Een recente ontwikkeling die zich met name in Vlaanderen en op federaal niveau voltrekt, is zowel de verkleining als de afschaffing van kabinetten¹¹³. ‘Tegenover’ dit kabinet staat op hetzelfde moment (april 1999) een afdeling ruimtelijke planning van het Vlaams Gewest met ongeveer vijftientwintig academisch gevormde medewerkers.

In de verticale coördinatie tussen de verschillende overheidslagen speelt het politieke netwerk eveneens een belangrijke rol. Door de mogelijkheid van het ‘mandatencumul’ kunnen politici verschillende ambten tegelijkertijd uitoefenen. Zo wordt het burgemeesterschap niet zelden gecombineerd met een parlamentslidmaatschap. Met name de invloed van gemeenten op het gewestelijk en nationaal beleid is daarom groot (Hoogerbrugge, 1995, 20). Het ‘dubbel-mandaat’ versterkt de decentrale krachten die kenmerkend zijn voor de basisstructuur van de Belgische staat (Terhorst & Van de Ven, 1999, 353; zie § 5.1.1).

Voor de praktijk van de ruimtelijke ordening is een hulpmiddel in het instrumentarium van de politieke partijen het ‘dienstbetoon’ of ‘cliëntelisme’ (Dewachter, 1995, 294 e.v.) van groot belang. De besluitvorming ten aanzien van de ruimtelijke ordening is er lange tijd sterk door beïnvloed. Het verstrekken van bouwvergunningen is een van de manieren waarop het dienstbetoon in praktijk wordt gebracht¹¹⁴. Hoewel de gewestplannen zoals bodembestemmende plannen strikt voorschrijven wat wel en niet mag worden gebouwd, zijn er verschillende, politiek gesanctioneerde afwijkingsmogelijkheden gecreëerd. Een sprekend voorbeeld is de bepaling die ‘opvulregel’¹¹⁵ is gaan

¹¹³ *De Standaard* (14 februari 2001) bericht: “In de volgende regeerperiode bestaan de kabinetten niet meer.”

Een aantal federale ministers, waaronder de minister-president, schafte inmiddels hun kabinet af. De hervorming van de overheidsbureaucratie waarvan deze opheffing van de kabinetten onderdeel is, heet het Copernicus-plan, wat iets van het gewicht van de omwenteling aangeeft.

¹¹⁴ Een bewogen journalistieke beschrijving van het dienstbetoon in de ruimtelijke ordening komt van de hand van Peter Renard (1995) onder de veelzeggende titel *Wat kan ik voor u doen?; Ruimtelijke wanorde in België: een hypoteek op onze toekomst*.

¹¹⁵ Artikel 23.1, Koninklijk Besluit 28 december 1972.

heten. In het kort komt de bepaling erop neer dat een bouwvergunning mag worden afgegeven ondanks het feit dat de bestemming in het gewestplan dit niet toelaat. Deze 'uitzondering' kan alleen plaatsvinden als de nieuwe woning tussen twee andere woningen aan dezelfde kant van de weg zal worden gebouwd. In eerste instantie werd uitgegaan van een gat tussen bestaande woningen van maximaal vijftig meter. In de praktijk wordt de afstand al snel zeventig meter en uiteindelijk was tweehonderd meter geen uitzondering. De bepaling dat de nieuwe woning aan dezelfde kant van de weg moet verrijzen wordt overigens helemaal niet in de praktijk gebracht. Dit impliceert dat op een afstand van tweehonderd meter van elke woning, langs een weg, een bouwvergunning kan worden afgegeven.

Hoewel het cliëntelisme vaak wordt aangevoerd als reden voor centralisatie van besluitvorming, stelt Lagrou (1995b) dat juist de centralisatie ervoor heeft gezorgd dat het dienstbetoon zo wijd verbreid is. Doordat de centrale overheid zo detaillistisch te werk gingen zouden de lokale overheden geen reden hebben gevoeld om verantwoordelijkheid te nemen voor de ruimtelijke ordening.

De besluitvorming in de Belgische politieke netwerken wordt al snel gericht op compromisvorming, wat zich duidelijk onderscheidt van het Nederlandse streven naar consensusvorming. In het politieke netwerk worden maatschappelijke vraagstukken snel teruggebracht tot concrete problemen, waardoor in onderhandelingen tussen een beperkt aantal direct betrokkenen er snel knopen kunnen worden doorgesneden. Een bekend fenomeen is het 'conclaveren' van vooraanstaande politici van verschillende politieke richting, die achter gesloten deuren 'complexe dossiers' snel tot een goed einde brengen (Van Vugt, 1994, 11). Een kenmerkend aspect van deze manier van maatschappelijke probleemoplossing is de afwezigheid van 'papier'. Zoals een van de geïnterviewde het omschreef: "Er bestaat een grote argwaan tegenover 'studies' en 'geschriften'. Men werkt liever met gesprekken en mondelinge overeenkomsten." Dezelfde geïnterviewde verwees naar een bekende uitspraak van een naoorlogse Belgische premier, Van Acker, om de houding van betrokkenen bij de overheidsbesluitvorming te omschrijven. De premier stelde: "J'agis, puis je réfléchis." Allaert en De Klerck (1998, 7) openen hun boek over een betere aanpak van de strategische planning met de constatering: "Vlamingen zijn eerder 'plantrekkers' dan 'planmakers'. We opteren vlugger voor het ad hoc blussen van brandjes dan voor toekomstgerichte strategische beleidsvorming." Pas als vraagstukken helder zijn uitgekristalliseerd en een besluit genomen kan worden, wordt alles formeel en zeer minutieus op papier gezet (Van Gelder, 1995, 52).

Doordat ruimtelijke planners in België opereren in een context waar de politieke rationaliteit overheerst is bij met name de Vlaamse planners sprake van een *activistische houding*. Onder ruimtelijke planners bestaat het gevoel dat er sprake is van een 'strijd' tegen in het bijzonder 'de politiek' om plan-

vorming en ruimtelijk beleid tot overheidsactiviteit te maken. Het Ruimtelijk Structuurplan vormt in deze strijd het vlaggenschip. Zo sprak één van de geïnterviewden consequent over ‘wij’ als hij het had over de Vlaamse ruimtelijke planners die de “politiek actief moesten blijven motiveren.” Een andere respondent vertelde, om het succes van het RSV aan te geven, dat hoewel het plan al politiek was vastgesteld, politici nog niet wisten waaraan ze zich hadden gebonden!

5.2.2 Een gedepolitiseerde planningcultuur

Waar in België politieke partijen het brandpunt van de macht vormen, wordt die macht in Nederland vaak toegekend aan de ‘vierde macht’ van ambtenaren. Het zijn in Nederland dan ook ambtelijke netwerken die de basisstructuur van de organisatie van het beleidsterrein ruimtelijke ordening vormen. In België wordt de invloed van ambtenaren op de overheidsbesluitvorming zeer beperkt gevonden. Nederlandse ‘topbesluitvormers’ daarentegen vinden dat ambtenaren te veel invloed hebben op het overheidsbeleid (Dewachter, 1995, 240). In het ruimtelijk beleid komt de prominente rol van ambtenaren naar voren in de omvang van planologische diensten. De Rijksplanologische Dienst (RPD) heeft ongeveer driehonderd medewerkers. Bij de directie Uitvoering en Coördinatie van het Ruimtelijk Beleid werken ongeveer vijftienzestig hoger opgeleiden en de directie Ruimtelijk Onderzoek en Planontwikkeling heeft ongeveer vijfentachtig medewerkers van dat niveau. In Nederland zijn er op rijksniveau dus honderdvijftig experts beschikbaar voor planvorming en -uitvoering, waar voor het Vlaams Gewest een afdeling ruimtelijke planning met vijfentwintig medewerkers voorhanden is. Bovendien is binnen de RPD de internationale samenwerking een taak van een aparte afdeling, buiten de genoemde directies, met acht hoger opgeleiden en moet de Vlaamse afdeling ruimtelijke planning die taak in eigen gelederen vervullen (RPD, 1999, 188 e.v.).

Elke provincie en alle gemeenten, behalve de heel kleine, hebben een eigen planologische dienst¹¹⁶. Zo heeft de provincie Noord-Holland binnen de afdeling Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting twee bureaus die zich met respectievelijk planontwikkeling (twintig medewerkers) en -uitvoering (vijfentwintig medewerkers) bezighouden (Wissink, 2000, 165). Ambtenaren worden in Nederland uitsluitend benoemd op basis van hun vakkenis. Er worden dus geen aanvullende eisen gesteld in de vorm van een apart examen of specifieke academische graad voor (een gedeelte van de) posities binnen de ambtelijke dienst, zoals dat in België en Duitsland gebruikelijk is. In de plano-

¹¹⁶ Al heet deze dienst tegenwoordig vaak anders, bijvoorbeeld Dienst Ruimte en Groen of Dienst Ruimtelijke Ordening.

logische diensten zal men dus op alle niveaus voornamelijk stedenbouwkundigen, planologen en daaraan verwante experts aantreffen.

Tegenover het Belgische idee van een administratie staan in de Nederlandse gedepolitiseerde planningcultuur de begrippen 'beleidsdienst' en 'facetplanbureau' centraal. Deze begrippen hebben een belangrijke functie in de discussie over de juiste rol voor de Rijksplanologische Dienst (zie bijv. Salet, 1997). De planbureau functie verwijst naar de langetermijnonoriëntatie van de ruimtelijke planning en betreft vooral de wetenschappelijke beleidsvoorbereiding, zoals het volgen van de ruimtelijke ontwikkeling en conceptvorming (Siraa e.a., 1995, 140-1). Als beleidsdienst vervult de RPD ongeveer dezelfde functies als de kabinetten in België, zoals het voorbereiden van concrete beslissingen en het voeren van onderhandelingen met andere beleidssectoren. De ambtelijke betrokkenheid betreft dus alle fasen van het beleidsproces.

Doordat de ambtelijke betrokkenheid bij beleids- en besluitvorming groot is en de ambtelijke capaciteit navenant, spelen ambtelijke netwerken in coördinatie tussen overheidsorganisaties en -lagen een belangrijke rol (vgl. Faludi, 1987, 129). Deze ambtelijke netwerken worden bij elkaar gehouden door talloze ambtelijke fora. Op rijksniveau kan gewezen worden op de maandelijkse bijeenkomsten van de Rijksplanologische Commissie, waarin hoge ambtenaren van vrijwel alle ministeries zijn vertegenwoordigd (zie Van der Valk & De Vries, 1996). Op provinciaal niveau functioneren provinciale planologische commissies (PPC), waarin provinciale medewerkers onder andere de rijksinspecteurs voor de ruimtelijke ordening op regelmatige basis ontmoeten. Naast ambtenaren in de oorspronkelijke betekenis van het woord maken ook 'verambtelijkte' medewerkers van maatschappelijke organisaties deel uit van deze netwerken. De Vereniging Natuurmonumenten en de Stichting Natuur en Milieu hebben beleidsmedewerkers en de meeste Kamers van Koophandel en de overkoepelende vereniging van werkgevers (VNO/NCW) hebben medewerkers die exclusief belast zijn met de ruimtelijke ordening. In een aantal gevallen maken deze ambtelijke medewerkers formeel deel uit van een officieel forum zoals het geval is bij de VROM-Raad¹¹⁷. Behalve de fora die zorgen voor continuïteit in het ambtelijk netwerk, zijn er talloze projecten waarin vertegenwoordigers van verschillende overheden en maatschappelijke organisaties intensief samenwerken. De Nadere Uitwerking Groene Hart, bijvoorbeeld kreeg vorm door een aantal deelprojecten, waarbij organisaties zoals de ANWB en Natuurmonumenten zijn betrokken (Lingbeek, 1998, 99)¹¹⁸.

Belangrijk kenmerk van de Nederlandse *beleidspraktijk* is dat de actoren

¹¹⁷ Dit is een adviesraad van de regering.

¹¹⁸ De ANWB is de vereniging van automobilisten (eigenlijk alle 'wielrijders') en heeft vanouds sterke belangstelling voor recreatie. De Vereniging Natuurmonumenten beheert een groot aantal natuurgebieden.

die deel uitmaken van het ambtelijk netwerk waarin overheidsbesluitvorming over de ruimtelijke inrichting vorm krijgt, veelvuldig gebruik maken van nota's. Deze notacultuur brengt een zeer gevarieerd pakket van plannen voort. Behalve de wettelijke plannen zoals het streekplan, het structuurplan en de structuurschema's, worden er onder namen als visie, schets of nota, ruimtelijke plannen zonder wettelijke status gemaakt op alle schaalniveaus. De Rijksplanologische Dienst organiseert bijvoorbeeld met de discussie Nederland 2030 een zeer uitgebreid debat ter voorbereiding van nieuw ruimtelijk beleid. Ook overheden die proberen samenwerking te realiseren beginnen vaak met het opstellen van een nota. Een voorbeeld is de verklaring over de toekomstige verstedelijking in Nederland van de wethouders ruimtelijke ordening van de vier grote steden (Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht) onder de noemer Deltametropool (Vereniging Deltametropool, 1998). Ook non-gouvernementele organisaties bedienen zich van nota's om hun belangen te behartigen. De samenwerkende organisaties ANWB, AVBB, Vereniging Natuurmonumenten en VNO-NCW bijvoorbeeld brengen hun wensen over de toekomstige ruimtelijke ontwikkeling van Nederland naar voren in een pamflet (Ruimtelijke Ontwikkeling in Nederland: Samen, Anders, Beter) (ANWB e.a., zonder datum). Afgezien van het geheel van wettelijke en buitenwettelijke ruimtelijke plannen ten slotte, bedienen de plannen van verschillende andere beleidssectoren zich steeds vaker van ruimtelijke strategieën (WRR, 1998a; Priemus, 2000; zie § 2.1.3).

De wijze waarop de besluitvorming in dergelijke ambtelijke netwerken plaatsvindt wordt wel omschreven als het streven naar 'consensusvorming'. In tegenstelling tot de Belgische praktijk van compromisvorming kosten deze consensusvormingsprocessen relatief veel tijd, er zijn veel partijen bij betrokken, vraagstukken worden constant 'geherformuleerd' in een poging om alle betrokkenen tevreden te stellen en het moment van concrete besluitvorming is niet altijd even duidelijk aan te geven.

Door de praktijk in de ambtelijke netwerken te typeren als consensusvorming wil ik niet suggereren dat ten aanzien van overheidsbesluitvorming in Nederland vaker consensus bestaat dan in België. Uiteindelijke besluiten kunnen, ondanks de uitgebreide ambtelijke en openbare voorbereiding, achter gesloten deuren door een beperkt aantal politiek betrokkenen worden genomen. Bovendien is consensus in het netwerk van betrokkenen natuurlijk niet automatisch maatschappelijke consensus. Waar het hier om gaat is dat professioneel bij besluitvorming betrokkenen zich bewust of onbewust zullen richten naar de codes van het consensusvormingsproces. Dat dit voor buitenstaanders niet altijd duidelijk is blijkt uit de besluitvorming rond de Betuwe-lijn. De Jong (1999b, 123) typeert de Nederlandse besluitvorming inzake infrastructuur in vergelijking met andere landen met het spreekwoord 'geduld is een schone zaak'. Hij geeft hiermee aan dat belangrijke overheidsbeslissingen geleidelijk aan definitief vorm krijgen, wat betekent dat eerdere

beslissingen worden aangepast of geheel herroepen. Voor de Duitsers, van wie de Nederlanders medewerking verwachtten voor de aanleg van de Betuwelijn, bleek dit erg verwarrend te zijn (ibid., 118). De Duitse autoriteiten vonden de Nederlandse besluitvorming gezien vanuit de Duitse nogal legalistische bestuurscultuur, 'onbetrouwbaar' en 'slordig'.

Als voor de Vlaamse beroepsgroep van ruimtelijke planners geldt dat ze activistisch te noemen zijn, geldt voor de *houding* van Nederlandse ruimtelijke planners veeleer dat ze een professionele uitstraling hebben c.q. beogen te hebben. Er is de afgelopen jaren met succes getracht stedenbouwkundigen en planologen in één beroepsvereniging samen te brengen. Hoewel de organisatiegraad onder planologen laag is, is dit een teken van verdere professionalisering van de beroepsgroep. De drijvende kracht achter het Nederlands Instituut voor Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting (NIROV) was ooit een set opvattingen over 'goede stedenbouw', door De Ruijter (1986) gereconstrueerd als 'manifest voor een goede stedenbouw' en verbetering van de volkshuisvesting. De realisatie van deze doelstellingen impliceerde politiek activisme. Tegenwoordig is deze organisatie veel minder eenduidig te associëren met een doelstelling en richt zij zich veel meer op de verspreiding van kennis en het stimuleren van het vakdebat.

5.3 Besluit

In het voorgaande zijn de verschillen in ruimtelijke beleidsvoering aangegeven tussen de verschillende landen en gewesten van de Benelux. De beschouwing volstaat om het optreden van personen en andere actoren in de beleidstrajecten, die in de volgende hoofdstukken worden beschreven, te kunnen plaatsen. In dit besluit wordt kort stilgestaan bij wat er gebeurt als deze verschillende culturen met elkaar worden geconfronteerd in transnationale en grensoverschrijdende samenwerking. Wat dit voor concrete beleidsprocessen betekent zal expliciet maar zeker ook impliciet in de casusbeschrijvingen in de volgende hoofdstukken duidelijk worden. Uit de gesprekken die ik heb gevoerd en het bestudeerde materiaal zijn echter ook enkele meer algemene indrukken te destilleren ten aanzien van de wijze waarop betrokkenen tegen elkaar aankijken.

Over het algemeen hanteren betrokkenen het uitgangspunt dat de Nederlandse ruimtelijke planning zich het meest onderscheidt van de andere planningpraktijken. De precieze betekenis van dit onderscheid is genuanceerd, het verschilt tussen de verschillende delen van de Benelux en mag zeker niet worden begrepen als blinde bewondering voor het Nederlands 'planologisch paradijs'. De Vlaamse ruimtelijke planners zijn in vergelijking met hun Nederlandse, Waalse, Brusselse en Luxemburgse vakgenoten veruit het best geïnformeerd over de andere planningpraktijken. In het bijzonder geldt dat

voor de kennis en opvattingen over de Nederlandse ruimtelijke ordening. Bij verschillende Vlaamse vakgenoten komt duidelijk een ambivalente houding ten aanzien van het Nederlandse ruimtelijk beleid en planningstelsel naar voren. Enerzijds heeft de Nederlandse praktijk lange tijd als belangrijke bron van kennis en inspiratie dienstgedaan. Verschillende Vlaamse respondenten wijzen er zelfs op dat deelname aan Beneluxoverleg en -samenwerking ten aanzien van de ruimtelijke ordening voor een belangrijke deel was ingegeven door de mogelijkheid om van de Nederlandse ervaringen te leren. Aan de andere kant bestaat er duidelijk scepsis over de bestaande praktijk in Nederland. Waar de ene respondent spreekt over de Nederlandse plannenmachine om aan te geven dat het aantal plannen niet meer in verhouding staat tot de resultaten, verwijst een ander naar 'het circus' rond de opstelling van de discussienota *Nederland 2030*, waarbij hij zich afvraagt waar ze in Nederland nu mee bezig zijn. De voorbereiding van deze nota ging gepaard met een aantal grootschalige bijeenkomsten, die een personele inzet vereisten die in de Vlaamse praktijk nooit en te nimmer op te brengen zou zijn. Een derde stelt ronduit dat hij vindt dat de inzet van mensen in geen verhouding staat tot de resultaten en een teken is van overschatting van het 'planologisch kunnen' (zie ook Van der Vliet, 1991).

Bij de direct betrokken Nederlanders bestaat begrip voor en kennis van de Belgische en meer in het bijzonder de Vlaamse planningpraktijk. Dit wordt echter op geen enkele wijze vertaald in lessen die Nederlanders van Vlamingen zouden kunnen leren. Voor de Nederlandse ruimtelijke planners die minder intensief met Vlamingen samenwerken geldt wat op de Planologische Discussiedagen in 1997, platform voor ontmoetingen tussen Nederlandse en Vlaamse ruimtelijke planners, in Antwerpen naar voren kwam. Het idee "dat in Nederland ruimtelijke ontwikkelingen krachtig door een goed functionerend, effectief beleid worden aangestuurd en dat het in Vlaanderen een zootje is, waaraan geen enkele inspiratie ontleend kan worden" (Zonneveld, 1997, 36)!

Deel 3

De praktijk van transnationale
en grensoverschrijdende
ruimtelijke planning

6 Naar een Tweede Benelux Structuurschets

‘Van plannen komen plannen’¹¹⁹

De internationale context en de nationale contexten van de Beneluxsamenwerking ten aanzien van de ruimtelijke ordening zijn geschetst in de vorige hoofdstukken. Met dit hoofdstuk wordt een begin gemaakt met de beschrijving van praktijk van transnationale en grensoverschrijdende ruimtelijke planning. In dit hoofdstuk staat de fase centraal die voorafgaat aan de instelling van het projectbureau dat de Tweede Benelux Structuurschets heeft opgesteld.

De opdracht aan het projectbureau om een Tweede Benelux Structuurschets op te stellen werd voorafgegaan door een proces van agendavorming. In deze fase worden de vraagstukken die in de Tweede Benelux Structuurschets aan de orde moeten worden gesteld geformuleerd. Ook worden verwachtingen ten aanzien van de werking van de schets tot uitdrukking gebracht. Belangrijk referentiepunt bij de beslissing een Tweede Benelux Structuurschets op te stellen was de ervaring met de (eerste) Benelux Globale Structuurschets. In paragraaf 6.1 wordt een beschrijving van de opstelling en doorwerking van de Eerste schets gegeven. Vervolgens komt in paragraaf 6.2 de beslissing om een Tweede Benelux Structuurschets op te stellen aan de orde.

6.1 De (eerste) Benelux Globale Structuurschets: plan zonder visie

De beslissing een Tweede Benelux Structuurschets op te stellen wordt voorafgegaan door een periode van 24 jaar waarin de Beneluxsamenwerking inzake de ruimtelijke ordening maar moeilijk op gang komt. Na de instelling van de Bijzondere Commissie voor de Ruimtelijke Ordening (BCRO) (1969) wordt in 1975 besloten een globaal structuurplan voor de Beneluxregio op te stellen (§ 6.1.1). De opstelling van deze Benelux Globale Structuurschets is de zaak van slechts enkele ambtenaren en kost veel tijd. Het resultaat is een plan dat nauwelijks verder komt dan een inventarisatie van de bestaande situatie en het vigerende ruimtelijk relevante beleid (§ 6.1.2). De doorwerking van de schets valt dan ook al snel tegen (§ 6.1.3) en de conclusie wordt getrokken dat bijstelling van de schets nodig is (§ 6.1.4).

6.1.1 De ruimtelijke ordening binnen de Beneluxsamenwerking

Aan het einde van de jaren zestig is de Beneluxsamenwerking toe aan vernieuwing. De oorspronkelijke doelstelling van een vrije binnenmarkt is dan

¹¹⁹ Naar Van der Cammen & De Klerk (1993) *Ruimtelijke Ordening: van plannen komen plannen*.

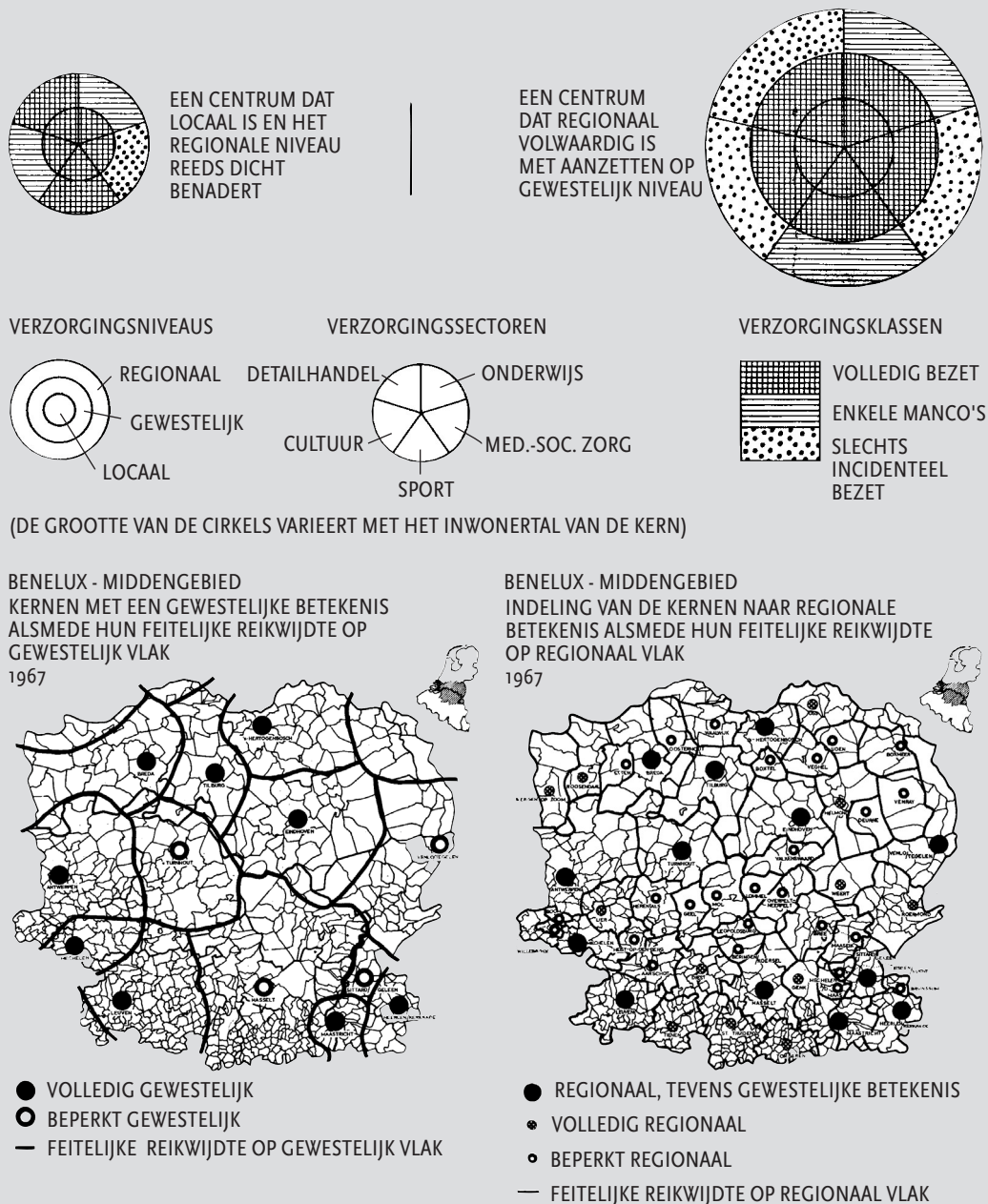
bijna bereikt. Om de samenwerking van een stimulans te voorzien ontstaat het voornemen om jaarlijks een Beneluxregeringsconferentie te organiseren. Tijdens de eerste regeringsconferentie in 1969 wordt gestreefd naar afronding van de vrije binnenmarkt en wordt tegelijkertijd gezocht naar nieuwe samenwerkingsterreinen waaronder de ruimtelijke ordening (Schermers & Audretsch, 1994, 154). Dit resulteert onder andere in de instelling van de BCRO. Hoewel een jaar later inderdaad de tweede conferentie plaatsvindt, moet vervolgens vijf jaar worden gewacht op de derde Benelux-Regeringsconferentie (Brussel 20 en 21 oktober 1975)¹²⁰. Op deze derde regeringsconferentie wordt besloten dat een globaal structuurplan voor de Beneluxregio, evenals structuurschetsen voor de grensgebieden zullen worden opgesteld. Ondanks dit besluit is de conferentie de geschiedenis ingegaan als één gekenmerkt door grote besluiteloosheid. Brinkhorst (1996), Nederlands staatssecretaris van Buitenlandse Zaken ten tijde van de conferentie, stelt dat de ondertekening van een memorandum over milieusamenwerking en grensoverschrijdende ruimtelijke ordening op het laatste moment werd afgeblazen omdat de Walen niet betrokken waren geweest bij de opstelling. Ook Tindemans, Belgisch minister-president in 1975, wijst op de ambitieuze intenties van de Benelux-samenwerking en de moeilijkheden om er uitvoering aan te geven. Hij stelt: "Er waren 14 ministers aanwezig. Welnu, 14 ministers en geen enkele beslissing is genomen, geen enkele. Er werd niets goedgekeurd. Geen enkel concreet voorstel aanvaard. Er bestond aan Waalse zijde een soort taboe: de Benelux boezemde vrees in" (Busschaert & Grosbois, 1994b, 380). De beslissing een Benelux Structuurschets op te stellen is Tindemans kennelijk niet als bijzondere gebeurtenis bijgebleven.

In het verslag van de conferentie wordt een viertal onderwerpen genoemd die in het structuurplan en de structuurschetsen aan de orde zouden moeten komen¹²¹. Ten eerste moet een gemeenschappelijke visie op de verwachte economische en demografische ontwikkeling worden gegeven. Een tweede onderwerp betreft een gemeenschappelijke visie op het niveau en de functie van kernen in grensgebieden. Ten derde zou de behoefte aan wegen, spoorwegen, water- en luchtverbindingen en buisleidingen in grensgebieden worden onderzocht en 'getoetst' worden aan een gecoördineerd Benelux ruimtelijk orderingsbeleid. Ten slotte zou, na een inventarisatie van natuurgebieden, door de Beneluxregeringen aan deze gebieden een "toereikende planologische bescherming [moeten] worden verleend".

120 Na de derde regeringsconferentie wordt in 1982 onder de naam Mini-top (het betreft dan alleen de ministers-president en de ministers van buitenlandse zaken) nog één keer op 'conferentieniveau' een Beneluxbijeenkomst belegd. Geconcludeerd kan worden dat "het élan en de relance die men als *follow-up* ervan verwachtte, zijn uitgebleven" (Schermers & Audretsch, 1994, 149).

121 M (75) 16.

Afbeelding 6.1 De verzorgingsstructuur in het Benelux-middengebied (Luyten & Verberk, 1968)



In deze agenda voor samenwerking op het terrein van de ruimtelijke ordening is een traditionele planningopvatting te herkennen, dat wil zeggen planning als een ongecompliceerde vorm van sturing. Een gemeenschappelijke visie op het niveau en de functie van kernen verwijst naar het bekende planconcept 'hiërarchie der kernen'. "Dit concept is gebaseerd op de veronderstelling dat er sprake is van een direct verband tussen bevolkingsaantallen in het

verzorgingsgebied van een kern en het verzorgingsniveau in die kern” (Zonneveld, 1991b, 110). Dit planconcept stond in de gemeenschappelijke studieactiviteiten van Nederlandse en Vlaamse planologen lange tijd centraal (zie § 1.3.1). Al in de jaren zestig had de zogenaamde Hasseltse Studiegroep een model ontwikkeld waarin voor het Benelux-middengebied wordt beschreven wat de verzorgingsstructuur is en in 1990, bij ongewijzigd beleid, zou zijn (Luyten & Verberk, 1968)¹²². (zie afb. 6.1).

De tweede reden waarom gesproken kan worden over een traditionele planningopvatting betreft de wens een toetsingskader voor infrastructuurbeleid te bieden. Het gaat hier niet zozeer om het onderwerp infrastructuur, maar om de veronderstelde werking van het transnationaal plan als ‘toetsingskader’. Hoewel het begrip niet wordt toegelicht, lijkt de omschrijving toetsingskader te duiden op een plan met duidelijke normen waaraan de beslissingen van de lidstaten moeten voldoen. De vraag of het realistisch was te veronderstellen dat een Beneluxplan zou kunnen werken als toetsingskader lijkt niet aan de orde te zijn geweest. De stap van planvorming naar handelen wordt met andere woorden nauwelijks geïmplementeerd (zie ook § 2.2).

De intentie van de Beneluxregeringen ten aanzien van de inhoud van het Beneluxstructuurplan geeft er geen blijk van dat er een duidelijk idee bestond over de specifieke kenmerken van een transnationaal plan, dat bijvoorbeeld moet passen bij het intergouvernementele karakter van het planningsobject. De agenda geeft een aantal onderwerpen dat in transnationale en grensoverschrijdende planningkaders aan de orde moet worden gesteld. Deze onderwerpen zijn vandaag de dag nog steeds actueel. Het is nu gemeengoed dat ruimtelijk-economische ontwikkeling slechts kan worden begrepen in zijn internationale context. Infrastructurele beslissingen zijn bij uitstek redenen om te pleiten voor transnationale ruimtelijke planning. Dat doorsnijding van natuurgebieden door staatsgrenzen een afstemmingsbehoefte oplevert is eveneens haast gemeengoed geworden.

Ten aanzien van de doorwerking wordt in de beslissing van de regeringsconferentie alleen gesproken over gewestplannen en streekplannen. Het transnationaal plan zou dus ‘top-down’ en in de kolom van de ruimtelijke ordening moeten werken. Hiermee wordt impliciet aangegeven dat de beoogde werking van het transnationale plan zou moeten plaatsvinden op (grens)-regionaal niveau. Was immers doorwerking in nationaal beleid beoogd, dan

122 Grofweg een vierkant gebied dat in de hoekpunten wordt afgebakend door Bergen op Zoom, Leuven, Heerlen en Venlo c.q. Oss. Na een schets van de hiërarchie van kernen in het gebied – volledig gewestelijk, beperkt gewestelijk, regionaal tevens gewestelijk, volledig regionaal en beperkt regionaal – en het bijbehorende verzorgingsgebied, worden ‘manco’s in de verzorgingsstructuur’ aangegeven. Allesbepalend in de ontwikkeling van de verzorgingsstructuur is volgens het model het inwonertal van de kernen. Manipulatie van het inwonertal zou dus de sleutel tot verandering van de verzorgingsstructuur zijn.

zou ook de rol van vakdepartementen met bevoegdheden op bijvoorbeeld het terrein van de infrastructuur bij de doorwerking zijn betrokken.

6.1.2 Een gesloten planvormingsproces en een plan zonder visie

Hoewel dus al in 1975 besloten wordt een Benelux Globale Structuurschets op te stellen, komt de opstelling pas begin jaren tachtig op gang (RPD, 1999, 32). De schets is opgesteld door een klein groepje ambtenaren die werden afgevaardigd door de plandiensten van de verschillende landen en gewesten. Uit gesprekken met betrokkenen kan worden opgemaakt dat de bulk van het werk op de schouders van de Rijksplanologische Dienst (RPD) en het Secretariaat-Generaal van de BEU terecht kwam. In België en Luxemburg was niet of nauwelijks ambtelijke capaciteit beschikbaar. De Benelux Globale Structuurschets inzake ruimtelijke ordening (Benelux, 1986), de eerste schets, wordt in oktober 1986 afgerond. De aanbevelingen die aan de eerste schets gekoppeld zijn, worden een maand later door het Comité van Ministers van de Benelux Economische Unie (BEU) vastgesteld¹²³. Voorbereiding en vaststelling hebben lang geduurd. De voorbereiding heeft vrijwel uitsluitend plaatsgevonden in de kleine kring van ambtenaren in en rond het Secretariaat-Generaal. Zoals we zullen zien is bij de opstelling van de Tweede Benelux Structuurschets bewust getracht niet eenzelfde gesloten planningproces te volgen.

In de Benelux Globale Structuurschets wordt uitvoerig stilgestaan bij de verschillen in inhoud en vorm van het ruimtelijk beleid in de verschillende delen van de Benelux. In de indeling van de schets is de inbreng van de RPD duidelijk te herkennen doordat ze sterk geïnspireerd is op het sector-facetschema zoals dat in de jaren zeventig in Nederland in zwang was (zie Faludi & Van der Valk, 1994, 149-150). Uitvoerig is in de schets geanalyseerd wat de verhouding is tussen het facet ruimtelijke ordening en de verschillende sectoren.

Hoewel de eerste schets “beoogt een concreet kader te vormen voor de beleidscoördinatie tussen de Benelux-landen” (Benelux, 1986, 9), wordt niet duidelijk hoe deze functie vervuld zou moeten worden. Belangrijke doelstelling van de eerste schets is eerder de voorwaarden te creëren voor beleidscoördinatie op een later moment. De belangrijkste voorwaarde is volgens de opstellers van de eerste schets dat in de verschillende delen van de Benelux op een vergelijkbare manier wordt gewerkt aan de ruimtelijke planning. De Nederlandse ruimtelijke planning in die periode strekt duidelijk tot voorbeeld. Dit geldt zowel voor de aanpak als de inhoudelijke keuzes die worden voorgesteld. Het ruimtelijk beleid moet fungeren als afwegings-, toetsings- en integratiekader. Door middel van de inzet van het instrumentarium van

¹²³ M (86) 14.

beleidssectoren zoals huisvesting en infrastructuur moeten de doelstellingen van het ruimtelijke- ordeningsbeleid worden bereikt. Deze doelstellingen lijken regelrecht afkomstig uit het in Nederland vigerende ruimtelijk beleid van dat moment. In een notendop kunnen worden genoemd: concentratie van het bouwen in aangewezen kernen die bij voorkeur in stadsgewesten gelegen zijn, bescherming van open ruimten, rehabilitatie van de stad (stadsvernieuwing en compacte stad), beperking van de mobiliteit en de integratie van milieu en ruimtelijk beleid. Het is opvallend dat het verstedelijkingsbeleid in de eerste schets centraal staat. De opdracht van de ministers, zoals geformuleerd op de derde regeringsconferentie, noemt dit onderwerp immers niet (§ 6.1.1). De Tweede Benelux Structuurschets, zo zal blijken, beschouwt het verstedelijkingsbeleid voor het grootste gedeelte als een zaak van nationale en gewestelijke overheden.

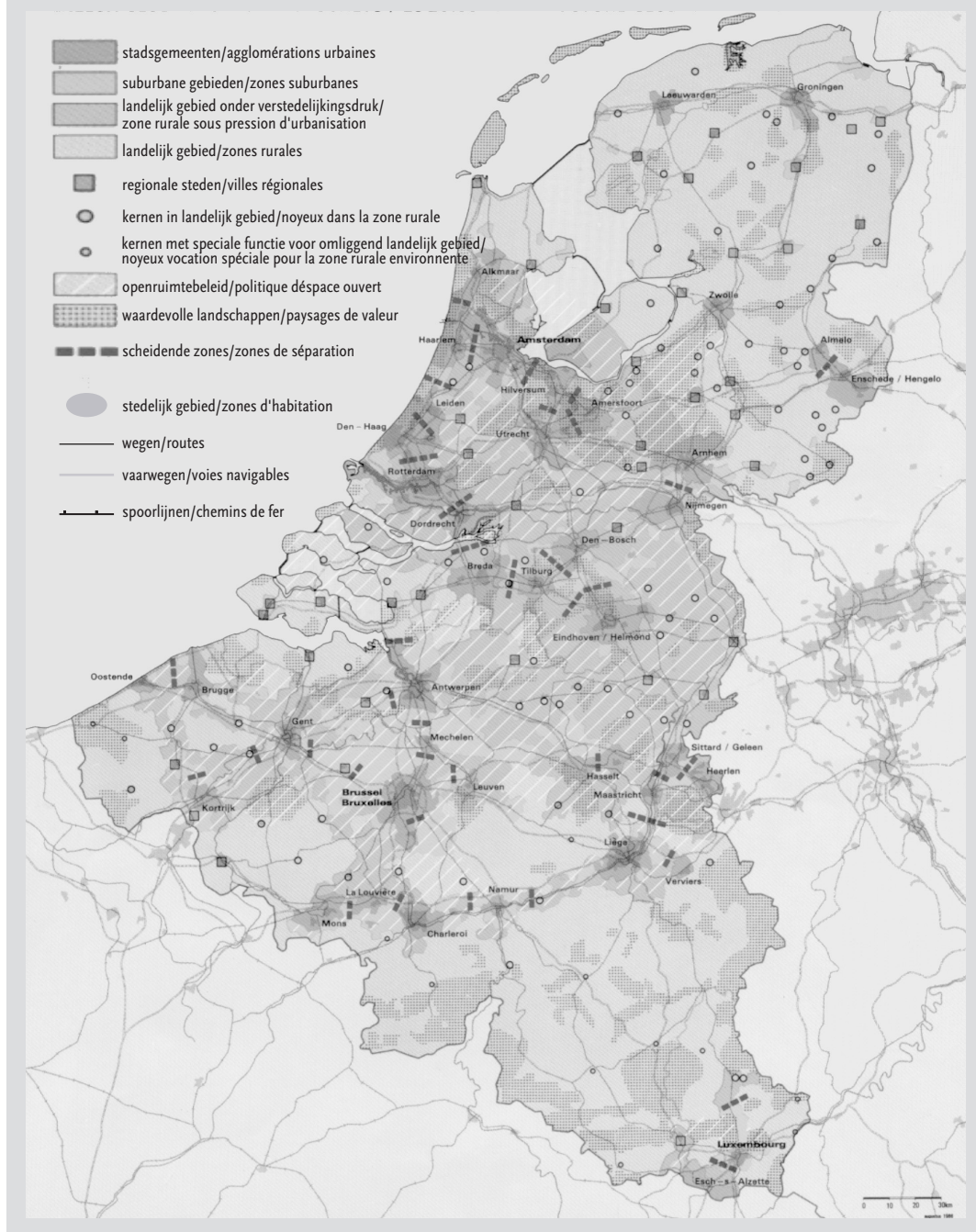
De hoofdmoot van de eerste schets wordt gevormd door een analyse van de inhoud en aanpak van het ruimtelijk relevant beleid in de verschillende delen van de Benelux. Per sector wordt het vigerende beleid beschreven en wordt aangegeven wat de grensoverschrijdende aspecten ervan zijn¹²⁴. Zo wordt geconstateerd dat langs de Nederlands-Belgische grens woonmigratie optreedt als gevolg van verschillend beleid ten aanzien van suburbanisatie. Ook wordt gewezen op het belang van goed overleg ten aanzien van de aanleg van een oost-westbaan op het vliegveld Beek. Hierbij valt op dat de nadruk ligt op eventuele externe effecten van maatregelen en de barrièrewerking van grenzen. De wijze waarop samenwerking tot synergie kan leiden en grenzen een integratieve functie kunnen hebben komen nauwelijks aan de orde. Slechts in algemene termen wordt gewezen op “de gemeenschappelijke belangen van de drie landen bij valorisering van de gunstige vervoerseconomische ligging van de Benelux” (Benelux, 1986, 23).

Vervolgens wordt in de schets een ‘intersectoriële toetsing’ uitgevoerd. Op systematische wijze worden de relaties tussen de verschillende sectoren stuk voor stuk verkend. In algemene zin wordt de samenhang tussen sectoren in ruimtelijk opzicht beschreven. Slecht sporadisch wordt hierbij ingegaan op de rol die de Beneluxsamenwerking zou kunnen spelen.

De uitwerking van de inventarisatie van het beleid in de drie Beneluxlanden tot aanbevelingen wordt gekenmerkt door een sterke algemeenheid. Deze aanbevelingen zijn relevant voor alle vormen van bovenlokale planning en niet specifiek voor grensoverschrijdende of transnationale planning. Er wordt überhaupt niet of nauwelijks overtuigend duidelijk gemaakt of en waarom transnationale en grensoverschrijdende samenwerking ten aanzien van de ruimtelijke ordening wenselijk is.

124 De sectoren die behandeld worden zijn: verstedelijkking en huisvesting, industrie, energie, verkeer en vervoer, landbouw, milieu en watervoorziening. Voor een beschrijving zie Verberk (1987).

Afbeelding 6.2 Visie (eerste) Benelux Globale Structuurschets (Benelux, 1986)



De afwezigheid van een duidelijk idee over de wijze waarop transnationale en grensoverschrijdende ruimtelijke planning zich onderscheidt van ruimtelijke planning binnen de nationale staat komt duidelijk naar voren in een aantal maatregelen die worden voorgesteld. Een voorbeeld van een maatregel

is de aanduiding van een reeks kernen waarvoor als doelstelling een evenwicht tussen vertrek- en vestigingssaldo geldt. Eveneens wordt aanbevolen het instrument van de ruilverkaveling toe te passen in gebieden met de hoofdfunctie landbouw en niet in gebieden waar sprake is van functiemenging. Waarom het wenselijk is dat de Beneluxlanden dit afspreken blijft in deze eerste schets onduidelijk.

De meest vergaande aanbeveling is het advies het Comité van Ministers de bevoegdheid te geven besluiten te nemen over “de punten van het ruimtelijk beleid die van cruciaal belang zijn voor het Benelux-niveau en die in deze schets zijn genoemd”¹²⁵ (Benelux, 1986, 80). Ook hier is het Nederlandse voorbeeld in te herkennen, namelijk de aanwijzingsbevoegdheid in de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) en de Planologische Kernbeslissing (PKB) (Ahsmann, 1987, 74).

Zoals het voorgaande duidelijk maakt en ook in de titel van deze paragraaf wordt gesteld, is de eerste schets voornamelijk een plan zonder visie. In het document wordt echter wel een indicatieve schets voor het ruimtelijk beleid op Beneluxniveau geïntroduceerd (zie afb. 6.2). De schets bestaat uit een plankaart en een tekst waarin de ruimtelijke structuur van de Benelux wordt beschreven. Deze visie moet in de eerste plaats worden beschouwd als een poging overeenstemming te krijgen over de wijze waarop de bestaande situatie kan worden beschreven. Een hoofdkenmerk van deze structuur is een driedeling van het Beneluxterritoir in een noordelijk deel met een overwegend landelijk karakter, een centraal stedelijk verdichtingsgebied en een zuidelijk gedeelte met eveneens een overwegend landelijk karakter. Hoofdelementen van deze structuur zijn verder: stadsgewesten, suburbane gebieden, landelijke gebieden onder verstedelijkingsdruk en landelijke gebieden. Lamberigts (1990, 82 e.v.) stelt in navolging van Verberk (1987) dat de visie de verdienste heeft dat een uniforme terminologie is ontwikkeld. Hoewel ook de infrastructuur wel summier wordt aangegeven bestaat het beeld in hoofdzaak uit het benoemen van stad, land en intermediaire zones. De enige elementen van conceptualisering gericht op het realiseren c.q. behouden van een bepaalde ruimtelijke kwaliteit zijn de aangegeven bufferzones, waarvan er twee in grensgebieden liggen¹²⁶.

Geconcludeerd kan worden dat de eerste schets nog weinig duidelijk maakt over de specifieke vorm van transnationale planning. Planning op Beneluxniveau werd beschouwd direct in het verlengde te liggen van de bovenlokale nationale planning.

¹²⁵ Conform art. 19 Beneluxverdrag.

¹²⁶ Ten noorden van Antwerpen en tussen Maastricht en Luik.

6.1.3 De eerste schets schiet al snel tekort

Conform de afspraak dat de schets periodiek zou worden geëvalueerd wordt de doorwerking van de Benelux Globale Structuurschets besproken tijdens een vergadering in december 1989 van de ministers voor ruimtelijke ordening van de Beneluxlanden. De Belgische gewesten hebben op dat moment nog geen gewestelijk ruimtelijk plan, de Nederlandse en Luxemburgse nationale overheden wel (zie § 5.1). De houding, die trouwens ook rond de Tweede Benelux Structuurschets te bespeuren is, van de Luxemburgse en Nederlandse vertegenwoordigers is dat het vigerende nationaal beleid in overeenstemming is met de schets. De constatering dat er geen tegenstellingen bestaan tussen het nationale beleid en het transnationale plan is echter onvoldoende om van doorwerking te spreken. Er wordt immers niet duidelijk of de inhoud van de eerste schets van invloed is geweest op het nationale beleid. Zoals in de voorgaande paragraaf is beschreven is de overeenstemming tussen het transnationale plan en het nationaal beleid het gevolg van een omgekeerde relatie: het (Nederlands) nationaal beleid heeft voor een belangrijk deel de inhoud van de eerste schets bepaald.

Doorwerking zou betekenen dat in bijvoorbeeld de Nederlandse Vierde nota (extra) duidelijk blijkt wordt gegeven van het feit dat kennis van de situatie in België en Luxemburg een rol heeft gespeeld bij de formulering van het beleid¹²⁷. Niets wijst erop dat dit daadwerkelijk is gebeurd. De Benelux Globale Structuurschets wordt in de Vierde nota niet genoemd. Bij de behandeling van de Vierde nota in de Tweede Kamer komt naar voren dat dit als een gemis wordt ervaren. In de Vierde nota wordt voorgesteld een ruimtelijk ontwikkelingsperspectief op te stellen voor Noordwest-Europa. Volgens de kamer zou de Beneluxschets een prima uitgangspunt (hebben) kunnen vormen (RPD, 1999, 32; zie ook Zonneveld, 1989).

Toch is er wel een vorm van doorwerking te noemen. Uit de gesprekken met Vlaamse planologen valt op te maken dat de eerste schets een steun in de rug is geweest voor de ontwikkeling van het *Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen*. De Studiegroep Mens en Ruimte heeft in samenwerking met de Vlaamse Administratie ruimtelijke ordening in 1985 een voorontwerp van het Ruimtelijk Beleidsplan Vlaanderen opgesteld; “[...] dit was in feite een verdere uitwerking voor Vlaanderen van de in 1984¹²⁸ gepubliceerde structuurschets voor de Benelux” (Beayens op citaat in Vermeersch, 1994, 29). Op het Secretariaat-Generaal van de BEU wordt gedacht dat de Nederlandse RPD via de eerste schets invloed heeft gehad op de ontwikkeling van de planning in zowel

¹²⁷ Overigens ook het inzicht dat de ontwikkelingen in België en Luxemburg niet relevant zijn voor de formulering van het Nederlands beleid is een vorm van doorwerking.

¹²⁸ Dit moet dus een eerdere versie van de schets betreffen, niet degene die door de ministers is goedgekeurd.

Wallonië als Vlaanderen. Overigens moet hierbij worden opgemerkt dat de doorwerking van de schets in België werd bemoeilijkt door de bestuurlijke verhoudingen in dat land. Toen de schets in 1986 werd goedgekeurd waren de gewesten nog niet soeverein in de internationale contacten op het terrein van de ruimtelijke ordening. De federale minister voor Openbare Werken verleende toentertijd zijn goedkeuring aan de schets.

De barrières voor doorwerking liggen dus ten dele op het vlak van de houding van actoren die voor doorwerking zouden moeten zorgen. In Nederland bestond de houding dat de Benelux Globale Structuurschets nauwelijks toegevoegde waarde kon hebben voor het ruimtelijke beleid. Dit is niet geheel vreemd gezien het feit dat de schets doortrokken is van de Nederlandse visie op ruimtelijk beleid. In België was de bestuurlijke dynamiek als gevolg van de federalisering groot. In alle drie de gewesten waren betrokkenen bij het ruimtelijk beleid vooral geïnvolveerd met het op de politieke agenda krijgen van strategische ruimtelijke planning. Niettemin biedt de inhoud van de schets weinig aanknopingspunten voor deze actoren om de eigen besluitvorming te versterken.

De eerste schets stelt dat het nodig is dat alle partijen een richtinggevend beleidskader opstellen waarin rekening wordt gehouden met de macroplanologische aspecten op Beneluxniveau. Onduidelijk blijft welke macroplanologische aspecten bedoeld worden. Vastgesteld kan worden dat in het Nederlandse ruimtelijke beleid het Beneluxniveau, bijvoorbeeld in de vorm van de driedeling van het Beneluxterritoir die in de schets wordt geïntroduceerd, geen belangrijke rol is gaan spelen. Ten aanzien van de concrete vraagstukken die in de eerste schets worden genoemd is de doorwerking eveneens beperkt. Er wordt in de eerste schets een aantal ruimtelijke afstemmingsvraagstukken gesignaleerd, zoals de aanleg van een oost-westbaan op het vliegveld Beek en de aanbeveling om het tracé van de goederenspoorlijn tussen Neerpelt en Weert, een deel van de IJzeren Rijn, te verbeteren. Deze vraagstukken hebben een paar jaar na de vaststelling van de Benelux Globale Structuurschets tot spanningen tussen Nederland en Vlaanderen geleid. De Vlaamse protesten tegen de uitbreiding van het vliegveld Beek zijn al eerder aan de orde geweest. De discussie tussen Vlaamse en Nederlandse overheden over de aanleg van de IJzeren Rijn heeft aan het einde van de jaren negentig een slepend karakter gekregen. Het is tekenend dat de afspraak in de eerste schets dat een cruciale schakel in het tracé zal worden verbeterd, in de discussie nooit een rol heeft gespeeld.

Een concept dat in de Benelux Globale Structuurschets wordt genoemd en onder leiding van het Secretariaat-Generaal verder vorm heeft gekregen is dat van de grensparken. Het concept is met wisselend succes tot uitvoering gebracht. Het grenspark De Zoom-Kalmthoutse Heide is een uitwerking van de Beneluxovereenkomst inzake natuurbehoud en landschapsbescherming

(Freriks, 1994, 328 e.v). In 1987 was het gebied door de Beneluxministers reeds aangeduid als grenspark. Begin jaren negentig is een Bijzondere Commissie van Overleg en Advies ingesteld. Vervolgens is met Europese steun (EFRO en INTERREG) een Beheer- en Inrichtingsplan opgesteld. Op 27 september 1998 wordt het park daadwerkelijk geopend. De beheerovereenkomst is gebaseerd op de Beneluxovereenkomst grensoverschrijdende samenwerking. Er is dus sprake van een grensoverschrijdend publiek lichaam¹²⁹.

Het drielandenpark is een centraal concept in de MHAL-samenwerking. De eerste notitie dateert van 1976. Veel verder dan deze notitie is het tot op heden niet gekomen. Het idee bestaat “nu ongeveer 20 jaar, zonder dat het project tot zichtbaar resultaat heeft geleid” (Frensch, 1998). Ook het in de eerste schets beoogde grenspark Haute-Sure op de Waals-Luxemburgse grens staat al jaren op de beleidsagenda van het Secretariaat-Generaal, maar komt niet van de grond.

De afspraak om de ruimtelijke ordening binnen de Beneluxsamenwerking meer gewicht te geven door het Comité van Ministers de bevoegdheid te geven beschikkingen uit te vaardigen is nooit tot uitvoering gebracht. In het planningproces van de Tweede Benelux Structuurschets wordt de kwestie van formalisering van de ruimtelijke orderingsbevoegdheid wederom aan de orde gesteld en is er uiteindelijk toch vanaf gezien (zie § 7.1.3).

In één zaak heeft de Benelux Globale Structuurschets het Secretariaat-Generaal, zoals we reeds hebben gezien (in § 4.2.1) de mogelijkheid geboden om op te treden als bemiddelaar tussen Nederlandse en Vlaamse overheden. De bufferzone ten noorden van Antwerpen, zoals die in de Benelux Globale Structuurschets stond, was aanleiding voor het Vlaams Gewest om in het conflict over de aanleg van logistieke bedrijventerreinen in Zandvliet (B) en Ossendrecht (NL) de medewerking te ontfemen aan een tweede schets als Nederlandse overheden hun plannen voor een dergelijk terrein zouden doorzetten.

Wanneer de Benelux Globale Structuurschets wordt beoordeeld vanuit programmeringsperspectief dan valt op dat de doorwerkingsstrategie uiterst summier is uitgewerkt. Slechts uitwerking in deelschetsen voor de grensgebieden van de subcommissies van de BCRO wordt genoemd (§ 1.1.3). Vanuit communicatief perspectief kan de eerste schets als bron van informatie over ruimtelijk relevant beleid in de verschillende delen van de Benelux in potentie een waardevol product genoemd worden. De informatie die wordt geleverd is echter weinig toegespitst op gebruik door actoren met een verantwoordelijkheid voor de ruimtelijke ordening. Er wordt bijvoorbeeld slechts beperkt aangegeven wat de grensoverschrijdende gevolgen zijn van het beleid zoals

dat in de verschillende delen van de Benelux wordt gevoerd. Al met al ontstond bij betrokkenen, en vooral bij het Secretariaat-Generaal, al snel het idee dat de eerste schets te beperkt was.

6.1.4 ‘Van plannen komen plannen’

In dezelfde ministersvergadering (6 december 1989) waarin de eerste schets wordt geëvalueerd, wordt besloten tot bijstelling. De beslissing wordt vervolgens uitgewerkt door het Secretariaat-Generaal van de BEU. Dit resulteert in een *nota van uitgangspunten* voor bijstelling die wordt voorgelegd aan de BCRO. Dit initiatief voor bijstelling ligt bij het Secretariaat-Generaal; in het bijzonder bij een nieuwe medewerker ruimtelijke ordening. Overeenkomstig het toegenomen belang van de ruimtelijke ordening stelde het Secretariaat-Generaal voor het eerst een planoloog aan als medewerker. Aangrijpingspunt voor het initiatief is de plicht tot periodieke rapportage over doorwerking van de Benelux Globale Structuurschets. Voordat uiteindelijk tot de opstelling van de tweede schets wordt besloten, wordt dus gedacht aan een bijstelling van de eerste schets. Zoals zal blijken gaat de beslissing tot bijstelling binnen de kortste keren over in het besluit om de Tweede Benelux Structuurschets op te stellen, zonder dat er veel woorden aan vuil worden gemaakt. De eerste schets plaveit op deze manier de weg voor de tweede schets of zoals Van der Cammen en De Klerk (1993) het zo treffend formuleren: ‘van plannen komen plannen’.

Kennelijk redeneerden betrokkenen ongeveer als volgt. De eerste schets voldeed als visie niet aan de verwachtingen en gedurende de uitwerking van het bijstellingsbesluit groeit de overtuiging dat dit niet te repareren is met enige aanpassingen. Een nieuwe visie vereist een nieuw plan. Dat uit de teleurstellende ervaringen met de eerste schets ook de conclusie zou kunnen worden getrokken dat de Beneluxsamenwerking inzake de ruimtelijke ordening over een compleet andere boeg zou moeten worden gegooid, komt in het overleg van de ministers niet naar voren. Ministers en betrokken ambtenaren hadden immers kunnen denken dat overeenstemming over een visie op de gewenste ruimtelijke structuur van de Benelux een brug te ver was voor het samenwerkingsverband. Men had bijvoorbeeld de conclusie kunnen trekken dat onderzoek naar een specifiek thema op het terrein van de grensoverschrijdende en transnationale afstemming van plannen betere aanknopingspunten voor de Beneluxsamenwerking zou opleveren dan het andermaal maken van een ruimtelijke visie. Een onderzoek zou gewijd kunnen worden aan bijvoorbeeld de grensoverschrijdende ruimtelijke vraagstukken van grensgemeenten en grensprovincies. Op basis van de inzichten uit dat onderzoek zouden gewestelijke en nationale overheden kunnen bepalen op welke wijze zij door middel van afspraken in Beneluxverband de voorwaarden zouden kunnen creëren voor de oplossing van de vastgestelde vraagstukken.

Een mogelijke verklaring voor het gemak waarmee een tweede schets op de beleidsagenda wordt gezet, is het idee dat ten aanzien van het afbreken van ingezet beleid bij organisaties grote barrières bestaan (De Graaf & Hoppe, 1989, 225). Zoals een nauw betrokkene stelde: "Het belangrijkste van het document [Benelux Globale Structuurschets] is dat het de weg heeft geplaveid voor een Tweede Schets. Dit klinkt triviaal maar het tot stand brengen van ruimtelijk beleid in internationaal verband is nu eenmaal een proces van de lange adem." Eenzelfde houding is in 1992 te bespeuren achter de opmerkingen van de Nederlandse minister voor Ruimtelijke Ordening Alders. In een speech op een bijeenkomst ter voorbereiding van de Tweede Benelux Structuurschets stelt hij: "Vooraf wil ik benadrukken dat de vigerende schets [Benelux Globale Structuurschets] internationaal gezien een uniek document is. Het laat zien dat multilaterale samenwerking goed mogelijk is" (Alders, 1993, 38).

De keuze om in Beneluxverband via ruimtelijke visievorming inhoud te geven aan samenwerking op het terrein van de ruimtelijke ordening lag voor de hand, maar is, zo moge duidelijk zijn, zeker niet vanzelfsprekend. Hoewel de Benelux Globale Structuurschets weinig kenmerken heeft van een ruimtelijke visie, wordt er wel als zodanig over gesproken. Dat de term 'schets' is gekozen lijkt een triviaal punt. Het is in het kader van dit onderzoek echter een relevante constatering omdat dit begrip, in de ogen van planologen, een ontwerpactiviteit impliceert. Ruimtelijke visievorming is voor veel planologen verbonden met het 'schetsen' van wenselijke ruimtelijke structuren. Op het continuüm van planning als afstemming tot planning als sturing zoals dat in paragraaf 2.4 is geschetst, moet deze aanpak geplaatst worden rechts van het midden, in de richting van planning als sturing. Aan de gekozen aanpak, gesymboliseerd door de term schets, ligt een professionele bias ten grondslag. Dit is een relevante constatering, het gaat hier immers om een nieuwe praktijk, waarvoor oude handelswijzen, die elders zijn ontstaan, misschien niet meer voldoen.

In de vergadering van de ministers komen twee belangrijke aanleidingen naar voren om te gaan denken over een bijstelling van de eerste schets. Ten eerste is er de voortschrijdende Europese integratie. De ruimtelijke gevolgen van het verdwijnen van de binnengrenzen waren in de eerste schets nog niet voorzien. Hetzelfde geldt voor het beleid waarmee de Europese Unie vorm probeert te geven aan de integratie tot één Europese markt. Voor de ruimtelijke ordening is, volgens de vergadering, met name het beleid gericht op het slechten van barrières die het gevolg zijn van bestaande staatsgrenzen van belang. Het beleid inzake de 'Transeuropean Networks' (TEN's) is gericht op het realiseren van Europese transport- en communicatiekanalen. Het Interreg-programma heeft mede tot doel het belang van de staatsgrens in grensregio's af te laten nemen.

Ten tweede leek het er rond 1990 op dat de landen en gewesten in de

Benelux binnen afzienbare tijd allemaal over een richtinggevend beleidskader ten aanzien van de ruimtelijke ordening zouden beschikken. Dit was in de eerste schets als belangrijkste voorwaarde voor het transnationaal en grensoverschrijdend afstemmen van ruimtelijk beleid genoemd. Later zou blijken dat ten tijde van de opstelling van de Tweede Benelux Structuurschets slechts de Nederlandse en Brusselse regeringen beschikken over een volwaardig strategisch ruimtelijk beleid. Luxemburg beschikte slechts over een verouderde strategie (zie hoofdstuk 5). Het idee dat nieuw beleid van de partners aanleiding zou geven tot afstemming is dus voorbarig gebleken.

Overeenkomstig de opvatting dat ruimtelijke ordening moet bijdragen aan duurzame ontwikkeling wordt 'duurzaamheid' als uitgangspunt gekozen voor de bijstelling. Ruimtelijke planning wordt gepositioneerd als kader waarin economie en ecologie worden afgewogen, waarbij de duurzame, dat wil zeggen milieuvriendelijke, alternatieven de voorkeur verdienen. De beoogde integratie van ruimtelijk en milieu(hygiënisch) beleid wordt in de eerste schets al impliciet ingezet. De komst van het begrip 'duurzaamheid' wordt ook in deze kring van Beneluxministers omarmd¹³⁰.

Besloten wordt om met het oog op 'Europa 1992' de Globale Benelux Structuurschets inzake de ruimtelijke ordening nader te evalueren met als doel te komen tot bijstelling van de schets. Het jaar 1991 wordt genoemd als jaar van bijstelling. Verder wordt de intentie uitgesproken dat "ten aanzien van de uitbouw van een hoge snelheidsspoornet in Europa [...] een gecoördineerde Benelux-aanpak onontbeerlijk [is]." Hoewel dit tamelijk sterk is uitgedrukt, is het niet meer dan een intentieverklaring, waaraan met name de Luxemburgse minister belang hecht. De Beneluxsamenwerking vormt mogelijk onderdeel van de strategie van Luxemburg om opgenomen te worden in het net van hogesnelheidstreinen. Als klein land is het hiervoor immers in sterke mate afhankelijk van anderen.

In de derde plaats wordt gesteld: "een goede en structurele bestuurlijke informatie-uitwisseling is een basisvoorwaarde tot een gecoördineerde aanpak." Dit is eigenlijk slechts een constatering of hooguit een intentieverklaring. Er wordt geen besluit genomen om actie te ondernemen.

In de nota van uitgangspunten die aan de BCRO (6 december 1991) wordt voorgelegd worden drie belangrijke ontwikkelingen genoemd waarmee de herziening rekening moet houden: de beleidsontwikkelingen in de drie landen, de toenemende aandacht voor Europese ruimtelijke ordening, op dat moment met name het rapport *Europa 2000*, en de Interreg-subsidies die gericht zijn op de stimulering van grensoverschrijdende samenwerking. De

¹³⁰ Het begrip is geïntroduceerd door de World Commission on Environment and Development (1987), ook wel bekend als de Commissie-Brundlandt.

evaluatie van de eerste schets, zoals besloten door de ministers, is inmiddels naar de achtergrond gedrongen.

6.2 Van bijstellen komt opstellen

Onder leiding van het Secretariaat-Generaal wordt de opdracht van de ministers tot bijstelling uitgewerkt. Er worden verschillende rapporten geproduceerd, bijeenkomsten met experts belegd en betrokkenen geconsulteerd. Tijdens dit proces blijkt het besluit tot bijstelling van de eerste schets te worden opgevat als een beslissing een Tweede (Globale) Benelux Structuurschets te gaan maken.

Op 30 september en 1 oktober 1992 vindt er in Antwerpen een studiedag plaats van de Conferentie voor Regionale Ontwikkeling in Noordwest-Europa (CRONWE), die volledig in het teken staat van een nieuwe Beneluxschets. Het verslag van de conferentie is volgens de Secretaris-Generaal van de BEU “een soort intentieverklaring van de Benelux-bestuurders om de samenwerking inzake de ruimtelijke ordening zowel te verbreden als te verdiepen. Een vernieuwde samenwerking die zal uitmonden in een nieuwe Globale Structuurschets voor de Benelux met een nadruk op de binnen en buitengrensgebieden” (Hennekam, 1993, 6).

Op basis van deze conferentie wordt door het Secretariaat-Generaal een *Oriëntatienota* (Benelux, 1993) opgesteld die wordt goedgekeurd door de Werkgroep Coördinatie van de BCRO. In deze nota wordt een plan van aanpak voor de opstelling van de Tweede Benelux Globale Structuurschets gepresenteerd. Deze conferentie en de *Oriëntatienota* zullen het onderwerp vormen van paragraaf 6.2.1.

De *Oriëntatienota* stelt dat de meerwaarde van een Tweede (Globale) Benelux Structuurschets moet worden aangetoond zodat de ministers van ruimtelijke ordening van de Benelux positief kunnen beslissen over de opstelling van een tweede schets. Ter voorbereiding van de besluitvorming door de ministers wordt daarom een *Verdiepingsnota* opgesteld. Deze nota is onder andere gebaseerd op consultaties met vertegenwoordigers van de verschillende nationale en gewestelijke planningdiensten. Deze consultaties worden besproken in paragraaf 6.2.2. Het Bestuurlijk Akkoord waarmee de ministers besluiten een Tweede Benelux Structuurschets op te stellen is ten slotte het onderwerp van paragraaf 6.2.3.

6.2.1 ‘Strategisch, wervend, selectief en gericht op doorwerking’

Aan de CRONWE-conferentie, die plaatsvond in het najaar van 1992 in Antwerpen, wordt deelgenomen door een groot aantal bestuurders. Er is een

actieve bijdrage van de ministers voor ruimtelijke ordening uit alle delen van de Benelux. Doordat de studiedag wordt georganiseerd in het kader van de CRONWE zijn er ook vertegenwoordigers aanwezig van de aan de Benelux grenzende gebieden, zoals Noordrijn-Westfalen, 'Nord-Pas de Calais' en de 'South-East of England'. Deze aanwezigheid is belangrijk, omdat het zijn weerslag had in de uitkomst van de conferentie, namelijk dat een nieuwe schets nadrukkelijk georiënteerd dient te zijn op de samenhang tussen de Benelux en de haar omringende landen. Deze uitkomst van de conferentie is bovendien een belangrijke input voor de oriëntatie van de Tweede Benelux Structuurschets, zoals we zullen zien.

In de Oriëntatienota worden de uitgangspunten voor een nieuwe schets grotendeels gebaseerd op de uitkomsten van de conferentie. De centrale boodschap is dat ontwikkelingen op Europees niveau dwingen tot een aanpak in Beneluxverband. De samenwerking zou in het bijzonder gericht moeten zijn op de aansluiting op het Europese infrastructuurnetwerk. Door het wegvallen van de Europese binnengrenzen ontstaat de noodzaak over te gaan tot beleidsafstemming in grensregio's. De ruimtelijke ordening kan een "overkoepelend kader [...] bieden om dit geïntegreerd vorm te geven" (Benelux, 1993, 8). Als algemene uitgangspunten worden de kwaliteit van de leefomgeving en het concurrentievermogen van de Benelux genoemd.

De schets moet volgens de nota 'strategisch, wervend, selectief en gericht op doorwerking' zijn. 'Strategisch' en 'wervend' worden niet nader toegelicht. 'Selectiviteit' wordt in het planningproces een kernbegrip. Er moet geen "gedetailleerd ruimtelijk ontwikkelingsplan [...] komen voor het gehele Benelux-gebied van Delfzijl tot en met Luxemburg" (Van der Veen, 1993, 138). In feite gaat het hier om het uitgangspunt dat transnationale planning de nationale of gewestelijke planning aanvult. Selectiviteit als uitgangspunt benadrukt de verantwoording van de keuze van bepaalde onderwerpen. Logischerwijs zou de verantwoording van deze keuzes duidelijk moeten maken waarom vraagstukken juist in transnationaal verband aan de orde zouden moeten worden gesteld en niet door soevereine planningssubjecten afzonderlijk kunnen worden opgelost, dat wil dus zeggen een expliciete koppeling aan 'subsidiariteit' (zie § 4.1.3). Transnationale planning als aanvulling op nationale en gewestelijke planning betekent volgens de opstellers van de nota ook dat de inzet van personeel en middelen door de Beneluxpartners beperkt kan zijn. 'Gericht op doorwerking' moet worden opgevat als uitvoeringsgericht. De heersende opvatting is dat het plan effect moet hebben, door bijvoorbeeld een vervolg te krijgen in de vorm van projecten.

Op de conferentie komt verder een aantal thema's aan de orde die onderwerp zouden kunnen zijn van transnationale planning. Met nadruk wordt gesteld dat het gaat om een voorlopige, niet-limitatieve, opsomming. In de Verdiepingsnota moet meer duidelijkheid worden gecreëerd over de daadwerkelijke thema's. Toch zal blijken dat in het verdere verloop van de opstelling

van de schets de thema's die op de CRONWE-conferentie geïntroduceerd worden de kern blijven vormen. Het eerste thema, 'Beneluxsteden in het Europese netwerk', behelst in essentie het klassieke onderwerp bestrijding van ongebreidelde verstedelijking en behoud van open ruimte. Verder gaat het in dit thema om de wijze waarop concurrentie tussen steden kan worden omgezet in gemeenschappelijke strategieën.

Het tweede thema is 'verkeer en vervoer', waarin onder andere 'een op locatiebeleid afgestemd parkeerbeleid' aan de orde moet worden gesteld. Het derde thema betreft het 'landelijk gebied', waaronder uitvoering van de Europese Habitat-richtlijnen en het beheer van watersystemen worden verstaan. De nadruk ligt hierbij op de grensgebieden. Het vierde en laatste thema heeft betrekking op de status van de schets. Ten aanzien van de grensgebieden zouden bindende richtinggevende uitspraken moeten worden gedaan. Afwijking van de schets moet aan procedureregels worden onderworpen.

Ten aanzien van de inhoudelijke thema's is niet altijd even duidelijk waarom transnationale planning wenselijk is. De veronderstelling dat er sprake is van grensoverschrijdende stedelijke netwerken, waarin afstemming tot synergie zou kunnen leiden, wordt niet geïllustreerd aan de hand van een duidelijk voorbeeld. Zo blijft onduidelijk wat in deze netwerken de ruimtelijke samenhang is waarop het beleid gericht zou moeten zijn. Ten aanzien van het locatiebeleid wordt niet aangegeven in hoeverre grensoverschrijdende verschillen in het beleid onwenselijke gevolgen hebben. Het is aannemelijk dat een groot verschil in locatiebeleid grensoverschrijdende effecten heeft. Daarom waren provincies als Overijssel en Limburg ook geen voorstander van het stringent handhaven van het ABC-locatiebeleid uit de Vierde nota (Lensink, 1994). Verwijzing naar de concrete probleemsituaties blijft in de Oriëntatienota echter achterwege.

De Oriëntatienota is daarmee niet veel anders dan een kernachtige weergave van de resultaten van de CRONWE-conferentie en de presentatie van een plan van aanpak. Dit plan voorziet in een proces dat uit drie stappen zal bestaan. In de eerste stap zal de meerwaarde van een schets moeten worden aangetoond. Dit is de stap op basis waarvan de ministers van ruimtelijke ordening een beslissing moeten nemen. Een tweede stap bestaat uit het opstellen van een 'consensusdocument met krachtige beleidsuitspraken', waarbij de 'gewenste ruimtelijke hoofdstructuur' een centrale plaats inneemt. Op basis van deze afspraken zou, in een derde stap, in overleg kunnen worden getreden met overheden in de aan de Benelux grenzende gebieden.

6.2.2 Uiteenlopende verwachtingen

Aan de eerste stap uit de Oriëntatienota, het aantonen van de meerwaarde van een schets, wordt zoals in de inleiding van deze paragraaf al kort naar voren kwam, inhoud gegeven door een Verdiepingsnota op te stellen. Deze

Verdiepingsnota, die een ambtelijke status heeft, wordt opgesteld door het Secretariaat-Generaal die daarbij overigens gebruikmaakt van de diensten van een consultant. Ten behoeve van de opstelling van de Verdiepingsnota houdt het Secretariaat-Generaal consultaties (in november 1993) met de verschillende planningdiensten van de Beneluxlanden en gewesten. Op deze manier wordt, naar eigen zeggen, vormgegeven aan een interactieve aanpak. De vraagstelling die wordt gehanteerd duidt erop dat de meerwaarde van een Tweede Benelux Structuurschets nogal nadrukkelijk wordt benaderd als een vorm- en procedurekwestie. Niet de vraagstukken die in transnationaal verband aan de orde dienen te worden gesteld staan centraal, maar vorm en functie van het plan. Een belangrijke vraag die wordt voorgelegd aan de partners is namelijk of de nieuwe schets gericht moet zijn op het maken van concrete afspraken over projecten, of dat de schets een gemeenschappelijk kader voor besluitvorming moet aandragen. Verder wordt gevraagd naar de rol van de schets als intermediair tussen de Europese Commissie aan de ene kant en de landen en gewesten aan de andere kant. De derde vraag betreft de wijze waarop binding aan de schets kan worden bewerkstelligd. Het draait hierbij om de mogelijkheden om bindende afspraken en bijbehorende afwijkinsprocedures op te stellen. Het Secretariaat-Generaal veronderstelt dat het belangrijk is om 'moeilijke dossiers' in aparte processen onder te brengen om consensusvorming in het kader van de schets mogelijk te maken¹³¹. Erkend wordt wel dat wanneer alle complexe vraagstukken buiten de schets worden gehouden, de meerwaarde van de schets minder overtuigend wordt.

Afgezien van deze procedurele en vormkwesties wordt overigens ook wel ingegaan op een aantal inhoudelijke vraagstukken. Het betreft de beleidsthema's die al in de Oriëntatienota worden genoemd: Beneluxsteden in het Europees netwerk, verkeer en vervoer, landelijke gebieden. Ten slotte is ook aan de partners gevraagd aan te geven welke andere vraagstukken in Beneluxverband aan de orde zouden moeten worden gesteld. De rondgang langs de partners (Benelux, 1995b) levert een goed beeld op van de verwachtingen die men heeft ten aanzien van de Tweede (Globale) Benelux Structuurschets.

Uit de gesprekken met Luxemburgse vertegenwoordigers, ten behoeve van het onderzoek, komt naar voren dat in kringen van ruimtelijke planners men zich zeer bewust is van het belang van goede relaties met de buurlanden. Als klein land is men ruimtelijk afhankelijk van anderen. Antwerpen is veruit de belangrijkste haven voor Luxemburg. Ook aansluiting op het netwerk van hogesnelheidslijnen vormt, zoals reeds is genoemd, een belangrijke strategische doelstelling voor de Luxemburgers. Verder speelt een belangrijke rol dat men als land in de internationale besluitvorming een rol wil spelen. Het idee

¹³¹ 'Moeilijke dossiers' waren op dat moment onder andere de keuze van een tracé voor de HSL tussen Rotterdam en Antwerpen en het beheer van de Schelde.

bestaat dat wanneer men niet participeert in internationale samenwerking, het Luxemburgse belang al te gemakkelijk zou worden genegeerd. Zoals een Luxemburgse betrokkene stelde: "Men mag simpelweg niet afwezig zijn, dat is duidelijk, het EROP, INTERREG IIC, op een dag zal het op ons terugslaan." Internationale samenwerking, ook met de Beneluxpartners wordt duidelijk als strategisch belangrijk gezien. De consultatie van de vertegenwoordiger van het Luxemburgse ministerie voor ruimtelijke ordening ten behoeve van de Verdiepingsnota, maakt duidelijk dat de mate van binding aan de schets slechts beperkt kan zijn. Dit heeft onder andere betrekking op de uitspraken die in de schets worden opgenomen. De uitspraken moeten zodanig worden geformuleerd dat ze geen dwingend karakter hebben. Over het onderscheid tussen projecten en visievorming wordt gezegd dat de schets een programmatisch karakter dient te hebben. "De Schets moet positieve projecten aangeven" (Benelux, 1995b, 10).

Een vergelijkbare houding is aan te treffen in Wallonië: zowel visie als projecten worden belangrijk geacht. Een visie zonder concrete gevolgen wordt onvoldoende geacht. De Walen zijn echter niet bereid, zo wordt meteen duidelijk gemaakt, de schets een al te exclusieve rol te gunnen ten aanzien van de verdeling van structuurfondsen. Wel zou de schets een rol kunnen spelen in de verwerving van deze fondsen. De Tweede Benelux Structuurschets wordt nadrukkelijk gezien als vehikel om de Waalse belangen in Europees verband te profileren. In de schets wordt een goed middel gezien om coördinatieproblemen tussen de landen van de Benelux en de drie Belgische gewesten onderling op te lossen. De Waalse vertegenwoordigers dringen erop aan de grensoverschrijdende problemen expliciet te noemen. In de schets zal niet voor alle kwesties een oplossing kunnen worden geformuleerd, maar de schets kan wel tonen hoe aan een oplossing kan worden gewerkt. Er wordt verder op aangedrongen de tweede schets in vergaande samenwerking met de omliggende grensregio's op te stellen.

Het creëren van een overleg tussen de Belgische gewesten is voor het Brussels gewest een van de weinige redenen waarom de Tweede Benelux Structuurschets relevant zou kunnen zijn. In het algemeen ziet het gewest (staats)grensoverschrijdende, eigenlijk transnationale, samenwerking niet als een relevant thema. De soorten vraagstukken waar men in Brussel mee te maken heeft zijn anders dan die op transnationaal niveau een rol spelen. Zoals in hoofdstuk 5 duidelijk is geworden, is het belangrijkste streven van het gewest het vasthouden van de huidige bewoners binnen de gewestgrenzen en revitalisering van de stad in het algemeen. Er wordt dan ook logischerwijs aandacht gevraagd voor de grootstedelijke problematiek. Wel denkt men lering te kunnen trekken uit de ervaringen van anderen. Zo vormt het Nederlandse ABC-locatiebeleid uit de *Vierde nota over de ruimtelijke ordening* een belangrijk voorbeeld voor Brussel.

Bij de consultatie van vertegenwoordigers van de Vlaamse administratie

zijn de 'opdrachthouders' van het *Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen*, de professoren Albrechts en Vermeersch, aanwezig. De houding van de Vlamingen onderscheidt zich van die van de andere partners op twee wezenlijke punten. De Vlamingen hechten veel belang aan het opstellen van een ruimtelijke visie en waarschuwen ervoor te snel door te stoten naar projecten. De ervaringen tot dan toe, met MHAL en RSD, waarbij zo snel mogelijk tot de uitvoering van projecten werd overgegaan, kunnen maar beperkt tot voorbeeld dienen. Consensusvorming in Beneluxverband zal volgens de Vlaamse experts meer moeite kosten en een snelle overstap naar projecten verhinderen. Geconstateerd wordt dat de schets als instrument voor consensusvorming goed werk kan verrichten voordat wordt overgegaan tot de uitvoering van projecten. In veel delen van de Benelux zou het draagvlak voor projectuitvoering nog onvoldoende zijn. De visie dient daarom volgens de Vlamingen meer gewicht te krijgen dan de projecten. Ten aanzien van de realisatie van de visie wordt met name gewezen op het belang van doorwerking in het ruimtelijk beleid van de partners.

Een tweede belangrijk kenmerk van de houding van de Vlamingen is dat zij, in tegenstelling tot de Walen en Luxemburgers, vinden dat er bindende afspraken moeten worden gemaakt. De Vlaamse vertegenwoordigers introduceren het idee dat ten aanzien van wezenlijke beslissingen in de toekomstige tweede schets niet mag worden afgeweken zonder terug te koppelen naar de schets. Bij afwijking zou de schets herzien moeten worden, met alle procedures die daarbij horen. De Vlaamse minister zou niet willen meewerken aan een schets die alleen pro-forma waarde heeft. In het gesprek wordt ook het idee van een projectbureau dat nauw samenwerkt met de BEU-partners door de Vlamingen voorgesteld. Ten aanzien van het thema stedelijke problematiek wordt met verwijzing naar subsidiariteit gesteld dat de rol van de schets beperkt zal zijn.

De Vlaamse houding bij de start van het project moet worden geplaatst tegen de achtergrond van de methodiek van het *Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen* waarbij de kern wordt gevormd door aan visievorming gekoppelde bindende bepalingen. De wens om bindende bepalingen op te nemen moet wellicht ook worden gezien als onderdeel van een strategie van Vlaamse planners om ruimtelijke planning vaste grond onder de voeten te laten krijgen in Vlaanderen. Door politici binding aan te laten gaan in internationaal verband konden ze gewestelijk op hun verantwoordelijkheden voor de ruimtelijke planning worden aangesproken.

De Nederlandse houding ten aanzien van binding blijkt opvallend genoeg ambivalent te zijn. Het houdt het midden tussen de benadering van de Vlamingen aan de ene kant en de Luxemburgers, Walen en Brusselaars aan de andere kant. De Nederlandse ambtelijke vertegenwoordigers zoeken het in procedureregels. Er wordt een punt gemaakt van regels voor afwijking. Er zou een onderscheid moeten worden gemaakt tussen wezenlijke en niet-wezen-

lijke afspraken. Het incident van de logistieke parken Ossendrecht-Zandvliet (zie § 4.2.1) wordt aangehaald om te pleiten voor 'verkeersregels' tussen overheden in de Benelux.

Er bestaan bij de aanwezigen, tijdens de consultatie van de RPD, nogal wat reserves ten aanzien van een tweede schets. Visievorming over bijvoorbeeld hoofdtransportassen is mogelijk, maar ten aanzien van moeilijke beslissingen zoals over de Betuwelijn en de IJzeren Rijn en het vliegveld Beek-Bierset, zou een schets volgens hen geen kader kunnen bieden. Uitvoering van de schets zit hem vooral in het aanduiden van thema's en gebieden waar het echt om gaat, met andere woorden waar projecten kunnen worden uitgevoerd. Ten aanzien van de beleidsthema's wordt (onderzoek naar) samenwerking tussen mainports expliciet genoemd. De RSD-samenwerking wordt hierbij als belangrijk instrument gezien. Ten aanzien van verkeer en vervoer wordt gewezen op het voeren van mobiliteitsbeleid via de ruimtelijke ordening en het identificeren van ontbrekende schakels als thema's voor de schets.

De weifelende houding van de RPD, die in de hiervoor besproken consultatie naar voren komt, heeft tot gevolg dat Nederland pas na enig wikken en wegen tot het besluit komt mee te werken aan een Tweede (Globale) Benelux Structuurschets. De Nederlandse vrees voor Jutlandisering vormt een belangrijke impuls voor internationale samenwerking (vgl. Van den Broeck, 1997, 15), maar de prioriteit van de RPD ligt bij Europese samenwerking. Bij de start van de opstelling van het *Europees Ruimtelijk Ontwikkelingsperspectief* (EROP) in dezelfde periode (1993), speelt de RPD dan ook een voortrekkersrol (zie Waterhout, 2000). Samenwerking met alleen de buurlanden wordt onvoldoende geacht. Effectieve samenwerking dient plaats te vinden op Noordwest-Europese schaal¹³². Medewerkers van de dienst spreken op gegeven moment van een 'go-no go' beslissing ten aanzien van een Tweede (Globale) Benelux Structuurschets. In de fase van voorbereiding van een Bestuurlijk Akkoord wordt serieus overwogen om het project af te blazen. Omdat de beslissing geen tweede schets op te stellen gelijk zou staan aan afschaffing van de Benelux-samenwerking op het terrein van de ruimtelijke ordening, staat er veel op het spel. Dit biedt de RPD de mogelijkheid tot het uitoefenen van een grote invloed op de keuze van de onderwerpen die al dan niet aan de orde zullen worden gesteld. Verstedelijking en stedelijke vraagstukken zijn zodoende als thema's van de beleidsagenda gehouden, omdat dit mogelijk zou kunnen interfereren met de op dat moment lopende actualisering van de Vinex. De inbreng van de RPD is tot op dat moment afkomstig van het dienstonderdeel dat zich bezighoudt met internationale samenwerking. Pas op het moment

¹³² Volgens Derek Martin (hoofd van de afdeling Internationaal, RPD) op een studiedag (29 oktober 1999) (zie De Vries, 1999).

dat de ambtelijke top van de RPD de besluitvorming naar zich toe trok werd duidelijk dat de RPD zou meewerken aan een nieuwe schets. In de ambtelijke top bestond de opvatting dat loyaliteit aan de Beneluxsamenwerking een 'go'-beslissing vereiste.

6.2.3 Een schets die aan veel en uiteenlopende eisen moet voldoen

Dat het Beneluxgebied als schaalniveau voor ruimtelijke visievorming ernstige beperkingen kent, werd al in de Benelux Globale Structuurschets geconstateerd. In die schets werd het Beneluxgebied immers niet voor niets in drie regio's verdeeld. In de *Verdiepingsnota* (Benelux, 1995a) wordt het Beneluxgebied op drie schaalniveaus benaderd. Het hoogste schaalniveau betreft de plaats van de Benelux in Europa, waarbij het vooral dient te gaan om versterking van de concurrentiepositie van de Benelux ten opzichte van andere landen. De rol van de steden wordt hierbij van groot belang geacht. De relatie tussen het Beneluxgebied en zijn directe omgeving vormt het middelste schaalniveau. Versterking van de functionele samenhang van deze gebieden met de Benelux wordt belangrijk gevonden. Dit moet worden bereikt door versterking van de samenhang tussen stedelijke gebieden die zich uitstrekken over de buitengrenzen van de Benelux, zoals Kortrijk-Lille en Maastricht/Heerlen-Hasselt/Genk-Aken-Luik. Het derde schaalniveau betreft de samenhang in het Beneluxgebied. Ook ten aanzien van deze samenhang wordt een belangrijke functie toegekend aan grensoverschrijdende stedelijke netwerken, zoals Antwerpen-Breda/Bergen op Zoom en Gent-Terneuzen-Vlissingen-Middelburg.

De doorwerkingsstrategie die in de *Verdiepingsnota* wordt beschreven bestaat hoofdzakelijk uit drie componenten. De eerste twee betreffen versterking van de samenhang tussen het ruimtelijk beleid van de vijf partners en het verbeteren van de voorwaarden voor grensoverschrijdende samenwerking. Verder wordt gewezen op uitvoering door middel van projecten. Als een soort metadoelstelling worden, zoals eerder aangekondigd, ruimtelijke kwaliteit en duurzaamheid geïntroduceerd. In het bijzonder wordt het van belang geacht dat transnationale planning een bijdrage levert aan het evenwicht tussen economie en ecologie in de besluitvorming over de ruimtelijke ordening.

Op basis van de *Verdiepingsnota* wordt een *Bestuurlijk Akkoord* (Benelux, 1994b) opgesteld. Hierin is sprake van een accumulatie van aanleidingen voor een herziening van de eerste schets. Afgezien van de aanleidingen die al in de nota van uitgangspunten van de BCRO (zie § 6.1.4) worden genoemd, wordt gewezen op: de start van het Rijn-Schelde Delta overleg; mogelijke samenwerking ten aanzien van het locatiebeleid in grensregio's; het gebruik van GIS-systemen in het ruimtelijk beleid van de Beneluxpartners en de ontwik-

keling van grensoverschrijdende samenwerking tussen overheden aan de buitengrenzen van de Benelux. Het conflict tussen Nederlandse en Vlaamse overheden over de ontwikkeling van bedrijventerreinen in het grensgebied bij Ossendrecht en Zandvliet vormt de concrete aanleiding om het vraagstuk van de status van de schets op de agenda te zetten.

Wat de status van de toekomstige schets betreft verplichten de ministers zich in het Bestuurlijk Akkoord ertoe de als essentieel bestempelde beslissingen door te laten werken. Afwijken is alleen mogelijk indien een (partiële) herziening van de schets wordt voorzien. De procedure die gevolgd moet worden bij afwijkingen zou ontworpen moeten worden als onderdeel van de opstelling van de Tweede Benelux Structuurschets. Het Bestuurlijk Akkoord is weliswaar ondertekend door de ministers, maar hun betrokkenheid moet niet worden overdreven. Hoewel dit wel de bedoeling was heeft men elkaar bijvoorbeeld voor de ondertekening niet getroffen. Het bleek niet mogelijk een geschikt moment te vinden. Uiteindelijk is een chauffeur van het Secretariaat-Generaal onder andere naar Den Haag gereden om de handtekening van de Nederlandse minister te halen. In het kabinet van de Vlaamse minister voor ruimtelijke ordening speelde de beslissing een Tweede Benelux Structuurschets op te stellen een ondergeschikte rol.

Verder is van belang te noemen dat in het Bestuurlijk Akkoord, onder het kopje 'de meerwaarde van de tweede schets ten opzichte van de ruimtelijke planvorming van de Beneluxpartners', naar voren komt dat verschillen en (potentiële) conflicten tussen planningssubjecten in de Benelux moeten worden geïdentificeerd. Ten eerste is een systematische vergelijking van de overeenkomsten en verschilpunten in beleid een voorwaarde voor afstemming. Ten tweede moet een aantal moeilijke problemen worden benoemd en gedefinieerd en vervolgens opgelost in het kader van de opstelling van de schets. De wijze waarop de schets deze problemen oplost, kan als voorbeeld dienen voor toekomstige conflicten.

Het begrip meerwaarde wordt dus direct gekoppeld aan het bestaande en in ontwikkeling zijnde beleid van de Beneluxpartners. Zoals we zullen zien impliceert dit dat het bestaande beleid een centrale plaats krijgt in de planvorming voor de tweede schets. Het tweede aspect, het benoemen van problemen, zal veel minder centraal komen te staan, zoals zal blijken.

6.3 Besluit: een volle en weinig toegespitste agenda

Het Bestuurlijk Akkoord vormt de agenda voor de opstelling van de Tweede Benelux Structuurschets. De agenda wordt, zoals in dit hoofdstuk is gebleken, sterk gevoed door de ervaringen met de Benelux Globale Structuurschets en de verwachtingen ten aanzien van de Europese integratie. De inbreng in het

proces tot aan het Bestuurlijk Akkoord, in volgorde van belangrijkheid, is die van ambtenaren van de verschillende plandiensten en het Secretariaat-Generaal, externe experts en de politiek verantwoordelijken voor de ruimtelijke ordening op nationaal en gewestelijk niveau geweest. De nadruk lag dus op de inbreng van personen die als ruimtelijke planner werkzaam waren op nationaal of gewestelijk schaalniveau.

Een kenmerk van de agenda is dat ze uiteenlopende ambities met elkaar moet verzoenen, met name ten aanzien van de doorwerking van het plan. Opvallend is dat er weinig overeenstemming is tussen de plandiensten van de landen en gewesten, over wat de onderwerpen van transnationale planning dienen te zijn. Geen van de partijen brengt nijpende ruimtelijke vraagstukken naar voren die onmiskenbaar samenwerking tussen de landen en gewesten in de Benelux vereisen. Hoewel er gekozen wordt voor drie thema's is er sprake van een brede waaier van mogelijke vraagstukken, variërend in schaalniveau en in functie van planning.

In de houding van alle partners is bovendien een defensief element aanwezig. Zolang de gevolgen geen kwaad kunnen is er niets op tegen te participeren. "Het is beter met ons, dan zonder ons over ons", zoals iemand het formuleerde. Of zoals een Waalse betrokkene stelde: "Je pense que la Wallonie a participé parce qu'elle ne voulait pas ne pas participer [...]."

7 De nieuwe schets

Zoeken naar ruimtelijke samenhang of splijtzwam?

De Tweede Benelux Structuurschets bestaat eigenlijk niet. Het proces waarin gewerkt wordt aan de schets bestaat uit een aaneenschakeling van bijeenkomsten, beslissingen en geschreven stukken. Deze stroom komt samen in twee producten die de naam 'schets' mogen dragen: de conceptschets en de beslisnota. Het concept, opgesteld door een speciaal ingesteld projectbureau, vormt de inhoudelijke kern van de Tweede Benelux Structuurschets. Dit concept is in overleg met de betrokken plandiensten en na consultatie van belanghebbende actoren aangepast tot een beslisnota. Deze *Beslisnota Tweede Benelux Structuurschets* is als 'beleidsvoornemen' goedgekeurd door de Beneluxministers voor ruimtelijke ordening (juli 1997).

Hierna is de nota onderworpen aan de verdragsrechtelijke procedures die horen bij het vaststellen van een aanbeveling door het Comité van Ministers van de BEU. Het Secretariaat-Generaal is al tijdens deze procedures begonnen met de opstelling van een actieprogramma. Het actieprogramma wordt besproken in het volgende hoofdstuk. In dit hoofdstuk gaat het om de opstelling van de Tweede Benelux Structuurschets, dat wil zeggen de conceptschets en de beslisnota.

Naast een bespreking van de twee producten wordt in dit hoofdstuk expliciet ingegaan op het werk van het projectbureau. Voor een goed begrip van de producten en de doorwerking ervan is het belangrijk om inzicht te krijgen in het functioneren van dat projectbureau. De problemen die het projectbureau tegenkwam waren ten dele het gevolg van het unieke karakter van het project. De opstellers hadden immers geen succesvol voorbeeld van een internationaal ruimtelijk planvormingsproces. De oplossingen die werden gevonden kunnen alleen begrepen worden wanneer men kennis neemt van de leden van het projectbureau, hun achtergronden en van de groepsdynamiek.

Het hoofdstuk is als volgt opgebouwd. In de eerste paragraaf (§ 7.1) staat het projectbureau centraal. In de daaropvolgende paragrafen komt de inhoud van het beleid aan de orde. De inhoud van de Concept Tweede Benelux Structuurschets staat centraal in de tweede paragraaf (§ 7.2). In de derde paragraaf (§ 7.3) wordt ingegaan op de reacties die het concept heeft losgemaakt en de wijze waarop deze vertaald zijn in de beslisnota.

7.1 De aanpak: tussen zoeken naar draagvlak en visievorming

Aan de Tweede Benelux Structuurschets werden in het Bestuurlijk Akkoord veel eisen gesteld, zoals we in het vorige hoofdstuk hebben gezien. De schets moest tegelijkertijd een visie op de gewenste ruimtelijke structuur bevatten, concrete maatregelen voorstellen, samenwerking in grensgebieden bevorderen, consensus tussen betrokken plandiensten bewerkstelligen, doorwerken in

het beleid van de partners en selectief zijn in zijn ambities. Potentiële spanning tussen sturingsambities die consensus vereisen en de wens een afstemmingskader te bieden, waarbij het gaat om compromisvorming, is volop aanwezig (zie § 2.2.4). Hetzelfde geldt voor de spanning tussen het realiseren van binding aan doorwerking, planning als programmering, en het formuleren van een visie op de ruimtelijke vraagstukken op het schaalniveau van de Benelux, planning als communicatie. Dit eisenpakket betekent een complexe opdracht.

In deze paragraaf wordt ten eerste ingegaan op de kenmerken van het projectbureau (§ 7.1.1). Vervolgens komt de manier waarop het team invulling heeft gegeven aan de opdracht om de schets op te stellen aan de orde (§ 7.1.2). Daarna wordt ingegaan op de wijze waarop de opstellers aankeken tegen de doorwerking van de uitspraken in het plan (§ 7.1.3). Hierna zal in een aparte paragraaf aandacht worden geschonken aan de gemeenschappelijke taal die de leden van het projectbureau hebben ontwikkeld, die ze in staat stelde zonder misverstanden met elkaar te debatteren (§ 7.1.4). Ten slotte wordt geschetst hoe het team getracht heeft invulling te geven aan het proces van draagvlakvorming (§ 7.1.5).

7.1.1 Het projectbureau: professionalisme en eensgezindheid

De instelling van een projectbureau met experts van buiten de plandiensten van de verschillende partners is een belangrijke keuze geweest. Deze beslissing werd mede ingegeven doordat de diensten vonden dat ze geen mensen vrij konden maken ten behoeve van de planvorming. Bovendien werd er vanuit het Secretariaat-Generaal op aangedrongen onafhankelijke experts bij het project te betrekken. De vrees bestond dat er een weinig inspirerende schets zou worden opgeleverd als er al in een vroeg stadium zou worden onderhandeld tussen rechtstreekse vertegenwoordigers van overheidsdiensten. Een gevolg was dat het projectbureau een zekere mate van onafhankelijkheid ten aanzien van deze diensten kon bewaren. Zo kon voorkomen worden dat al in een vroeg stadium de belangen van de verschillende plandiensten het zoeken naar meerwaarde zouden belemmeren.

Het werk van het projectbureau was echter niet geheel losgekoppeld van de belangen van de plandiensten. Er is, in hoofdzaak, op twee manieren geanticipeerd op de noodzaak van het vinden van een draagvlak voor de schets. Ten eerste is bij de keuze van de leden van het projectbureau gezorgd voor een evenwichtige samenstelling. De experts waren afkomstig uit de verschillende delen van de Benelux. In het bijzonder is ervoor gezorgd dat kennis over het beleid van alle plandiensten in het team beschikbaar was. Ten tweede is ervoor gezorgd, zoals in het Bestuurlijk Akkoord opgedragen, dat de Werkgroep Coördinatie nauw betrokken werd bij het werk van het projectbureau. De samenwerking was zo nauw dat een aantal leden van de Werkgroep

Coördinatie de facto functioneerde als waren het leden van het projectbureau.

Aan de samenstelling van het projectbureau valt op dat de leden allemaal ervaren ruimtelijke planners zijn. De leden zijn, vrijwel zonder uitzondering, opgeleid als stedenbouwkundige of planoloog. Allen hebben vele jaren ervaring op het terrein van de ruimtelijke planning. De projectleider stelt dat zonder zich er bewust van te zijn er waarschijnlijk mensen zijn gekozen die dezelfde zorgen en ideeën hadden ten aanzien van ruimtelijke ontwikkeling (Van den Broeck, 1997, 16). Het werken met ruimtelijke concepten ter verbeelding van de gewenste ruimtelijke structuur werd daardoor welhaast onvermijdelijk een deel van de methoden van het projectbureau.

Dat er gekozen is voor de opstelling van een plandocument door uitsluitend ruimtelijke planners lijkt gezien de opdracht, de opstelling van een structuurschets, haast vanzelfsprekend. Het is echter belangrijk onder ogen te zien dat hiermee ook een bepaalde aanpak in huis werd gehaald. De besissing een plan op te stellen waarin de gewenste ruimtelijke structuur centraal staat, wordt bestendigd door de samenstelling van het projectbureau. Uit de casus over het Ruimtelijk Ontwikkelingsperspectief voor de Rijn-Schelde Delta (zie hoofdstuk 9) blijkt dat in een planvormingsproces dat niet gedomineerd wordt door ruimtelijke planners, het centraal stellen van een gewenste ruimtelijke structuur veel minder vanzelfsprekend is.

Hoewel gestreefd is naar een evenwichtige samenstelling van het projectbureau, valt met name het aandeel Vlaamse planners op. Dit is opvallend, omdat in de verhoudingen tussen de landen en gewesten van de Benelux, Nederland optreedt als 'planologische grootmacht'. De projectleider en een van de twee coprojectleiders zijn beide vooraanstaande leden van de Vlaamse planninggemeenschap. Daarnaast is er nog een Vlaming lid van het projectbureau. Er zijn ook drie Nederlandse leden, waarvan één de andere coprojectleider is. De Nederlandse coprojectleider is goed op de hoogte van de Vlaamse ruimtelijk planning, zo goed dat in de ogen van een aantal betrokkenen er eigenlijk sprake is van een halve Vlaamse planoloog. Het projectbureau wordt gecompleteerd door twee Waalse planners¹³³.

Deze samenstelling heeft tot gevolg dat de Walen en de Luxemburgers vrezen dat het Nederlandse maar vooral het Vlaamse perspectief een onevenredig groot stempel zal drukken op de planvorming. Dit is mogelijk de reden waarom met name de Waalse en Luxemburgse leden van de Werkgroep Coördinatie zich intensief bemoeit met het werk van het projectbureau. Ook een ambtenaar van de Nederlandse Rijksplanologische Dienst speelt een dergelijke dubbelrol (Zonneveld & D'hondt, 1995b).

¹³³ Deze leden werden aangezocht na consultering van de Luxemburgse administratie.

Hoewel de leden van het projectbureau niet worden afgevaardigd door de verschillende plandiensten en/of het Secretariaat-Generaal, wordt wel verwacht dat de planners de belangen van 'hun' nationale of gewestelijke plandienst in het oog houden. Geen van de leden van het projectbureau is echter expliciet geïnformeerd over de wensen van de plandiensten ten aanzien van de inhoud van de schets. Het Bestuurlijk Akkoord en het vigerende beleid, c.q. beleid in ontwikkeling, vormen de inhoudelijke opdracht voor de leden van het projectbureau. Dit bevestigt het beeld dat geen van de diensten een uitgebreide eigen agenda had voor de Tweede Benelux Structuurschets.

Uit het onderzoek is gebleken dat bij de aanvang van het werk van het projectbureau, in kleine kring, bij de Waalse planningdienst min of meer concrete verwachtingen bestaan ten aanzien van de Tweede Benelux Structuurschets. Een vertegenwoordiger van het Waalse ministerie beschreef duidelijk de meerwaarde voor Wallonië. Het draait om het Waalse regionale plan (zie § 5.1.3). Identiteitsvorming is een belangrijke functie van dit plan. Plaatsing van Wallonië in internationaal verband kan daarbij helpen. Daarnaast kan, in de visie van het Waals ministerie, een kleine regio zoals Wallonië zijn belangen in Europees verband moeilijk geheel zelfstandig behartigen. De Benelux kan hierbij als intermediair schaalniveau een belangrijke rol spelen.

Binnen de Rijksplanologische Dienst bestaan geen grote verwachtingen ten aanzien van de positieve invloed van de nieuwe schets op het eigen beleid. Voor zover er gesproken kan worden van een agenda is deze nogal negatief gemotiveerd. In het voorgaande (§ 6.2.2) werd al duidelijk dat de dienst geen aparte aandacht wilde voor verstedelijking en andere stedelijke vraagstukken, vanwege de eventuele consequenties voor het eigen beleid. Bij aanvang van het werk van het projectbureau speelt dat de actualisatie van de *Vierde nota over de ruimtelijke ordening extra* (Vinex) niet door de schets mocht worden opgehouden. De 'export' van eigen concepten zoals het locatiebeleid wordt belangrijk gevonden.

Naast de rol van de plandiensten als opdrachtgevers moet gewezen worden op de rol van het Secretariaat-Generaal. De ruimtelijke ordening was immers tot 'core-business' van de BEU geworden en de Tweede Benelux Structuurschets vormde dus een belangrijk instrument om nieuwe betekenis te geven aan het bestaan van de BEU in het algemeen en van het Secretariaat-Generaal in het bijzonder. De vertegenwoordiging van de BEU in het projectbureau door een medewerker van het Secretariaat-Generaal moet ook in dit licht worden gezien.

De verwachtingen van de opdrachtgevers boden dus weinig houvast voor de aanpak die het projectbureau kon volgen. Bovendien was er slechts beperkte ervaring met internationale samenwerking op het terrein van de ruimtelijke ordening. Het aantal voorbeelden van transnationale of grensoverschrijdende planvorming was op de vingers van één hand te tellen. Wel was er een aantal

personen in de Werkgroep Coördinatie en het projectbureau die ervaring had opgedaan met grensoverschrijdende planvorming. Een aantal leden had direct te maken gehad met de MHAL-samenwerking. De projectleider was betrokken geweest bij het ROM-project voor het Kanaal van Gent naar Terneuzen. Een groepslid van het projectbureau had in opdracht van de Europese Commissie gewerkt aan de CCC-studie (Europese Commissie, 1996).¹³⁴ Dit was een van de redenen waarom hij benaderd was als lid. Een medewerker van het Secretariaat-Generaal, de coprojectleider, was ook betrokken geweest bij het MHAL-project en kende de Beneluxsamenwerking op het terrein van de ruimtelijke ordening natuurlijk goed. Op deze manier was bijna alle op dat moment in het Beneluxgebied beschikbare ervaring met internationale samenwerking op het terrein van de ruimtelijke ordening in het projectteam verzameld!

Deze eerdere ervaringen hadden bij de betrokkenen het bewustzijn gecreëerd dat internationale samenwerking op het terrein van de ruimtelijke ordening nog in de kinderschoenen stond en bovendien een eigen complexiteit kende. Er werd op verschillende terreinen lering uit getrokken. Een les betrof het inzicht dat het starten van een inhoudelijk gesprek over grensoverschrijdende of transnationale thema's op allerlei barrières stuit als gevolg van wederzijds onbegrip en wantrouwen. Processen kosten daardoor veel tijd, met als gevolg dat het vertrouwen van de betrokkenen in succes afneemt. Een Waalse vertegenwoordiger heeft bijvoorbeeld van de opstelling van het ruimtelijk ontwikkelingsperspectief voor het MHAL-gebied geleerd dat een dergelijk landsgrensoverschrijdend project met grote ambities veel tijd kost. Het is in zijn ogen noodzakelijk om behalve de ontwikkeling van een ruimtelijke visie ook praktisch uitvoering te geven aan de visie. Bij het uitblijven van concrete resultaten verliest men het vertrouwen in het project, zo veronderstelt hij.

Daarbij komt de moeilijkheid, en dat is de tweede les, dat de inbreng van de deelnemende partijen heel wisselend kan zijn. Er moet omgegaan kunnen worden met de aanzienlijke verschillen in de ambtelijke capaciteit die tussen landen bestaan. Deze onevenwichtige inbreng is slecht voor het draagvlak.

De herkomst van de leden van het team weerspiegelde zoals gezegd de samenstellende delen van de Benelux. De leden traden, zoals in feite de bedoeling was, echter geen van allen op als vertegenwoordigers van de afzonderlijke plandiensten. Ze beschouwden zichzelf in de eerste plaats nadrukkelijk als

¹³⁴ Naar aanleiding van het rapport *Europe 2000+* (Europese Commissie, 1994) heeft de Europese Commissie een aantal regionale studies laten uitvoeren. Voor het CCC-gebied (Central and Capital Cities and Regions) is een dergelijke studie gemaakt. Het studiegebied beslaat een regio die in het noorden wordt begrensd door Noord-Holland, in het zuiden door 'Île-de-France', in het westen door de 'South-East of England' en in het oosten door Hessen.

expert en in de tweede plaats als nationaal of gewestelijke vertegenwoordiger. De projectleider (Van den Broeck, 1997, 15) omschrijft de benadering van het projectbureau als professioneel. Bovendien is het waarschijnlijk dat de succesvolle ontwikkeling van een gemeenschappelijke visie te maken heeft met de gelijkgestemdheid van de betrokkenen, een gelijkgestemdheid die het gevolg is van eenzelfde professionele attitude en het groepsproces. De gesprekken met de leden van het projectbureau bevestigen het idee dat identificatie met doelstellingen van goede ruimtelijke ordening en een professionele rolopvatting duidelijk aanwezig waren.

Een voorbeeld betreft de wijze waarop een Nederlands lid van het projectbureau zijn opstelling beschrijft in de discussie over regionale vliegvelden. Hij heeft doelbewust niet de noodzaak van het voortbestaan van de vliegvelden Beek en Zestienhoven bepleit. De ontwikkeling van netwerken van hogesnelheidstreinen in de Benelux, in combinatie met de hoge dichtheid van regionale vliegvelden op het schaalniveau van de Benelux, maakt het voortbestaan van alle regionale vliegvelden overbodig, zo luidt zijn conclusie. In zijn ogen zijn vliegvelden in de eerste plaats bezorgers van overlast en staan daarom op gespannen voet met een goede ruimtelijke ordening. Het is dus wenselijk het aantal terug te brengen, zelfs als dit ten koste zou gaan van de Nederlandse regionale luchthavens. Dit heeft geresulteerd in de uitspraak: "De regionale luchthavens worden beperkt in aantal en mogen voor wat betreft het personenvervoer niet in concurrentie treden met het netwerk van hogesnelheidslijnen" (Benelux, 1997a, 81).

7.1.2 Het planningprincipe: een uitvoeringsgerichte visie op de gewenste ruimtelijke structuur

De aanpak die gevolgd is bij de opstelling van de Concept Tweede Benelux Structuurschets is in sterke mate geïnspireerd geweest op de denkbeelden van de projectleider. Deze heeft als planologisch adviseur diverse planvormingsprocessen in Vlaanderen begeleid, voornamelijk op gemeentelijk en regionaal niveau. De ruimtelijke planning op gemeentelijk en hoger schaalniveau staat in Vlaanderen bekend als structuurplanning.

Structuurplanning is een belangrijk onderwerp in de Vlaamse vakdiscussie geweest (zie ook hoofdstuk 5). De benadering van het projectbureau moet worden begrepen tegen de achtergrond van de Vlaamse aanpak van structuurplanning. Vermeersch heeft een uitgebreide beschrijving gegeven van deze methodiek (zie Vermeersch, 1994). De kern van de benadering is dat structuurplanning drie niveaus omvat. Een eerste niveau van visievorming waarbij het gaat om een grondhouding (ibid., 132). Het tweede niveau betreft het structuurplan. Het derde niveau betreft het plan van actie.

Bepalend voor de invulling van het structuurplan is wat Vermeersch (ibid., 121 e.v.) het structurele denken noemt: "Het denken overeenkomstig de struc-

turele samenhang is ons inziens het wezen zelf van comprehensief denken. Het structuurplan benaderen we dan ook niet als een allesomvattend plan dat alle ruimtelijke relevante factoren afweegt. In de eerste plaats is het de taak van de structuurplanning om 'de ruimtelijk-structurele elementen in rekening te brengen.' "Die materiële elementen die op het niveau van het plangebied een structurerend vermogen hebben, worden structuurbepalende elementen genoemd" (ibid., 137). Het gaat hierbij niet alleen om ruimtelijke samenhang. Ook de maatschappelijke dragers achter functies moeten in het denken worden betrokken. Het idee dat ruimtelijke relaties in samenhang structuren vormen, leidt tot de conclusie dat planvorming niet beperkt mag blijven tot het schaalniveau van het plangebied. "De structurele verbanden vormen de maat van de studievelden" (ibid., 123). In een plan wordt de "ruimtelijke structuur van het bestaande en het beoogde" (ibid., 128) in beeld gebracht. De aanpak moet op het continuüm, zoals beschreven in hoofdstuk 2, dus geplaatst worden rechts van het midden, richting planning als sturing.

De drieslag is duidelijk te herkennen in de Concept Tweede Benelux Structuurschets¹³⁵. In het deel 'De gewenste Benelux ruimtelijke structuur' wordt ingegaan op de 'uitgangshouding', een 'visie op de gewenste ruimtelijke ontwikkeling' en een 'ruimtelijk concept voor Benelux+'. De uitgangshouding en visie geven de fundamentele uitgangspunten weer van hetgeen het projectbureau in algemene termen een goede ruimtelijke ordening (inhoudelijk) en goede planning (procedureel) vindt. Dit komt grofweg overeen met wat bij Vermeersch grondhouding heet. Uitgangshouding en visie bevatten uitspraken als: "Het tweede beginsel van de uitgangshouding van de schets betreft het erkennen en stimuleren van diversiteit. De eigen kwaliteiten en potenties van gebieden kunnen hierdoor beter behouden en ontwikkeld worden, wat essentieel is voor de leefbaarheid" (Benelux, 1996a, 41). "De Tweede Schets wil de toename van de bevolking, de hieraan gekoppelde voorzieningen en de economische groei concentreren in bepaalde gebieden" (ibid., 48). "De natuur heeft [...] ook eigen, intrinsieke waarden" (ibid., 51).

Het ruimtelijk concept heeft betrekking op de gewenste ruimtelijke structuur van Benelux en omgeving, Benelux+ genoemd¹³⁶. Zo wordt het (deel)con-

¹³⁵ Op deze plaats wordt nog niet ingegaan op de inhoud van de Concept Tweede Benelux Structuurschets. De inhoud komt aan de orde in paragraaf 7.2.

¹³⁶ Onder Vlaamse planologen is de betekenis van ruimtelijke concepten anders dan onder Nederlandse planologen. In het Nederlandse ruimtelijk beleid kan een onderscheid worden gemaakt tussen gelokaliseerde en niet-gelokaliseerde planconcepten (Zonneveld, 1991a). Niet-gelokaliseerde concepten hebben een generieke betekenis, zoals de compacte stad. Gelokaliseerde concepten hebben betrekking op een concreet gebied, zoals Randstad-Groene Hart. Vlamingen rekenen de eerste soort tot het domein van de visievorming. Ruimtelijke concepten hebben in het jargon van de Vlaamse structuurplanning altijd betrekking op een concreet gebied.

cept 'Toplocaties in een noordzuid keten van stedelijke netwerken' onderscheiden, waarin "wordt geopteerd voor het verder geschikt maken van dit gebied voor belangrijke nationale en internationale en mondiale activiteiten" (ibid., 57). Dit komt grofweg overeen met het niveau van het structuurplan van Vermeersch.

In een apart deel 'Doelstellingen en maatregelen per thema', het niveau van het plan van actie, worden over concrete problemen en maatregelen uitspraken gedaan; "[...] maatregelen worden gepresenteerd die nodig zijn om visie en concept te realiseren" (ibid., 61). Zo wordt bijvoorbeeld ten aanzien van de hoofdinfrastructuur gesteld dat er duidelijke afspraken nodig zijn "met betrekking tot de rol en specialisatie van de luchthavens" (ibid., 82).

De bijdrage van projectleider Van den Broeck aan de Vlaamse vakdiscussie beklemtoont de samenhang van de verschillende niveaus in het planningproces. Structuurplanning moet zich tegelijkertijd bezighouden met zowel visievorming als met concrete probleemoplossing. Een probleemgerichte aanpak – 'inductie' – en de ontwikkeling van een normatief kader – 'deductie' – in de vorm van een visie moeten in zijn optiek parallel worden gevolgd (op citaat in Vermeersch, 1994, 74). Van den Broeck legt in het bijzonder de nadruk op de actiegerichtheid: "[...] planning vereist resultaat als ze geloofwaardig wil zijn [...]" (ibid., 75).

Het commentaar van Van den Broeck (1995) op het planproces voor de Gentse-kanaalzone biedt nog meer inzicht in zijn opvattingen over goede planning. Hij benadrukt de beperking van integrale omvattende plannen. Hiermee onderscheidt hij zich van Vermeersch die immers de nadruk legt op het comprehensief denken. Een daadwerkelijke ruimtelijke integratie van sectorale maatregelen is volgens Van den Broeck slechts mogelijk wanneer het gaat "over een afbakenbaar, hanteerbaar en lokaliseerbaar en dus beperkt gebied, met duidelijke kenmerken, problemen, potenties en partners met kennis en bevoegdheid over het gebied" (Van den Broeck, 1995, 23). Dit zijn voorwaarden om met verschillende partners tot overeenstemming te komen over daadwerkelijke maatregelen die kunnen worden vastgelegd in zogenaamde collectieve ruimte overeenkomsten (ibid.).

In overeenstemming met de hier geschetste opvattingen is de Concept Tweede Benelux Structuurschets opgesteld vanuit het perspectief van planning als programmering, waarbij programmering gericht is op sturing. Er wordt duidelijk aangegeven welke acties er nodig zijn om de gewenste ruimtelijke structuur te realiseren. Hiermee is overigens niet gezegd dat de planmakers de communicatieve dimensie van het planningproces uit het oog hebben verloren. Uit de gesprekken met de leden van het projectbureau valt op te maken dat men geenszins de overtuiging had dat er voldoende consensus was of gerealiseerd kon worden onder de Beneluxpartners. Men verwachtte niet dat ondertekening door de ministers direct zou leiden tot de uitvoering van de

maatregelen die in de schets worden genoemd.

Men onderkende dus dat er spanning bestond tussen het formuleren van een gewenste ruimtelijke structuur, een communicatief proces, en het maken van afspraken tussen de partners ten aanzien van concrete maatregelen, programmering. Acceptatie van een aantal maatregelen die invulling geven aan een wenselijke ruimtelijke structuur werd echter binnen het projectbureau uiteindelijk wel het criterium voor succes gevonden. Ondanks de onderkenning van het spanningsveld wordt niet duidelijk hoe men met deze spanning denkt om te gaan. Beide doelstellingen, het bereiken van overeenstemming over maatregelen en het formuleren van een gewenste ruimtelijke structuur op het schaalniveau van de Benelux, worden tegelijkertijd nagestreefd. Alhoewel men zich ervan bewust is dat er spanning bestaat tussen deze verschillende dimensies van het planningproces, slaagt het projectbureau er niet in een duidelijke vorm te vinden waarmee met deze spanningen kan worden omgegaan. In paragraaf 7.2.2 kom ik hier op terug. Daar zal ik onder andere betogen dat de formuleringen behorend bij de visie en het ruimtelijk concept erg gericht lijken te zijn op uitvoering en niet op debat.

7.1.3 Het vraagstuk van binding: essentiële beslissingen worden benoemd

De spanning tussen communicatie en programmering komt duidelijk naar voren in de beraadslagingen van het projectbureau over het vraagstuk van binding. Deze discussie bewoog zich tussen de polen van het bewerkstelligen van concrete en afdwingbare beslissingen en het volstaan met een indicatief referentiekader. In een notitie¹³⁷ beveelt een jurist van het Secretariaat-Generaal het instrument van een overeenkomst aan om binding aan de schets te realiseren. Een dergelijke overeenkomst is een internationaalrechtelijk verdrag (zie § 4.1.2), waarin aan het Comité van Ministers de bevoegdheid kan worden gegeven beschikkingen vast te stellen inzake de ruimtelijke ordening¹³⁸. Waarschijnlijk werd hiervan afgezien omdat men vreesde dat opstelling en vaststelling van de schets dan te lang zou gaan duren. Kennelijk bestond er niet de overtuiging dat de binding aan het document door juridificering zodanig werd vergroot dat het de moeite van de te volgen procedure

¹³⁷ REG (94) 22, herz; 16/2/1994.

¹³⁸ De auteur van de notitie stelt dat op basis van het verdrag tot instelling van de BEU (1958) het duidelijk is "dat het Comité van Ministers niet bevoegd is beschikkingen te nemen inzake ruimtelijke ordening." Zo duidelijk is dit echter niet. Elders stelt de auteur dat met de instelling van de BCRO (1969) de ruimtelijke ordening binnen de werking en de doelstellingen van de unie is gebracht. Bovendien is er een precedent omdat het Comité van Ministers in (13 mei) 1974 (M(74)12) een beschikking heeft vastgesteld waarin de wederzijdse afstemming van streek- en structuurplannen wordt geregeld.

waard was. Ondanks de constatering van de jurist van het Secretariaat-Generaal dat een overeenkomst “het enige mogelijke, alsook aangewezen juridische instrument” is, wordt in het proces vertrouwd op afspraken “waarbij de sociale verplichting tot naleving sterk is” (zie § 4.1.2). Op basis van het Beneluxverdrag blijft na het schrappen van de mogelijkheid van een overeenkomst alleen het vooruitzicht van een aanbeveling over. En “[d]e aanbevelingen van het Comité [van ministers] verbinden de Hoge Verdragsluitende Partijen niet.”¹³⁹ Overigens wordt in de conceptschets (Benelux, 1996a, 152) de suggestie van de opstelling ‘op termijn’ van een Overeenkomst inzake de ruimtelijke ordening nog wel genoemd (zie ook § 7.2.4).

Er bestonden, zoals we hebben gezien (§ 6.2.2) verschillende ideeën over doorwerking en binding bij de Beneluxpartners, waarmee het projectbureau rekening moest houden. Dit was al duidelijk bij de opstelling van de *Verdiepingsnota* en blijkt ten enenmale bij de opstelling van de schets. Aan de ene kant van het spectrum staan Wallonië en Luxemburg, aan de andere kant staat Vlaanderen. Nederland bevindt zich ertussenin. Brussel houdt zich afzijdig. De Walen en Luxemburgers hebben geen behoefte aan afspraken die verplichtingen ten aanzien van het eigen beleid met zich meebrengen. De werking van de schets wordt door deze laatste met name belangrijk geacht in relatie tot het Europese schaalniveau. Het gaat hen dus niet in de eerste plaats om afspraken over maatregelen die uitvoering geven aan in Beneluxverband overeengekomen ruimtelijk beleid. De Walen en Luxemburgers beschouwen de schets overwegend als strategisch instrument om gemeenschappelijke belangen te formuleren die vervolgens door kunnen klinken in Europees beleid. De Vlamingen zien afdwingbare afspraken daarentegen haast als een *conditio sine qua non*. De Nederlanders vragen om binding aan afspraken over procedures.

Het projectbureau stond dus voor de lastige taak om een vorm te vinden voor de schets, waarin zowel discussie-elementen zitten als afspraken die verplichtingen meebrengen voor de plandiensten. Een beperkende randvoorwaarde is dat voor binding aan de schets geen bestaand juridische figuur kan worden gekozen die afdwingbaarheid tot gevolg heeft. Een overeenkomst is immers als mogelijkheid door de Beneluxpartners uitgesloten.

Het projectbureau benadert het vraagstuk van binding in hoofdzaak op twee manieren. Qua voorgestane werking wordt een onderscheid gemaakt tussen de verschillende delen van de schets. Uitgangshouding, visie en ruimtelijk concept zijn primair bedoeld om discussie uit te lokken. De beleidsmaatregelen moeten de betrokken plandiensten, andere diensten op nationaal of gewestelijk niveau en provinciale overheden tot handelen brengen. Verder

¹³⁹ Artikel 19 lid c, Verdrag tot instelling van de Benelux Economische Unie.

wordt aan het uitgangspunt van selectiviteit invulling gegeven door gedeelten van het hele document aan te merken als essentiële beslissingen. Door acceptatie van deze beslissingen zeggen de Beneluxministers voor ruimtelijk ordening toe de desbetreffende maatregelen of doelstellingen te laten doorwerken. Er kan slechts van worden afgeweken bij zware overwegingen in samenhang met een partiële herziening van de schets (Benelux, 1996a, XV). Deze figuur van de essentiële beslissingen is geïnspireerd op de Nederlandse Planologische Kernbeslissing (PKB)¹⁴⁰. De juridische status van een PKB houdt het midden tussen een nota en een wet. "De regering is politiek gebonden om de PKB uit te voeren en daar kan iedereen haar op aanspreken" (Klaassen, 1986, 30). De rechtsgevolgen zijn echter omstreven (Korthals Altes, 1995, 66).

Het projectbureau streeft er dus naar zo concreet mogelijke acties te formuleren en de Beneluxpartners zich hierop te laten vastleggen. Ten aanzien van het onderscheid tussen discussie-elementen en concrete afspraken stelt Van den Broeck (1997, 17) dat beslissingen op twee niveaus zijn geformuleerd. Het eerste niveau is dat van de gewenste ruimtelijke structuur. Het tweede niveau is dat van de doelstellingen en maatregelen per thema. Slechts op het niveau van de maatregelen zou de schets gehandhaafd kunnen worden. Binding en doorwerking, in de zin van toezeggen en daaraan gehouden worden, hebben dus betrekking op het concrete niveau van maatregelen.

De essentiële beslissingen in de conceptschets beperken zich echter niet tot het concrete niveau van maatregelen. Ze worden voorgesteld op zowel het niveau van de uitgangshouding, visie en ruimtelijk concept als op het niveau van de maatregelen. In eerste instantie zouden essentiële beslissingen alleen betrekking hebben op de maatregelen, zoals overeen lijkt te komen met de door Van den Broeck beschreven zienswijze. Het projectbureau besluit later echter om ook ten aanzien van de gewenste ruimtelijke structuur essentiële beslissingen te formuleren. Binnen het projectbureau ontstond overeenstemming over de wens de ministers echt iets te laten ondertekenen. Bovendien wilde men door daadkrachtige formuleringen te kiezen de betrokkenen ertoe brengen goed stil te staan bij de inhoud van de schets. Men vreesde dat wanneer het beeld van de gewenste ruimtelijke structuur niet zou worden voorzien van essentiële beslissingen, dit beeld gemakkelijker genegeerd zou worden. Door ook essentiële beslissingen te koppelen aan het beeld van de gewenste ruimtelijke structuur wilde men zorgen dat ook deze elementen serieus werden genomen. Hiermee werd wel het heldere onderscheid dat bestond tussen het deel met de maatregelen en het deel met de gewenste ruimtelijke structuur verwaterd. De vraag dringt zich op of dit een goede strategie is om discussie te stimuleren. Acceptatie van essentiële beslissingen

¹⁴⁰ Overigens ook in het Vlaams ruimtelijk beleid is een dergelijke figuur geïntroduceerd de Ruimtelijke Kernbeslissing.

veronderstelt immers dat er geen discussie meer mogelijk is.

Essentiële beslissingen in de conceptschets hebben dus betrekking op zowel de wenselijke ruimtelijke structuur als op de maatregelen. De daadwerkelijk controleerbare doorwerking van de schets zou echter alleen plaats kunnen vinden op het niveau van maatregelen. De wenselijke ruimtelijke structuur zou daarentegen een stimulans voor discussie moeten zijn. De spanning tussen het bieden van een inspirerende ruimtelijke visie en het realiseren van overeenstemming over een maatregelenpakket is wel erkend door het projectbureau. Hiervan getuigt het onderscheid in werking van de verschillende delen. Vanaf het begin wordt echter ook het verband tussen de gewenste ruimtelijke structuur en de maatregelen benadrukt. De maatregelen dienen ter realisering van de gewenste ruimtelijke structuur. Bovendien worden ze steeds in samenhang behandeld. Door vervolgens ook essentiële beslissingen aan te geven in het deel dat tot discussie moet leiden wordt voor de ministers c.q. plandiensten onduidelijk waar ze zich op vastleggen. Zoals in de volgende paragraaf zal blijken (zie § 7.3) wordt in de beslisnota de figuur van essentiële beslissingen vervangen door het vrijblijvende idee van beleidsopties.

7.1.4 Werken aan een gemeenschappelijke plantaal: 'frame reflection in action'

Hoewel de leden van het projectbureau niet met een duidelijk gespecificeerde opdracht aan het werk gingen, moest in het team de overtuiging ontstaan dat geen van hen een verborgen agenda, afkomstig van één van de plandiensten, had. Verder voelde het planteam de noodzaak een inhoudelijke basis voor de schets te creëren. Het verrichten van nieuw onderzoek was maar beperkt mogelijk. Bovendien was aangegeven dat het bestaande ruimtelijk beleid van de Beneluxpartners als uitgangspunt voor de schets zou moeten fungeren.

In de eerste fase van het werk ligt de nadruk op het ontwikkelen van een gemeenschappelijk inzicht in transnationale ruimtelijke vraagstukken en het relevante beleid in en om de Benelux. Deze kennisbasis wordt op twee manieren gerealiseerd. Ten eerste wordt het ruimtelijk beleid van de Beneluxpartners en het beleid in de aangrenzende gebieden zeer uitgebreid verkend (zie Benelux, 1996b). Daarnaast wordt aan een aantal experts gevraagd een vraagstuk te analyseren in relatie tot planning in Beneluxverband¹⁴¹. Deze werkwijze was mede geïnspireerd op de aanpak die gevolgd is bij de opstelling van het ruimtelijke ontwikkelingsperspectief voor het MHAL-gebied.

De verwerking van het materiaal dat op deze manier werd gegenereerd

¹⁴¹ Het gaat om studies naar het locatiebeleid, de hoofdinfrastructuur, logistieke netwerken, de ecologische hoofdstructuur, de landelijke gebieden en de samenwerking tussen de landen van de Benelux. In de volgende paragraaf (7.2.1) wordt ingegaan op de inhoud van deze studies.

deed de leden van het projectbureau ervaren dat er een communicatieprobleem bestond. Niet alleen de Frans- en Nederlandstaligen bleken elkaar niet volledig te begrijpen. Ook tussen Vlamingen en Nederlanders bleken verschillende betekenissen aan begrippen te worden toegekend, wat tot onbegrip leidde. Door de ontwikkeling van wat in het team de 'plantaal' is gaan heten, is getracht de communicatieproblemen te overbruggen. Het 'vocabulaire' van het projectbureau is als begrippenlijst opgenomen in de Concept Tweede Benelux Structuurschets. De gedefinieerde begrippen hebben zowel betrekking op algemene categorieën uit het ruimtelijk beleid als op specifieke concepten in de schets. De meest in het oog springende afwezige termen zijn ruimtelijke ordening c.q. ruimtelijke planning of 'l'aménagement du territoire'. Deze begrippen hebben in de Beneluxlanden tot op zekere hoogte vergelijkbare betekenissen (Doucet, 1997, 79)¹⁴². De verschillen tussen de landen van de Benelux zijn in dit opzicht klein, vergeleken met de verschillen die bestaan tussen de landen van de Europese Unie (zie Williams, 1996, 55 e.v.).

Het expliciet verwoorden van de betekenis van begrippen en concepten uit het ruimtelijk beleid van vijf plandiensten dwong de leden van het team te reflecteren op het beleid waar ze het meest vertrouwd mee waren. Wat vanzelfsprekend werd gevonden bleek dat plotseling veel minder te zijn. Een belangrijk gevolg was onder andere dat er zich een open communicatie ontwikkelde die ertoe bijdroeg dat in het team geleidelijk een vertrouwensbasis ontstond. Hoewel het ontwikkelen van een gemeenschappelijke plantaal relatief veel tijd heeft gekost, vinden alle leden van het projectbureau dit een belangrijk product. Verondersteld wordt dat het een bijdrage levert aan verbetering van de communicatie tussen planners uit verschillende delen van de Benelux.

7.1.5 Draagvlakvorming in beperkte kring

Het beperkte succes van de (eerste) Globale Benelux Structuurschets werd mede verklaard door de werkwijze van de opstellers. Degenen die voor doorwerking van de eerste schets moesten zorgen, waren te weinig bij de planvorming betrokken geweest. Dit was althans de overtuiging op het Secretariaat-Generaal en bij de projectleiding van de Tweede Benelux Structuurschets. Door al tijdens het planproces in gesprek te raken met de actoren die uiteindelijk voor doorwerking zouden moeten zorgen, kon een draagvlak worden gecreëerd, zo werd geredeneerd. In de praktijk bleek het werk binnen het projectbureau zo intensief dat contacten buiten de kring van het team van opstellers en begeleiders beperkter bleven dan men in eerste instantie gewenst had.

In de *Verdiepingsnota* wordt gesteld dat de Werkgroep Coördinatie het klop-

¹⁴² In Frankrijk heeft 'l'aménagement du territoire' echter een duidelijk andere betekenis.

pend hart van de organisatiestructuur moest vormen. De werkgroep moest nauw betrokken worden bij de planvorming. De afvaardiging in de werkgroep moest van hoog ambtelijk niveau zijn om doorwerking veilig te stellen. In de Verdiepingsnota wordt dan ook gesproken over vertegenwoordiging op het niveau van directeur. Uiteindelijk is de betrokkenheid van hoge ambtenaren slechts beperkt geweest. Het zijn in de praktijk veelal de beleidsambtenaren met verantwoordelijkheid voor internationale samenwerking geweest, die namens de diensten actief deel hebben genomen aan het planproces.

De leden van het projectbureau hebben tijdens de opstelling van de schets weinig ruggenspraak gehad met de plandiensten. Contacten met sectordepartementen waren nog veel schaarser. Gezien de thema's van de schets zijn desalniettemin met name de departementen die verantwoordelijk zijn voor landbouw, natuur en infrastructuur belangrijke doelgroepen voor de doorwerking van de schets. Vertegenwoordigers in de Werkgroep Coördinatie van de Nederlandse, Waalse en Luxemburgse plandiensten waren daarentegen zeer nauw betrokken bij het werk van het projectbureau. Deze leden hebben gedurende het proces getracht contact te houden met collega's van het eigen departement.

Uit het onderzoek is gebleken dat binnen de Waalse administratie –'de planningdienst'– de schets al tijdens de opstelling met enige regelmaat onderwerp van gesprek is geweest. De Walen hadden bij de MHAL-samenwerking ervaren dat ze gedomineerd werden door de Nederlanders. Om dit te voorkomen bij de opstelling van de schets, werd gevonden dat de Tweede Benelux Structuurschets intern, binnen het Waalse overheidsapparaat, aandacht moest krijgen. Gebleken is dat binnen het kabinet van de Waalse minister voor ruimtelijke ordening werd gevonden dat de schets vooral een zaak was van de administratie. In de kring van het kabinet blijkt dan ook weinig draagvlak te bestaan voor de schets, zoals in het vervolg zal blijken (zie § 7.2.2).

Naar voren is gekomen dat de RPD lange tijd een nogal apathische houding aannam ten aanzien van het planproces. Er was sprake van een groot gebrek aan belangstelling volgens een aantal betrokkenen. Pas op het moment van afronding ontstond bezorgdheid, met name in de kringen die moesten waken over de politieke consequenties van de schets. Deze consequenties mochten niet betekenen dat onvoorziene beperkingen werden gesteld aan afwegingen van beslissingen in nationaal verband, met name in relatie tot de actualisatie van de Vinex.

Een Vlaamse respondent laat zich in vergelijkbare zin uit. "Als er iets stond waar wij naar konden verwijzen, des te beter. [...] Maar zorg er wel voor dat de Schets niet tegenstrijdig is met het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen." Een Brusselse vertegenwoordiger liet weten dat de schets bijzonder lage prioriteit had in vergelijking met ander werkzaamheden.

Om al tijdens de opstelling bekendheid te geven aan de schets buiten de kring

van direct betrokkenen werd een communicatiestrategie opgezet. Aan de noodzakelijke voorwaarde voor doorwerking, bekend zijn met de inhoud, moest volgens de planmakers al in deze vroege fase worden voldaan om de doorwerking snel op gang te brengen. Onder de naam Schetsberichten is een tweetal informatiebrieven opgesteld (Zonneveld & D'hondt, 1995a; 1995b). Deze berichten werden onder verantwoordelijkheid van het projectbureau naar buiten gebracht. Hoewel men ten tijde van de eerste nieuwsbrief verwachtte er vier uit te zullen brengen, zijn er uiteindelijk dus slechts twee uitgebracht.

De samenstelling van de groep aan wie de nieuwsbrief is verzonden is langs drie wegen tot stand gekomen. Ten eerste is aan de Beneluxpartners gevraagd organisaties te noemen. Dit heeft het minst opgeleverd. Ten tweede is de brief verzonden naar de vaste contacten van het Secretariaat-Generaal van de Benelux. Ten derde konden de leden van het projectbureau personen en organisaties aangeven waarvan ze dachten dat ze tot de doelgroep van de schets behoorden. Via deze kanalen is ook na afronding van de conceptschets een brochure, uitgebracht in het Nederlands, Frans, Duits en Engels, verspreid. Op deze wijze konden ook de buurlanden kennismaken van de schets. De doelgroep die op deze manier is gedefinieerd is breed en pluriform. Deze doorwerkingsstrategie laat zich het best omschrijven als een schot hagel.

Met scherp werd wel geschoten door de beslissing vertegenwoordigers van de Vlaamse en Nederlandse provincies¹⁴³ op te nemen in de Werkgroep Coördinatie. Met name vanuit de Nederlandse provincie Noord-Brabant is erop aangedrongen aan tafel te mogen zitten. Doorwerking werd door deze provincie afhankelijk gemaakt van participatie. Al vrij snel zijn de zuidelijke Nederlandse provincies en de Vlaamse provincies betrokken geraakt bij de Werkgroep Coördinatie. Dit houdt verband met structurele veranderingen in het Beneluxoverleg inzake de ruimtelijke ordening (zie § 1.3.1). Aan het projectbureau werd bovendien een medewerker van de Nederlandse provincie Limburg toegevoegd (Zonneveld & D'hondt, 1995b). Het nieuwe lid moest specifiek zorgdragen voor de inbreng vanuit regionaal schaalniveau. Onder andere door zijn betrokkenheid bij het MHAL-project was hij bovendien goed op de hoogte van de planning in Wallonië en Noordrijn-Westfalen.

7.2 Het plan: tussen bestaand beleid en meerwaarde

Het planningproces wordt zoals gezegd gekenmerkt door het zoeken naar

¹⁴³ De Waalse provincies ontbreken omdat zij geen rol van betekenis spelen in de Waalse ruimtelijke ordening (zie hoofdstuk 5).

Afbeelding 7.1 Inhoudsopgave Concept Tweede Benelux Structuurschets (Benelux, 1996a)

Voorwoord	VII
Inleiding	IX
Benelux Ruimtelijk Project: Op weg naar uitvoering	XV
Deel 1 Op weg naar de Tweede Benelux Structuurschets	1
hoofdstuk 1 Van Eerste naar Tweede Schets	2
hoofdstuk 2 Beleid in ontwikkeling in en rond Benelux	5
Deel 2 Het gezicht van Benelux	19
hoofdstuk 1 Benelux in cijfers	20
hoofdstuk 2 Benelux in beeld	28
hoofdstuk 3 De bestaande ruimtelijke structuur	32
Deel 3 De gewenste Benelux ruimtelijke structuur	39
hoofdstuk 1 Uitgangshouding	40
hoofdstuk 2 Visie op de gewenste ruimtelijke ontwikkeling	48
hoofdstuk 3 Een ruimtelijk concept voor Benelux +	51
Deel 4 Doelstellingen en maatregelen per thema	61
hoofdstuk 1 Mobiliteitsbeheersing door locatiebeleid	62
hoofdstuk 2 Hoofdinfrastructuur	73
hoofdstuk 3 Landelijke gebieden	100
hoofdstuk 4 Ecologische Hoofdstructuur	123
Deel 5 Ruimte voor Samenwerking	139
hoofdstuk 1 Samenwerking als basisstrategie	140
hoofdstuk 2 Een visie op samenwerking	150
hoofdstuk 3 Ruimtelijke concepten voor samenwerking	157
Deel 6 Begrippenkader	173
(totaal aantal pagina's: 185)	

evenwicht tussen onafhankelijke visievorming door experts en het bereiken van overeenstemming over concrete maatregelen tussen de betrokken partijen. Zoals zal blijken in deze paragraaf weerspiegelt de inhoud van de Tweede Benelux Structuurschets de spanning die optreedt als een planningsubject aan alle vier de dimensies (§ 3.3.1) van het planningproces tegelijkertijd invulling wil geven.

Een blik op de inhoudsopgave van de Concept Tweede Benelux Structuurschets leert dat al deze dimensies een duidelijke plaats hebben gekregen (zie afb. 7.1). De conceptschets bestaat uit zes delen, plus een kernachtige samenvatting. De samenvatting 'Benelux Ruimtelijk Project: op weg naar uitvoering', somt de als essentieel bestempelde beslissingen uit de zes delen van de schets op. Deze samenvatting van de schets was bedoeld als het

deel waarover de ministers voor ruimtelijke ordening een beslissing zouden nemen. Aanpassingen zouden beperkt moeten blijven tot dit gedeelte. In de volgende paragraaf (§ 7.2) zal echter duidelijk worden dat de aanpassing van de conceptschets fundamenteeler van aard was dan het projectbureau had voorzien.

Na het eerste inleidende deel wordt in deel 2 'Het gezicht van Benelux' geschetst. Dit deel bevat een aantal statistische kerngegevens en een beschrijving van de fysisch- ruimtelijke structuur en de sociaal-economische ruimtelijke structuur. Hiermee wilde het projectbureau aantonen dat de diversiteit en samenhang in het Beneluxgebied en omgeving aanleiding geven om te veronderstellen dat er transnationale en grensoverschrijdende ruimtelijke vraagstukken zijn. Dit deel beoogt een communicatieve werking

te hebben. Hierbij wordt overigens ruimtelijke samenhang in de twee betekenissen¹⁴⁴ zoals die in paragraaf 3.1.1 zijn onderscheiden, door elkaar gebruikt. In deel 3 wordt de ‘Gewenste Benelux ruimtelijke structuur’ gepresenteerd. Het projectbureau beoogde in dit deel invulling te geven aan planning als communicatief proces gericht op sturing. De doelstellingen en maatregelen die in deel 4 worden beschreven, waren bedoeld om duidelijke afspraken te realiseren tussen de Beneluxpartners. (Concrete afspraken moesten dus vooral ontstaan rond dit deel 4.) Dit vierde deel behoort bij de programmeringsdimensie en is met name gericht op sturing. In deel 5 ‘Ruimte voor Samenwerking’, worden de bouwstenen voor netwerkvorming aangeleverd. Het projectbureau gaat hier nadrukkelijk in op de rol die het Secretariaat-Generaal als proceduremanager (zie § 3.2.2) zou kunnen spelen. Deze rol past goed bij planning beschouwd als programmering gericht op afstemming, dat wil zeggen het creëren en onderhouden van een procedureel kader waarin partijen tot afstemming van beleid kunnen komen.

Het projectbureau beoogde dus nadrukkelijk aan alle vier de dimensies zoals die door mij in afbeelding 3.2 zijn onderscheiden invulling te geven. Hoewel de opzet van de conceptschets duidelijk onderscheid maakt tussen de verschillende dimensies, bleek in de praktijk dat ze niet helder te scheiden zijn. Dit kwam vooral aan het licht op het moment dat de conceptschets werd omgevormd tot een beslisnota.

In paragraaf 7.2.1 zal allereerst ingegaan worden op de verkenning van het bestaande beleid en de bijdrage van externe adviseurs. Vervolgens wordt de visie op de gewenste ruimtelijke structuur besproken (§ 7.2.2). Daarna wordt ingegaan op de maatregelen die het projectbureau voorstelde (§ 7.2.3). De doorwerkingsstrategie wordt als laatste besproken (§ 7.2.4).

7.2.1 Experts hebben moeite met de formulering van ruimtelijke vraagstukken

De Verdiepingsnota en het Bestuurlijk Akkoord leverden een aantal globale vraagstukken voor de beleidsagenda. In grote lijnen komt naar voren wat de grote thema's zijn voor transnationale planning in de Benelux, volgens deze nota's. Het ene cluster betrof het vervoers- en infrastructuurnetwerk en de bijbehorende knooppunten. Hieronder moesten ook stedelijke netwerken worden verstaan. Het andere cluster had betrekking op niet-stedelijke ruimtelijke ontwikkeling. Het gaat daarbij om de functie en ontwikkeling van het landelijk gebied maar ook om natuurbescherming en -ontwikkeling. Dat de omschrijving van vraagstukken in de Verdiepingsnota te weinig houvast bood

¹⁴⁴ Ter herinnering: het gaat om samenhang als oorzaak van conflict en om samenhang als intrinsiek onderdeel van ruimtelijke kwaliteit.

voor planvorming werd impliciet aangegeven door te wijzen op de noodzaak van een aantal studies die zouden moeten worden verricht. Studieonderwerpen die genoemd werden waren: een inventarisatie van *missing links*, het aanduiden van grensoverschrijdende vervoersregio's, de ontwikkeling van een ecologische hoofdstructuur in de Benelux, een verkenning van de ontwikkelingen in de landbouw en omschrijving van de functies en kwaliteiten van poortzones¹⁴⁵.

Het projectbureau heeft hoofdzakelijk op twee manieren geprobeerd ruimtelijke vraagstukken te inventariseren. Van het projectbureau werd gevraagd uit te gaan van het vigerende ruimtelijk beleid in de landen en gewesten van de Benelux. Een analyse van dit beleid leverde een aantal opgaven op voor de Tweede Benelux Structuurschets, die worden beschreven in de al eerder genoemde synthesesnota (Benelux, 1996b). Verder heeft een aantal vakspecialisten de opdracht gekregen op een specifiek terrein de ruimtelijke opgaven voor de Beneluxsamenwerking aan te geven en aanbevelingen te doen over de inhoud van de Tweede Benelux Structuurschets. Afgezien van onderzoeken op deelgebieden van de grote thema's, de infrastructuurnetwerken en knooppunten en de niet-stedelijke ruimte, is via een onderzoek zicht ontstaan op de transnationale en grensoverschrijdende samenwerking ten aanzien van de ruimtelijke ordening en aanverwante terreinen (Mastop e.a., 1995). Belangrijk doel van dit onderzoek was de positie van de schets ten aanzien van de bestaande samenwerkingsverbanden in de Benelux te bepalen.

In het verdere verloop van deze paragraaf wordt bekeken in hoeverre de onderzoeken aanknopingspunten boden voor het projectbureau bij het bepalen van de ruimtelijke vraagstukken waarvoor de Benelux als planningsubject een rol van betekenis zou kunnen spelen. Maken de studies, uitgaande van het subsidiariteitsbeginsel (§ 4.1.3), duidelijk dat Beneluxsamenwerking wenselijk is om de geschetste vraagstukken op te lossen? En, als samenwerking wenselijk is, welke functie heeft planning dan te vervullen: afstemming of sturing?

Het rapport *Grensoverschrijdende projecten en samenwerkingsverbanden* (Mastop, e.a., 1995) adviseert om met de Tweede Benelux Structuurschets aan te sluiten bij de grensoverschrijdende samenwerking en projecten die op dat moment al bestaan. Een belangrijke conclusie die naar aanleiding van het rapport kan worden getrokken heeft betrekking op de waarde van een strategisch transnationaal plan zoals de Tweede Benelux Structuurschets. De belangrijkste rol is te verzekeren dat deze 'bottom-up input' op een effectieve

¹⁴⁵ Het begrip 'poortzones' is gebaseerd op het concept 'poorten' uit het *Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen*.

Poorten zijn "plaatsen waar ontwikkelingen worden gestimuleerd omwille van de bestaande of potentiële positie in het internationale communicatienetwerk" (Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, 1997, 559/560).

manier wordt gekanaliseerd (D'hondt & Mastop, 1997, 50). In de planvorming van de Tweede Benelux Structuurschets is 'bottom-up' vooral beschouwd als het beleid van de nationale en gewestelijke plandiensten. De synthesesnota beperkt zich in hoofdzaak tot het beleid zoals dat in de nationale en gewestelijke beleidsnota's voor ruimtelijke ordening is geformuleerd. Ook in de rapporten van de experts staat het vastgestelde en in voorbereiding zijnde beleid op nationaal of gewestelijk niveau centraal. Hierbij ligt de nadruk op het ruimtelijk beleid. In een enkel rapport wordt ook Europees beleid betrokken.

In het rapport over de bestaande samenwerking wordt duidelijk positie gekozen ten aanzien van de rol die het Beneluxplanningssubject zou moeten spelen. De schets moet nadrukkelijk op doorwerking georiënteerd zijn. Het engagement ten aanzien van doorwerking moet georganiseerd worden. Tegelijkertijd wordt erkend dat het planningssubject weinig instrumenten ter beschikking staan om dit te bereiken. De auteurs (Mastop e.a., 1995) hechten veel waarde aan de mogelijkheid om via collectieve beeldvorming, een bij uitstek communicatief proces, richting te geven aan de besluitvorming van betrokken actoren. Engagement ten aanzien van de doorwerking kan worden georganiseerd door het duidelijk in samenhang benoemen van doelen, producten, structuren en actoren. Hiermee worden met andere woorden de voorwaarden geschetst voor planning als een programmeringsproces. De koppeling van de ideeën uit dit rapport aan de visie en maatregelen in de Concept Tweede Benelux Structuurschets is echter beperkt gebleven, zo zal in de volgende paragraaf blijken.

Een onderscheid tussen sturing en afstemming wordt in het advies niet expliciet gemaakt. De mogelijke doorwerkingstrategieën die worden aangegeven zijn echter wel duidelijk te koppelen aan afstemming- of sturingsopgaven. Behalve op collectieve beeldvorming wordt in het rapport gewezen op structuurmanagement, proceduremanagement en inhoudelijk management. Structuurmanagement betreft het samenstellen van netwerken, zoals het bepalen van welke actoren tot het netwerk worden toegelaten en hoe bevoegdheden in het netwerk worden verdeeld. Het benoemen van actoren die tot een netwerk zouden moeten behoren is een strategie die toegepast zou kunnen worden bij de Tweede Benelux Structuurschets, zo wordt aanbevolen. Er zal blijken dat dit maar beperkt en nogal impliciet is gebeurd. De context waarin de schets werd opgesteld liet nauwelijks tot geen mogelijkheden om bevoegdheden te verdelen onder actoren in netwerken.

De begrippen procedure- en inhoudelijk management zijn reeds besproken in paragraaf 3.2.2. Proceduremanagement is gericht op de voorwaarden die gesteld kunnen worden aan de wijze waarop leden van het netwerk beslissingen nemen. Dit is bij uitstek een manier om met afstemmingsvraagstukken om te gaan. Inhoudelijk management past goed bij de aanpak van sturingsvraagstukken. Deze vorm van management is gericht op de prestaties

die leden van het netwerk moeten leveren. De beslissingen van betrokken actoren moeten voldoen aan inhoudelijke criteria.

De thematische studies hebben voor het grootste gedeelte een globaal karakter. Er wordt zelden specifiek ingegaan op kenmerken van de geschetste problematiek op het schaalniveau van de Benelux(+) of elk ander grensoverschrijdend schaalniveau in de Benelux. Er is evenmin veel aandacht voor het subsidiariteitsbeginsel. In de studies worden relevante ontwikkelingen beschreven die zich voltrekken op Europese schaal, bijvoorbeeld het ontstaan van Eurocorridors. Hieruit wordt vervolgens de wel zeer algemene conclusie getrokken dat die van invloed zijn op het locatiedrag van bedrijven in de Benelux (Vandermotten e.a., 1995). Een ander voorbeeld van een globale probleemdefinitie betreft de ontwikkeling van een Europees HSL-netwerk dat de bestuurlijke en ruimtelijke schaal van de Benelux te boven gaat. Hieraan wordt de conclusie verbonden dat de ontwikkeling van lokale vervoersnetwerken rond HSL-stations in grensoverschrijdend verband moet worden bevorderd. Hierbij wordt niet aangegeven welke stations in Beneluxverband in het bijzonder aandacht dienen te krijgen. Luik in samenhang met de MHAL-samenwerking en Antwerpen in relatie tot de RSD-samenwerking hadden bijvoorbeeld bij naam kunnen worden genoemd. Er wordt maar zeer beperkt ingegaan op de specifieke situatie op het schaalniveau van de Benelux of delen daarvan. Wel is de verhouding tussen de mainports Rotterdam en Antwerpen in verschillende rapporten een terugkerend thema voor samenwerking in de Benelux.

Doordat de beschouwingen nogal los staan van het Beneluxgebied wordt in de adviezen niet duidelijk waarom nu juist de Beneluxsamenwerking het aangewezen kader is om de geschetste vraagstukken aan te pakken. Er worden met andere woorden weinig argumenten geleverd die in de Tweede Benelux Structuurschets zouden kunnen worden gebruikt om aan het subsidiariteitsbeginsel te voldoen. Zo wordt bijvoorbeeld uit de vergelijking van het ruimtelijk beleid in de synthesesnota duidelijk dat de gewesten en landen tegen dezelfde problemen aan lopen, maar veelal blijft onduidelijk welke afstemmings- of sturingsvraag hieruit voortvloeit. Een ander voorbeeld is de suggestie voor een gemeenschappelijke koers voor kleine en middelgrote steden (Benelux, 1996b, 59) en een 'boskoers' (ibid., 60), zonder dat duidelijk wordt waarom de Beneluxsamenwerking dit beter kan dan de landen en gewesten individueel.

Ten aanzien van de haalbaarheid van oplossingen die worden voorgesteld en de mate waarin vraagstukken zijn uitgewerkt variëren de expertanalyses aanzienlijk. Zo wordt naar aanleiding van de studie naar de landelijke gebieden aanbevolen een raamwerk voor discussie te vormen (Gulinck & Dortmans, 1997, 42). Het advies biedt een grondige analyse van de wijze waarop in het sterk verstedelijkte deel van West-Europa de betekenis van het landelijk

gebied is veranderd. Dit resulteert in een typering van de mogelijke functies van landelijke gebieden in dit deel van Europa. Deze functies zouden het startpunt van een discussie over de rol van landelijke gebieden in de Benelux kunnen zijn. Het advies geeft duidelijk aan dat de problematiek nog niet genoeg is uitgekristaliseerd om over te gaan tot concrete acties in Benelux-verband. De auteur (Gulinck, 1995, 22) stelt onder andere: "de comparatieve voordelen van de Benelux, naast andere mogelijke internationale samenwerkingsvormen van gelijke grootte-orde, moeten in sommige gevallen verduidelijkt worden."¹⁴⁶ Zo wordt expliciet afgeraden over te gaan tot 'standaardisering' van beleid in de Benelux¹⁴⁷. Dit soort reflecties, waarbij de haalbaarheid en wenselijkheid van een gemeenschappelijke aanpak ter discussie wordt gesteld, zijn slechts beperkt te vinden in de onderzoeksrapporten. Wel gebeurt dit bijvoorbeeld ten aanzien van de haalbaarheid van grensoverschrijdend multimodaal vervoersbeleid. "Overigens kan men zich moeilijk inbeelden dat uit de contacten tussen de grensregio's een gemeenschappelijk multimodaal beleid zou voortvallen tenzij voor Sar-Lor-Lux" (Charlier, 1995, 22).

Afstemmingsvraagstukken worden door de experts in diverse soorten en maten geconstateerd. Concrete beslissingen die afstemming behoeven, het realiseren van voorwaarden die moeten worden vervuld voordat tot afstemming kan worden overgegaan en de afstemming van beleid worden echter veelal door elkaar gepresenteerd. Op verschillende plaatsen wordt gewezen op het ontbreken van geïntegreerde informatiesystemen (Jongman & Van de Windt, 1995; Korsmit & Lauwers, 1995). Er worden talloze beleidsverschillen geconstateerd tussen de landen en gewesten van de Benelux. In een aantal gevallen gaat het om beleid dat in het ene deel wel bestaat en in andere delen niet. Het Nederlandse ABC-locatiebeleid bestond bijvoorbeeld niet in de rest van de Benelux (Vandermotten e.a., 1995). Dit zou in grensgebieden tot concurrentievervalsing kunnen leiden. Uit de expertadviezen wordt echter niet duidelijk of lokale en regionale overheden dit als een reëel bestaand probleem ervaren. In andere gevallen is er sprake van dezelfde beleidsdoelen maar een andere aanpak. Een duidelijk voorbeeld betreft hetgeen in Nederland ecologische hoofdstructuur heet en in Vlaanderen de natuurlijke structuur (Jongman & Van de Windt, 1995). Ook in dit geval wordt niet geheel duidelijk wat nu precies de aard van het afstemmingsprobleem is. Gaat het

¹⁴⁶ Zo wordt gewezen op "[d]e groeiende culturele banden tussen enerzijds Vlaanderen en Nederland, anderzijds Wallonië en Frankrijk. Zo kan met reden gesteld worden dat de kansen en problemen van een groot deel van het landelijk gebied van Wallonië nauwer aansluiten bij deze van het departement Nord-Pas de Calais dan bij deze van Vlaanderen, Nederland en Luxemburg."

¹⁴⁷ Hiermee wordt de koersenbenadering, zoals de Nederlandse planning die toen kende, afgewezen. Gulinck (en de schets) kiest voor een aanpak die vertrekt vanuit de specifieke kenmerken van gebieden en deelruimten.

slechts om het niet-aansluiten van de structuren in grensgebieden of gaat het ook om de kenmerken van de structuren zelf? Zijn de gebieden die deel uitmaken van de ecologische hoofdstructuur en de natuurlijke structuur met andere woorden zo verschillend dat ecologische relaties tussen de structuren ernstig worden belemmerd en is er een noodzaak om te komen tot één ontwerp op het niveau van de gehele Benelux?

Een vierde soort van afstemmingsproblemen heeft betrekking op concrete ruimtelijke ontwikkelingen. Met name de studie naar de hoofdinfrastructuur (Korsmit & Lauwers, 1995) bevat een aantal ruimtelijke vraagstukken waarvoor afstemming in Beneluxverband voordelen zou kunnen hebben. Genoemd worden onder andere de aanleg van de Betuwelijn en de IJzeren Rijn en de ontwikkeling van luchthavens bij zowel Luik als Maastricht, vraagstukken die al in een vroeg stadium als moeilijke dossiers, impliciet of expliciet, buiten het schetsproces zijn geplaatst (§ 6.2.2).

Het aantal pure sturingsvraagstukken, vraagstukken waarbij ruimtelijke samenhang een intrinsiek onderdeel is van de ruimtelijke kwaliteit, dat oprijst uit de expertadviezen, is beperkt. Een duidelijk sturingsvraagstuk betreft het streven naar multimodaliteit (Charlier, 1995). Het zou uit efficiëntie- en milieuoverwegingen en het streven naar een rationele ruimtelijke ordening, volgens Charlier goed zijn als in vervoerscentra zoveel mogelijk vervoerwijzen bijeenkomen. De overslagactiviteit kan worden voorzien van een toegevoegde waarde. De keuze van de plaatsen waar multimodale vervoerscentra kunnen worden gevestigd zou kunnen plaatsvinden op het schaalniveau van de Benelux. Er wordt in dit verband onder andere gesproken over een concept dat uitgaat van eerste-, tweede- en derdelijnsknooppunten. Een ander sturingsvraagstuk, op het vlak van de natuurontwikkeling, is het aanwijzen van grensparken. Hoewel niet geheel duidelijk is wat ermee bedoeld wordt, kan ook het pleidooi voor 'integraal management' van stroomgebieden (Jongman & Van de Windt, 1995) worden beschouwd als een sturingsopgave. Een bijzonder soort sturingvraagstuk dat aan de orde wordt gesteld, is de ruimtelijke ontwikkeling van de Ardennen als gebied met bijzondere natuur- en recreatiewaarden. Er wordt gewezen op het grote belang van het gebied voor Nederlandse toeristen. Hoewel hieraan geen concrete consequenties worden verbonden, kan hier de suggestie uit worden afgeleid dat het ruimtelijk beleid voor dit gebied een internationale dimensie heeft.

Voor een aantal vraagstukken die de experts naar voren hebben gebracht is het onduidelijk waar in de doorwerking de nadruk zou moeten liggen: op afstemming of op sturing. Bij het kiezen van een vorm van planning doen zich dan mogelijk problemen voor (zie § 2.3). Bovendien komt het relatief vaak voor dat de mate van consensus over de aard van het ruimtelijk vraagstuk die nodig is voor planning als sturing ontbreekt. Op hetzelfde moment kan er wel overeenstemming bestaan over het feit dat er een afstemmingsvraagstuk bestaat (zie § 3.1.1).

Een voorbeeld kan dit verduidelijken. In één van de expertrapporten wordt, zoals gezegd, gewezen op integraal management van stroomgebieden op basis van riviercontracten (Jongman & Van de Windt, 1995, 51). De aanleiding voor het op de agenda plaatsen van stroomgebieden als grensoverschrijdende ruimten is in eerste instantie gelegen in de externe effecten die benedenstrooms optreden als gevolg van ruimtelijke ingrepen bovenstrooms. Het betreft in de eerste plaats dus een afstemmingsprobleem. Pas door stroomgebieden te typeren als zones voor natuurontwikkeling in het algemeen en de ontwikkeling van een ecologische hoofdstructuur in het bijzonder, wordt voor deze gebieden een sturingsopgave geformuleerd. De samenhang van territoriaal gebonden ecologische kwaliteiten vormt immers het uitgangspunt voor de planning. In het eerste geval gaat het erom maatregelen te nemen gericht op externe effecten. De verplichte consultatie van betrokkenen zou een dergelijke maatregel kunnen zijn. In het tweede geval is het belangrijk dat de betrokkenen een gemeenschappelijke visie op de gewenste natuurontwikkeling van het gebied formuleren. Ruimtelijke conceptvorming voor een stroomgebied is dan een mogelijke aanpak.

Concluderend kan gesteld worden dat bij lezing van de rapporten van de experts het gevoel ontstaat dat het vinden van aansprekende ruimtelijke vraagstukken die de Benelux op het lijf zijn geschreven een moeilijke opgave is. In de volgende subparagrafen stappen we over op de inhoud van de Tweede Benelux Structuurschets en zullen we zien dat ook het projectbureau hier moeite mee had.

7.2.2 De Benelux-Delta als ruimtelijk structurerend element

On a réagit très fort à ce qui avait été mis au départ dans l'esquisse Bénélux, qui faisait de la Wallonie une fois passé Namur une vaste réserve naturelle, que l'on excluait de tout développement économique possible, on a cité le nom de 'réserves d'indiens', mais c'était vraiment, au regard du delta hollandais, de la Flandres, de Bruxelles un petit peu, la Wallonie, c'était le 'camping des hollandais'.

Aldus een Waalse betrokkene. Het citaat geeft aan dat de relatie tussen ruimtelijke visievorming als communicatief proces en het maken van afspraken over concrete maatregelen (programmering) delicaat is. Desalniettemin heeft het projectbureau ervoor gekozen beide functies tegelijkertijd te vervullen. Het werk van het projectbureau is tegelijkertijd geconcentreerd op het formuleren van een ruimtelijke visie en een strategie die uitvoering kon geven aan deze visie. Debatten binnen het projectbureau speelden zich voor een groot gedeelte af op conceptueel niveau. De visie en ruimtelijke concepten zijn sterk normatief van aard, zoals ook de titel van het derde deel 'De gewenste Benelux ruimtelijke structuur' aangeeft. Vanuit een aantal meer algemene opvattingen over wat goede ruimtelijke ordening is, wordt aangegeven wat

wenselijke ruimtelijke ontwikkeling is op het schaalniveau van de Benelux of delen daarvan.

De meer algemene opvattingen worden omschreven onder de noemer uitgangshouding en visie, zoals hiervoor al is aangegeven (§ 7.1.2). In de uitgangshouding gaat het om de doelstelling van de activiteit: transnationale ruimtelijke planning. De visie-elementen hebben betrekking op algemeen geldende ruimtelijke principes die aan deze doelstellingen bijdragen. Het streven naar duurzaamheid is het eerste element van de uitgangshouding. Dit wordt door het planteam enerzijds geïnterpreteerd als het door middel van het ruimtelijk beleid bereiken van milieudoelstellingen. Anderzijds heeft de ruimtelijke ordening zijn eigen kwaliteitsdoelstelling. Dat doel laat zich omschrijven als het instandhouden of ontwikkelen van de eigen kwaliteit van plaatsen en gebieden, in de terminologie van de schets 'ruimten'. Vooral moet hierbij aandacht worden besteed aan de belevingswaarde.

Ten tweede wordt als onderdeel van de uitgangshouding gewezen op de waarde van ruimtelijke diversiteit op het schaalniveau van de Benelux. Hierbij gaat het ook om eigen kwaliteiten van ruimten waarbij "sommige delen een meer economische roeping hebben" (Benelux, 1996a, 41). In het vervolg zal blijken dat dit in de visie van het projectbureau betekent dat het Benelux-gebied bestaat uit een economisch kerngebied en andere gebieden waar andere kwaliteiten bestaan. Gedacht moet worden aan natuur- en milieuwwaarden.

Ten derde wordt gesteld dat er verschillende soorten ruimtelijke samenhang bestaan die relevant zijn voor de Beneluxsamenwerking ten aanzien van de ruimtelijke ordening. Ruimtelijke samenhang mag niet gelijkgesteld worden aan ruimtelijk-fysieke verbondenheid. Het ontwikkelen van strategieën voor deelruimten in de Benelux wordt als opgave geformuleerd. Er worden verschillende criteria aangegeven op basis waarvan deelruimten kunnen worden afgebakend: ruimtelijke criteria, bestuurlijke criteria en deelruimten waarvoor een gemeenschappelijk beleid bepaald of gewenst is. De deelruimten kunnen op verschillende schaalniveaus worden gesitueerd. In deze zin is het beginsel van 'deelruimte' breder dan het idee dat bepaalde delen tot het economische kerngebied horen en anderen niet.

Samenhang wordt op drie schaalniveaus gesitueerd: tussen gebieden die ruimtelijk aan elkaar grenzen, tussen gebieden die niet aan elkaar grenzen en op het niveau van de Benelux als geheel. Ten aanzien van dit laatste schaalniveau worden de natuurlijke structuur, stedelijke netwerken en de hoofdinfrastructuur genoemd. Samenwerking, communicatie en subsidiariteit worden tot normatieve uitgangspunten verheven. Deze uitgangspunten worden bij gebrek aan andere beleidsinstrumenten niet alleen noodgedwongen gehanteerd, maar ook omdat ze volgens de opstellers intrinsieke waarde hebben.

De uitgangshouding is vertaald in vijf ruimtelijke principes die relevant zijn op het schaalniveau van de Benelux en delen daarvan. Dat ruimtelijke-

ordeningsbeleid gericht moet zijn op milieudoelstellingen is het duidelijkst zichtbaar in het principe duurzame mobiliteit door multimodaliteit. Milieuwinst is te bereiken door het gebruik van zo milieuvriendelijk mogelijke vervoerswijzen te stimuleren. Een gemeenschappelijk thema in de vier andere ruimtelijke principes die worden geformuleerd is de concentratie van stedelijke (economische) activiteiten in combinatie met het bieden van ruimte aan niet-stedelijk grondgebruik zoals natuur, recreatie, landbouw en open ruimten.

Het ruimtelijk principe selectieve concentratie van stedelijke en economische activiteiten en behoud van openheid, gaat uit van de premisse dat "slechts indien de stedelijke gebieden versterkt worden [...] Benelux zijn functie als economisch kerngebied in (Noordwest-)Europa verder [kan] ontwikkelen" (Benelux, 1996a, 48). Er wordt niet verwezen naar ontwikkelingen die een dergelijke premisse ondersteunen. De noodzaak van versterking van stedelijke gebieden wordt niet verder beargumenteerd. Dit illustreert het uitgesproken normatieve, op sturing gerichte, karakter van de conceptschets. Deze manier van stellen laat weinig ruimte voor discussie over of nadere exploratie van de ontwikkelingen die de gehanteerde premisse al dan niet ondersteunen. Door een dergelijke discussie zou beter zicht kunnen worden verkregen op de ruimtelijke vraagstukken die het gevolg zijn van toenemende internationale concurrentie. Hierbij zou het in het bijzonder moeten gaan om de rol die de Benelux als planningssubject zou kunnen spelen.

Het principe behoud en versterking van specifieke concentraties van economische activiteiten is een explicietere omschrijving van het idee dat versterking van bepaalde gebieden noodzakelijk is voor economische ontwikkeling. In het bijzonder wordt dit toegespitst op de ontwikkeling van de mainports. Hieraan ligt de veronderstelling ten grondslag dat de distributiefunctie van de Benelux een belangrijk deel van de economische activiteit vormt en dient te blijven vormen.

De principes verbrede ontwikkeling van landelijke gebieden en behoud en ontwikkeling van de natuur en van de ecologische voorwaarden representeren de opdracht voor de ruimtelijke ontwikkeling van het landelijk gebied en ecologisch- ruimtelijke ontwikkeling in de Benelux. Het ruimtelijke principe gericht op de landelijke gebieden is het enige principe waarvan niet direct duidelijk is wat de consequenties zijn voor de ruimtelijke ordening. Het gaat veeleer om de constatering dat de (traditionele) landbouw in de Benelux definitief van karakter is veranderd en dat een heroverweging van de functies van het landelijk gebied wenselijk is. Gedacht wordt aan functies die goed te verenigen zijn met het behoud van natuur en milieu.

Het ruimtelijk principe behoud en ontwikkeling van de natuur en de ecologische voorwaarden benadrukt het internationale karakter van natuur en ecologie door het functioneren van ecologische systemen centraal te stellen. "Natuur is immers grenzeloos" (Benelux, 1996a, 51).

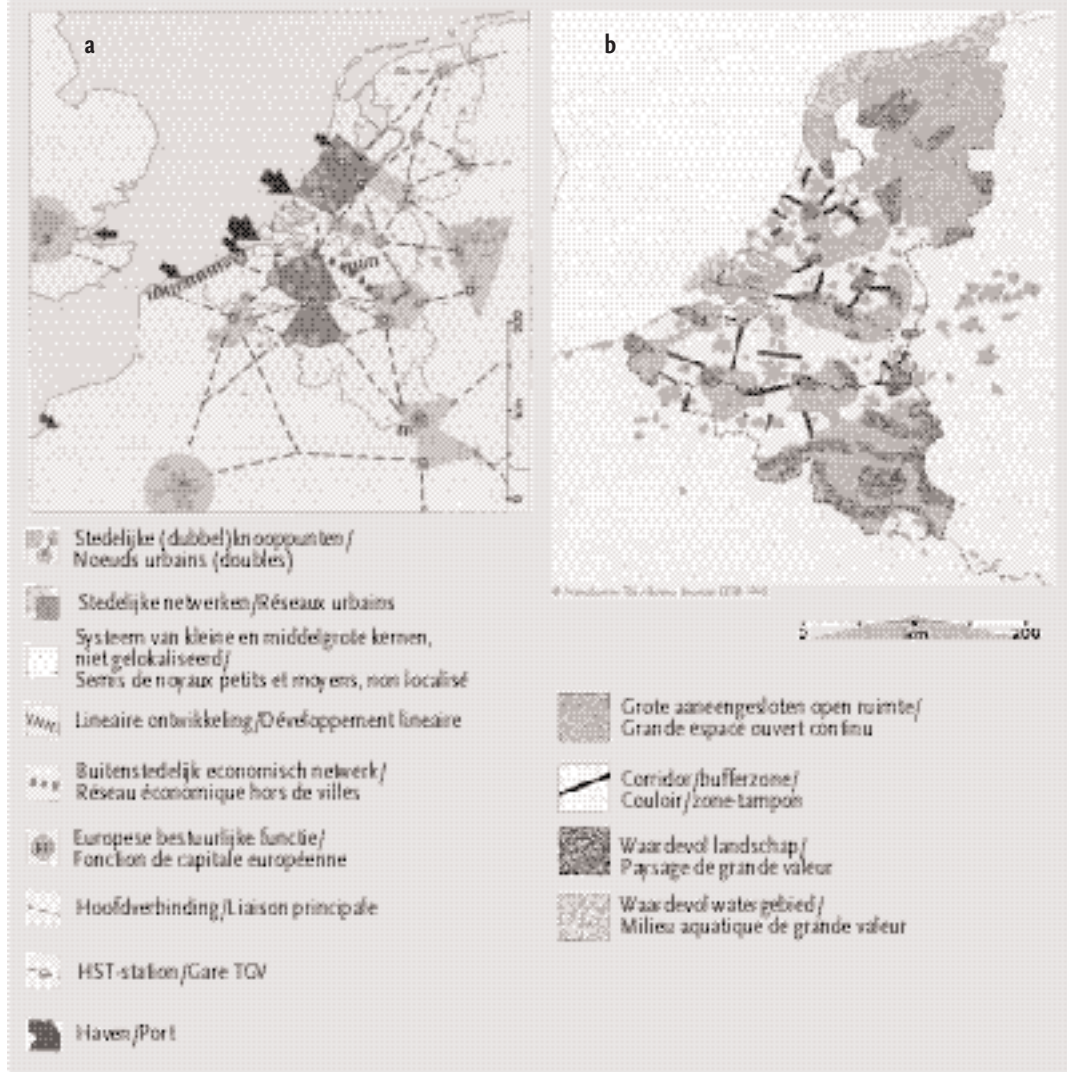
De uitgangshouding en visie worden uitgewerkt in een ruimtelijk concept¹⁴⁸ voor Benelux+. Dit concept is opgebouwd uit een aantal deelconcepten. De deelconcepten zijn gebaseerd op een schets van de ruimtelijke structuur. Deze gewenste ruimtelijke structuur is afgeleid uit het ruimtelijk beleid van de Beneluxpartners. In de plantaal van de Tweede Benelux Structuurschets is de 'bestaande' ruimtelijke structuur als volgt gedefinieerd: "de Tweede Benelux Structuurschets doet uitspraken over de *gewenste ruimtelijke structuur*. Een vertrekpunt wordt gevormd door de bestaande ruimtelijke structuur, maar niet zoals die feitelijk bestaat, maar zoals die getypeerd wordt in de bestaande dan wel in voorbereiding genomen plandocumenten van de gewestelijke en nationale overheden in de Benelux" (Benelux, 1996a, 175). Een betekenisvol onderscheid dat het projectbureau heeft aangebracht is dat de ruimtelijke structuur uiteengelegd wordt in twee kaarten. Eén kaart waarop de stedelijke en economische structuur is aangegeven en een andere waar de structuur van het landelijk gebied op wordt weergegeven (zie afb. 7.2a en 7.2b). Hieruit ontstaat het beeld dat in het westen en midden van de Benelux een stedelijk-economische structuur dominant is. Het noorden en zuiden wordt gedomineerd door het landelijk gebied. Hierin valt het onderscheid tussen drie deelruimten te herkennen zoals dat ook al in de eerste schets werd gehanteerd.

Deze structuurkaartjes worden gepresenteerd als poging om vat te krijgen op de betekenis van het afzonderlijke beleid van de partners voor het schaalniveau van Benelux+. De perceptie van de ruimte als een stedelijk-economische sfeer en een landelijk-natuurlijke sfeer werpt licht op een aantal aspecten van het planningproces van de Tweede Benelux Structuurschets. Ten eerste zal in het vervolg blijken dat dit onderscheid, dat doorwerkt in de deelconcepten, de mogelijkheid om overeenstemming te realiseren tussen alle Beneluxpartners ernstig beperkt. Ten tweede moet worden geconstateerd dat het onderscheid het gevolg is van de verplichting aan het projectbureau om zo dicht mogelijk bij het vigerende beleid te blijven. In feite betekent dit dat de mogelijkheid voor het projectbureau om met een nieuwe perceptie van de Beneluxruimte te komen bij voorbaat ernstig beperkt werd. Deze beperking van de speelruimte was het gevolg van de vrees bij de partners dat men zich zou binden aan iets dat in strijd was met het eigen beleid. Er was immers afgesproken dat de schets tot concrete afspraken moest leiden. De mogelijkheden voor het projectbureau om te komen tot een betekenisvolle visie werd door deze uitgangssituatie bij voorbaat ernstig bemoeilijkt.

De reeks deelconcepten die tezamen het ruimtelijke concept voor Benelux+ vormen wordt voorafgegaan door een plaatsbepaling van het planningsobject

¹⁴⁸ Enigszins verwarrend is dat er gesproken wordt over het ruimtelijk concept en ruimtelijke elementen die samen het concept vormen. Deze elementen zijn datgene wat in de ruimtelijke planning over het algemeen genomen verstaan wordt onder ruimtelijke concepten (zie bijv. Zonneveld, 1991a).

Afbekend 7.2 Bestaande ruimtelijke structuur (Benelux, 1996a)



Benelux. Onder de noemer van het deelconcept, 'Deelruimten als dynamische en flexibele basiselementen', wordt gesteld dat er in de Benelux diverse ruimten zijn waar een ruimtelijk vraagstuk tot (grensoverschrijdende) samenwerking dwingt. Ten aanzien van deze ruimten zou het planningsubject, in ieder geval in een aanloopfase, de rol van aanjager kunnen vervullen. In termen van de schets (Benelux, 1996a, 52): "Het Benelux-samenwerkingsverband wordt gericht op het stimuleren van de zelfwerkzaamheid en zelforganisatie binnen de verschillende deelruimten." De mogelijkheid wordt opgehouden dat er deelruimten zijn waar samenwerking wenselijk is, maar die niet in het ruimtelijk concept worden genoemd. Hiermee heeft het projectbureau willen aangeven dat ruimtelijke vraagstukken steeds minder verbonden zijn met de bestaande bestuurlijke structuren en dus samenwerking tussen overheden vereisen. Daarnaast moet dit deelconcept worden begrepen als kanttekening

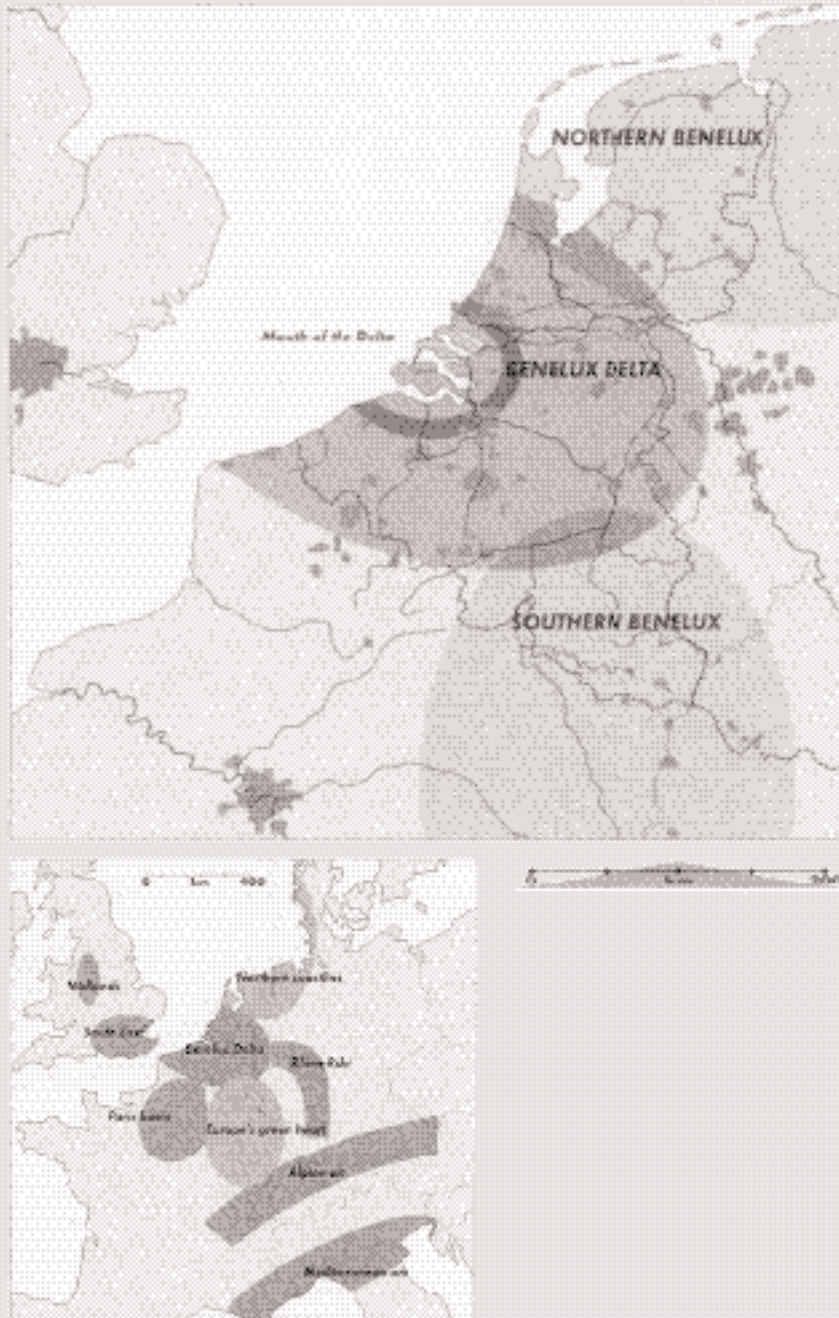
bij de overige deelconcepten. Het laat de mogelijkheid open de Beneluxsamenwerking te richten op andere ruimten dan in het ruimtelijk concept worden genoemd.

Het deelconcept in de schets dat in sterke mate structurerend is voor de andere concepten wordt omschreven als 'Drie samenhangende ruimten met een eigen karakter en perspectief' (zie afb. 7.3). Onderscheiden worden de Benelux-Delta, Noord-Benelux en Zuid-Benelux. Het concept is in sterke mate gebaseerd op de perceptie van het Beneluxgebied zoals hierboven wordt beschreven. De drie ruimten strekken zich uit over de grenzen van de Benelux en worden gepositioneerd in het Noordwest-Europese gebied. In de omschrijving van het deelconcept wordt de nadruk gelegd op de Benelux-Delta als economisch kerngebied. Verdergaande concentratie van economische activiteiten in dit gebied is onvermijdelijk. De ruimtelijke ordening moet ervoor zorgen dat de leefbaarheid hier niet onder lijdt. Ten aanzien van de Noord-Benelux wordt de nadruk gelegd op de rol van de landbouw en recreatie. Volgens de schets heeft het gebied een sterke verwantschap met 'Ost-Friesland' (D). De typering van de deelruimte Noord-Benelux leidt ertoe dat het gebied als het ware buiten de planning van de Beneluxsamenwerking wordt geplaatst. Zo gesteld zijn Nederlandse overheden immers voor deze deelruimte niet aangewezen op samenwerking met andere Beneluxpartners. Zuid-Benelux wordt omschreven als een gebied dat "deel uit[maakt] van een veel groter geheel dat wordt gevormd door het open (landelijk) gebied, gelegen tussen de Benelux-Delta, de stedelijke conglomeraten Rijn-Ruhr/Rein-Mainz en het Parijse bekken" (Benelux, 1996a, 55). De schets stelt voor om het gebied, naar voorbeeld van de 'hoeksteen' van de Nederlandse ruimtelijke planningdoctrine (Faludi & Van der Valk, 1994) zo mag worden verondersteld, te karakteriseren als Europees Groen Hart. De schets ziet mogelijkheden voor stedelijke netwerkvorming binnen deze deelruimte, dus in eerste instantie niet daarbuiten. Verder wordt gesproken over de relevantie van 'rentmeesterschap' voor dit gebied.

De nadruk die de schets legt op de Benelux-Delta komt duidelijk naar voren in de andere deelconcepten die tezamen de gewenste ruimtelijke structuur in de Benelux vormen. Op één deelconcept na, 'Grensoverschrijdende netwerken als poorten en schakels', hebben de deelconcepten vrijwel exclusief betrekking op het gebied van de Benelux-Delta. Het streven naar 'Een veelkleurig, natuurlijk en open netwerk' is volgens het kaartbeeld van dit deelconcept met name gericht op het behouden van het netwerk van rivieren en beekvalleien, natuurgebieden, boscomplexen en grote cultuurlandschappen in de sterk verstedelijkte Benelux-Delta. De kern van de zaak lijkt dat er buffers moeten blijven bestaan tussen de stedelijke gebieden en regio's in het gebied. Het netwerkarakter, de relatie tussen de gebieden, wordt niet uitgewerkt en blijft daardoor onduidelijk.

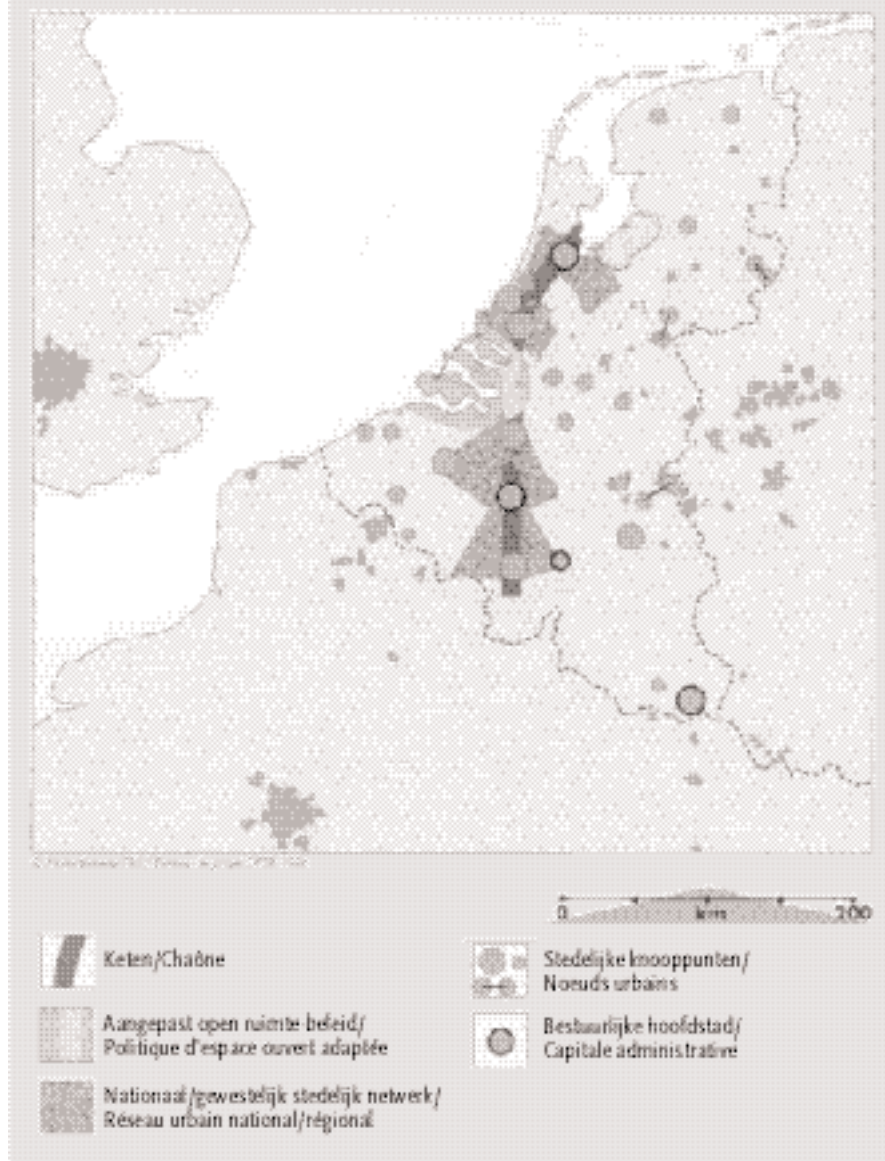
Het deelconcept "Toplocaties in een noordzuid keten van stedelijke netwer-

Afbeelding 7.3 Deelconcept Drie ruimtelijke eenheden in Benelux+ (Benelux, 1996a)



ken' (zie afb. 7.4) vraagt aandacht voor de relaties tussen de belangrijkste stedelijke gebieden in de Benelux-Delta: de Randstad, de Vlaamse Ruit, het Brussels-Europees hoofdstedelijk gebied en de Waalse centrale driehoek. Voorgesteld wordt dat "[...] het gebied als één planentiteit, dus als één deelruimte

Afbeelding 7.4 Deelconcept Toplocaties in een keten van stedelijke netwerken (Benelux, 1996a)

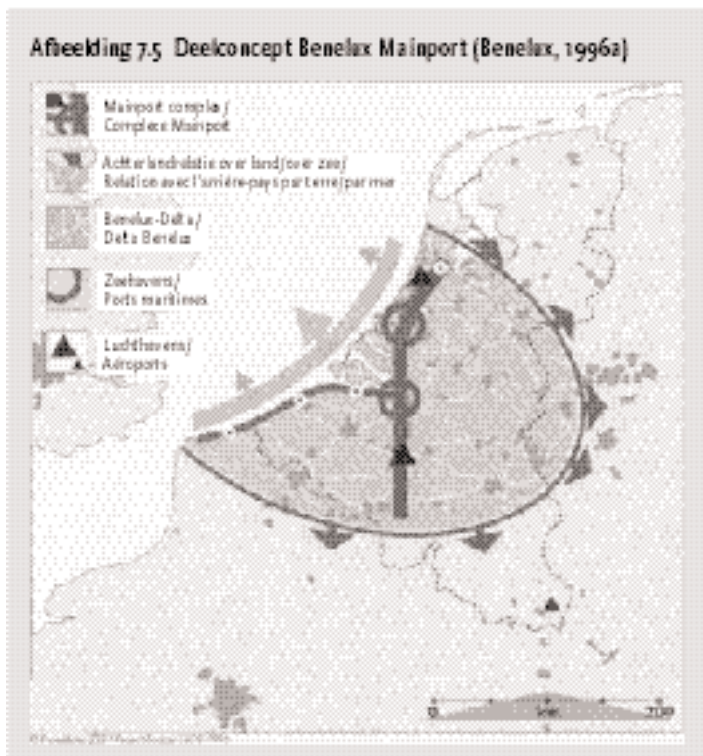


aangepakt wordt” (Benelux, 1996a, 58). Het deelconcept is onder andere een poging om de samenwerking tussen de Belgische gewesten op de kaart te zetten. Verder wordt door middel van dit concept getracht de dominante oost-westoriëntatie van het bestaande ruimtelijke beleid te complementeren met aandacht voor de noord-zuidrelaties. Hoewel de omschrijving en het kaartbeeld hiertoe uitnodigen, mag het deelconcept niet worden geïnterpreteerd als corridor. Enerzijds wordt met nadruk gesteld dat de mogelijkheid moet blijven bestaan dat belangrijke nationale en internationale bedrijven zich vestigen in andere delen van de Benelux. Anderzijds wordt echter duidelijk aangegeven

dat het creëren van een internationaal vestigingsmilieu één van de doelstellingen voor deze noord-zuidketen moet zijn. In het vervolg zal duidelijk worden dat de Walen en Luxemburgers grote moeite hebben met juist dit deelconcept.

Het deelconcept 'Benelux Mainport' (zie afb. 7.5) stelt voor dat de knooppunten¹⁴⁹ voor internationaal vervoer, Schiphol, de havens van Rotterdam en Antwerpen en de luchthaven Zaventem, beschouwd moeten worden als één mainportcomplex.

Het deelconcept moet in samenhang worden gezien met het deelconcept 'Gebundelde hoofdverbindingen tussen stedelijke netwerken en tussen de havens en hun achterland', waarmee wordt aangegeven dat op het niveau van de Benelux de verbinding van de mainports en een aantal met name genoemde stedelijke netwerken met elkaar en het achterland, prioriteit heeft. Naast de nationale stedelijke netwerken¹⁵⁰ wordt een aantal grensoverschrijdende netwerken aangewezen. Het deelconcept Grensoverschrijdende netwerken als poorten en schakels (zie afb. 7.6) noemt de netwerken Lille-Kortrijk-Tournai (LiKoTo), Aarlen-Luxemburg-Trier-Thionville-Metz-Saarbrücken (gelegen in het Saar-Lor-Lux-gebied), Maastricht/Heerlen-Hasselt/Genk- Aken-Luik (MHAL)¹⁵¹. De perceptie van het Beneluxterritoir zoals die door het projectbureau wordt gehanteerd, bleek problematisch te zijn voor de Waalse en Luxemburgse vertegenwoordigers. Die vreesden dat Wallonië en Luxemburg in deze visie in hun economische ontwikkeling achter zouden kunnen worden gesteld bij Vlaanderen en Nederland. Een Waalse vertegenwoordiger gaf in een van de interviews aan dat de schets volgens hem een duidelijke noord-zuidoriëntatie

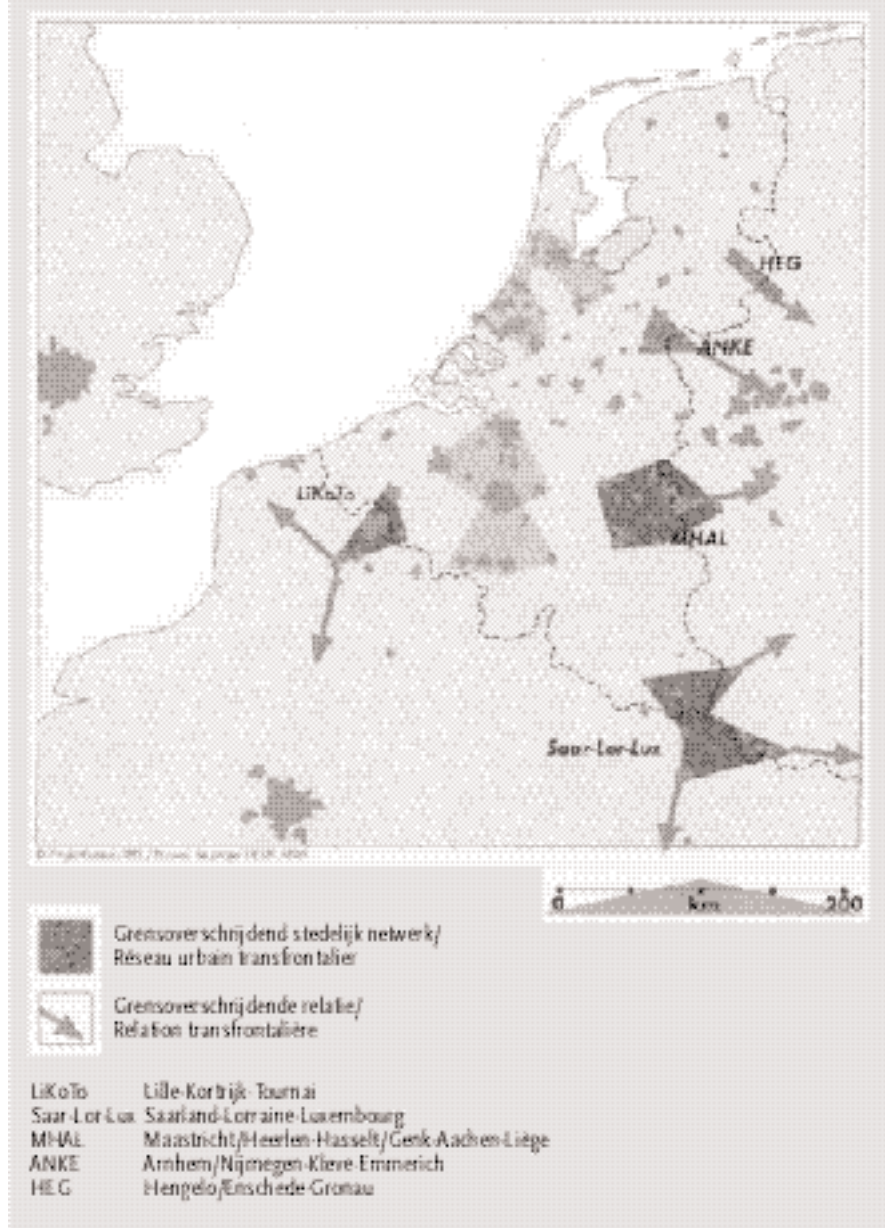


¹⁴⁹ Het Nederlands ruimtelijk beleid spreekt over de mainports Schiphol en de haven van Rotterdam. Het Vlaamse ruimtelijk beleid kent 'poorten' met een bredere betekenis (vervoersknooppunten met economische ontwikkelingsmogelijkheden); de belangrijkste zijn de HST-stations Antwerpen en Brussel-Zuid, de havens van Antwerpen en Gent en de luchthaven Zaventem.

¹⁵⁰ Randstad, Vlaamse Ruit en de Waalse stedendriehoek.

¹⁵¹ Verder worden nog twee minder belangrijke netwerken genoemd: Nijmegen-Arnhem-Kleve-Emmerich (ANKE) en Hengelo-Enschede-Gronau (HEG).

Afbeelding 7.6 Deelconcept Grensoverschrijdende stedelijke netwerken als poorten en schakels (Benelux, 1996a)



heeft, die grote delen van het Waals Gewest negeert. Het deelconcept Toplocaties in een noord-zuidketen van stedelijke netwerken is hiervan een uitdrukking.

In het bijzonder was de typering van Zuid-Benelux als Europees Groen Hart voor verschillende Waalse en Luxemburgse vertegenwoordigers onacceptabel. De vrees bestond dat dit zou betekenen dat economische ontwikkelingen aan extra beperkingen zouden kunnen worden onderworpen. In de

interviews kwam duidelijk naar voren hoe sterk daarover werd gedacht in Wallonië. In de bestuurlijke en ambtelijke kring werd gesproken over de Tweede Benelux Structuurschets dat Wallonië bestempelt als ‘reservaat voor indianen’, zoals in het citaat aan het begin van deze paragraaf naar voren kwam. Een andere Waalse vertegenwoordiger gebruikt eveneens de term reservaat om de Waalse houding ten aanzien van de schets te illustreren:

Ce qui est sortie de la deuxième esquisse de Structure Bénélux a soulevé des réactions très fortes en Wallonie, tout ce qui était situé au nord du ‘sillon industriel’, c’est-à-dire, au sud de la Sambre et de la Meuse, était considéré comme un vaste espace ouvert dévolu essentiellement aux loisirs, le ministre à l’époque avait parlé de l’esquisse Bénélux comme du document qui considérerait la Wallonie comme une réserve d’indiens, il y a eu donc une réaction très forte. On a été jusqu’à dire que dans le cadre du Bénélux, la Wallonie était considérée comme le finistère, comme l’extrémité.

Deze Waalse reacties moesten gevolgen hebben voor het document waaraan de ministers hun goedkeuring konden verlenen. Het deelconcept noord-zuidketen is dan ook in de beslisnota ernstig verwaterd. De omschrijving Europees Groen Hart is geheel geschrapt. Hoewel hiermee de duidelijkste uitdrukkingen van het onderscheid tussen een stedelijk-economische sfeer en een landelijk-natuurlijke sfeer van tafel zijn geveegd, blijft deze perceptie van het Beneluxgebied overeind. Het onderscheid tussen de drie deelruimten zuid, noord en delta blijft immers structurerend voor de wijze waarop het Benelux-territoire wordt geconceptualiseerd. Dat dit uiteindelijk geaccepteerd is valt mede te verklaren uit het abstracte karakter van uitgangshouding, visie en concept. Een groot aantal betrokkenen vond dat er weinig zaken waren die door de schets worden uitgesloten. Bovendien was het door de veelheid van visie-elementen en deelconcepten voor ieder van de betrokken partijen mogelijk om zijn eigen nadrukken te leggen. Zo benadrukte de Waalse inbreng het concept deelruimten, omdat dit beschouwd werd als een belangrijk tegenwicht voor de grootschalige stedelijke structuren in Vlaanderen en Nederland. De projectleider (Van den Broeck, 2000, 14) stelt achteraf vast dat het tijdens de opstelling van de conceptschets relatief gemakkelijk was overeenstemming te verkrijgen. “Misschien ook, omdat sommige politieke partners op de achtergrond veronderstelden dat het stuk niet echt politiek relevant zou zijn.” Twee andere leden van het projectbureau, Barendrecht en Zonneveld (1997, 24), stellen niet voor niets “[d]e concept-Schets is [...] geen officieel beleidsstuk, maar meer een advies van het projectbureau dat de Schets heeft opgesteld.”

7.2.3 Op het eerste gezicht stevige maatregelen

De Tweede Benelux Structuurschets is in vergelijking met het Europees Ontwikkelingsperspectief van 1999 een bijna volwassen document te noemen. Dit is althans de interpretatie van een medewerker van het Secretariaat-

Generaal van de BEU (Van der Niet, 1999, 28). Deze interpretatie is gebaseerd op het idee dat het in de ruimtelijke planning uiteindelijk gaat om het aanduiden van de gewenste ruimtelijke structuur en de maatregelen om die te realiseren. In de conceptschets wordt dan ook uitgebreid ingegaan op maatregelen die invulling geven aan de gewenste ruimtelijke structuur. Op het eerste gezicht zijn dit stevige maatregelen, die bij nadere beschouwingen echter vragen oproepen met betrekking tot de realisatie.

De maatregelen worden gegroepeerd rond de thema's locatiebeleid, hoofdinfrastructuur en landelijke gebieden, die al in het Bestuurlijk Akkoord zijn genoemd. Het thema ecologische hoofdstructuur is toegevoegd¹⁵². Het onderwerp is om precies te zijn afgesplitst van het thema landelijk gebied omdat de ecologische hoofdstructuur ook van belang is voor stedelijke gebieden. Het thema mobiliteitsbeheersing door locatiebeleid culmineert uiteindelijk in een drietal maatregelen. Deze maatregelen zijn verschillend van aard. Twee hebben betrekking op het beleid van de Beneluxpartners in algemene zin. Een ander beveelt het opstellen van grensoverschrijdende structuurschetsen aan waarin het locatiebeleid een centrale plaats inneemt. Hierbij wordt niet aangegeven op welke gebieden deze schetsen betrekking zouden moeten hebben. Een laatste maatregel heeft ten slotte betrekking op de uitwisseling van ervaringen.

Het thema hoofdinfrastructuur kent als centraal probleem dat de groei van met name het wegverkeer problemen oplevert voor het milieu en de economische ontwikkeling. Het gebruik van andere vervoersmodi kan een bijdrage leveren aan de oplossing van dit probleem. Maatregelen zijn onderverdeeld in twee groepen. Eén groep heeft betrekking op de infrastructuur (spoor, lucht en wegen) in algemene zin. Een andere groep maatregelen is gericht op het realiseren van multimodaal goederenvervoer. Infrastructurele maatregelen hebben onder andere betrekking op ontbrekende schakels en knelpunten in de hoofdinfrastructuur. Hierbij beperken de planmakers zich niet tot grensoverschrijdende verbindingen. Er wordt echter niet duidelijk gemaakt of knelpunten en ontbrekende schakels nog op de beleidsagenda moeten worden geplaatst of al onderwerp van besluitvorming zijn. Een ander type maatregel ten aanzien van de hoofdinfrastructuur betreft verboden, bijvoorbeeld het 'verbod' om nieuwe luchthavens te ontwikkelen. Ten aanzien van de hoofdinfrastructuur wordt verder een aantal beleidsinitiatieven voorgesteld, zoals het afbakenen en organiseren van vervoersregio's. Ook hierbij worden de gebieden niet nader aangeduid. Ten aanzien van het multimodaal goederenvervoer wordt het concept van eerste-, tweede- en derdelijnsknooppunten zoals dat door Charlier (1995) was geadviseerd overgenomen. Ten aanzien van de eerstelijnsknooppunten wordt gesteld dat het slechts gaat om de mainports.

¹⁵² Hoewel het Brussels gewest behoefte had aan een thema stedelijke vraagstukken, hebben de planmakers het Bestuurlijk Akkoord wel gevolgd en dat thema niet toegevoegd, omdat de RPD hier zeer op tegen was.

Voor het overige is (bewust) niet overgegaan tot het aanduiden van knooppunten. Maatregelen voor het tot stand brengen van multimodaal goederenvervoer zijn: het realiseren van samenwerking tussen knooppunten, algemene richtlijnen ten aanzien van de locatie van vervoersknooppunten en het realiseren van nieuwe c.q. verbeterde verbindingen.

De aanpak van het thema landelijke gebieden is in sterke mate gebaseerd op het advies van Gulinck (1995). Hij onderscheidt drie functies voor het landelijk gebied: een productie-, een protectie- en een leefbaarheidsfunctie. In elk van de landelijke deelruimten van de Benelux die in de schets worden onderscheiden zouden alle functies, in wisselende verhoudingen, moeten worden vervuld. Deze landelijke deelruimten zijn afgebakend aan de hand van drie criteria: de mate van openheid, het oppervlaktewatersysteem en de bodem en hoogte. De beschrijving van het beleidsvraagstuk lijkt erop te duiden dat de schets bedoeld is als opening van een discussie over de toekomst van de landelijke gebieden in de Benelux. Dit was ook de teneur van het advies van Gulinck. De maatregelen die worden voorgesteld zijn echter maar ten dele gericht op het ondersteunen van een dergelijk debat. Het gaat om het opzetten van voorbeeldprojecten waarin de drie functies samengaan, het maken van een overzicht van voorbeelden van 'good practice' van duurzame productie en het stimuleren van samenwerking tussen gebieden die met gelijke problemen kampen.

Verder wordt voorgesteld om voor het Europees Groen Hart en Noord-Nederland en 'Ost-Friesland' transregionale gebiedsvisies op te stellen. Een potentieel vergaande maatregel betreft een onderzoek naar ruimtelijke budgettering voor het landelijk gebied, waarbij het gaat om het aangeven van het minimale grondbeslag per functie. Deze aanpak wordt in Vlaanderen gevolgd (zie § 2.3), maar stuitte bij de Nederlandse leden van de Werkgroep Coördinatie en van het projectbureau op grote bezwaren. Ten slotte moet worden gewezen op het initiatief om als Beneluxlanden een gemeenschappelijke strategie te ontwikkelen ten aanzien van de Europese fondsen voor het landelijk gebied.

De beschrijving van het thema ecologische hoofdstructuur laat de indruk achter dat er nog een grote behoefte is aan kennis over ecologische relaties in de Benelux. Zo wordt gewezen op de noodzaak gegevens en kaartbestanden op elkaar af te stemmen en (grensoverschrijdende) ontbrekende schakels vast te stellen. Voorwaarde voor een beter wederzijds begrip tussen de Benelux-partners is het brengen van eenheid in de terminologie die gehanteerd wordt. Daarmee heeft de schets een begin gemaakt. Maar het uiteindelijke doel moet zijn een ecologische structuur in de Benelux te bepalen, die ten uitvoer kan worden gebracht. De maatregelen die worden voorgesteld nemen een voorschot op de ecologische hoofdstructuur. Hoewel de eerste maatregel gericht is op het ontwikkelen van het concept van een ecologische hoofdstructuur in de Benelux, zijn de andere maatregelen alvast georiënteerd op de

realisatie van het concept. Met andere woorden: van de partners wordt gevraagd zich bij voorbaat vast te leggen op de beperkingen die uit een nog vast te stellen concept voortvloeien. Maatregelen ter realisatie van het concept zijn: een betere benutting van het instrument grenspark (potentiële grensparken worden aangegeven), het opstellen van contracten voor stroomgebieden, en de afspraak dat landen en gewesten de ecologische hoofdstructuur in hun ruimtelijk beleid verankeren.

Opvallend is dat de planmakers in het deel waar de maatregelen per thema worden voorgesteld (gedeeltelijk) nieuwe probleemdefinities, visie-elementen en concepten introduceren. Niet altijd is duidelijk hoe dit zich verhoudt tot het ruimtelijk concept. Ten aanzien van het locatiebeleid en de hoofdinfrastructuur worden de negatieve milieugevolgen van met name het autoverkeer en ‘verzadiging’ van de hoofdinfrastructuur in algemene zin als centrale problemen genoemd. Hoewel dit niet in tegenspraak is met het ruimtelijk concept, is het wel een verbreding van het aandachtsveld. Op basis van het ruimtelijk concept zou men verwachten dat het centrale vraagstuk ten aanzien van het locatiebeleid en de hoofdinfrastructuur in Beneluxverband zich zou beperken tot bijvoorbeeld het stelsel van hoofdverbindingen in de Benelux of het locatiebeleid in de noord-zuidketen en in de grensoverschrijdende stedelijke netwerken.

Hoewel in een aantal gevallen specifieke vraagstukken worden genoemd, zijn de omschrijvingen van de thema’s en maatregelen nogal algemeen van toepassing op de verschillende delen van de Benelux en op het beleid van de partners. Ze zijn dus meestal niet gebiedsspecifiek. Zo wordt ten aanzien van het locatiebeleid over steden in het algemeen gesproken en niet over specifieke stedelijke netwerken. Tegelijkertijd wordt wel gewezen op het gevaar van te ver doorgevoerde specialisatie in stedelijke netwerken. Een opvallend voorbeeld betreft verder een maatregel ter uitvoering van het locatiebeleid. “De partners dragen er zorg voor dat mobiliteitseffecten als een belangrijk criterium worden gebruikt bij het verlenen van vergunningen voor de vestiging van activiteiten en bij het bepalen van de inhoud van ruimtelijke plannen, met name plannen die uitspraken doen over bodembestemming” (Benelux, 1996a, 72).

Terwijl in het Bestuurlijk Akkoord expliciet gevraagd wordt om een aantal uitgewerkte maatregelen (zie § 6.3), geeft het projectbureau aan dat een praktische en een principiële reden ten grondslag liggen aan het globale karakter van maatregelen¹⁵³. De tijd ontbrak om in detail te treden. Bovendien kunnen “andere partijen hier wellicht beter mee uit de voeten.”¹⁵⁴ Zaken die wel

¹⁵³ RO/Coord (95) 17, herzien.

¹⁵⁴ RO/Coord (95) 17, herzien.

genoemd worden in het Bestuurlijk Akkoord en door het projectbureau niet worden uitgewerkt zijn: het aanduiden van 'missing links', het benoemen van een grensoverschrijdende vervoersregio als proefgebied en het identificeren van ontbrekende schakels in de Benelux Ecologische Hoofdstructuur.

Een groot gedeelte van de maatregelen is dus nogal globaal omschreven, zodat niet duidelijk is hoe doorwerking zou moeten plaatsvinden. Deze onduidelijkheid heeft verschillende oorzaken. In een aantal gevallen betreden de planmakers zeer duidelijk het terrein van de beleidssectoren zonder dat direct duidelijk is wat de relatie is tot de ruimtelijke ordening. Van een aantal andere maatregelen is niet duidelijk wat de meerwaarde is van een dergelijke maatregel in Beneluxverband en blijft de vraag onbeantwoord of er aan het subsidiariteitsbeginsel is voldaan.

Een doorwerkingsstrategie is erbij gebaat als de doelgroep van de maatregelen duidelijk is gedefinieerd (zie § 3.2.2). Zo hebben ook Mastop e.a. (1995) dat aan het projectbureau geadviseerd (zie § 7.2.1). Zoals al in hoofdstuk 1 is aangegeven en in de volgende paragraaf nog duidelijker zal worden, heeft het proces van consensusvorming slechts plaatsgevonden met betrokkenheid van actoren die verantwoordelijk zijn voor de ruimtelijke ordening. Maatregelen die duidelijk de competentie van deze actoren te buiten gaan konden dus niet bij voorbaat op draagvlak rekenen. Twee voorbeelden kunnen dit verduidelijken. In relatie tot het locatiebeleid wordt "[a]anbevolen [...] om nadere maatregelen uit te werken die erop zijn gericht de werkelijke directe en indirecte kosten van verkeer en vervoer geleidelijk door te rekenen aan de gebruikers (internalisering van de extern veroorzaakte kosten)" (Benelux, 1996a, 73). En ten aanzien van het spoorvervoer wordt "uniformering van de tariefstructuren binnen en buiten de Benelux" (ibid., 96) voorgesteld.

Het subsidiariteitsbeginsel, dat door de planmakers als uitgangspunt wordt gehanteerd, en het intergouvernementele karakter van de Beneluxsamenwerking vereisen dat duidelijk verantwoord kan worden waarom het Beneluxkader bij uitstek geschikt is om maatregelen te treffen (zie § 4.1.2). Bovendien is het in de schets expliciet tot belangrijk uitgangspunt verheven. Op verschillende manieren is deze verantwoording niet in alle gevallen even duidelijk. In de eerste plaats worden de voorgestelde initiatieven niet beperkt tot de gebieden waar duidelijk is dat een grensoverschrijdende aanpak noodzakelijk is. Ten aanzien van het landelijk gebied worden deelruimten onderscheiden waarvoor, globaal, opdrachten worden geformuleerd. Hierbij beperken de planmakers zich niet tot grensoverschrijdende deelruimten. De gehele Benelux wordt afgedekt met deelruimten. Een ander voorbeeld van een maatregel waarbij het subsidiariteitsbeginsel niet overwogen lijkt te zijn, wordt beschreven in een artikel van een lid van het projectbureau (Van Ginderen, 1997, 29): "In the Netherlands slow traffic represents a relatively high proportion of all journeys made, whereas in the southern part of the Benelux the proportion needs to be increased."

In de tweede plaats is van sommige maatregelen niet duidelijk wat de toegevoegde waarde is ten opzichte van besluitvorming in eigen land. Zo wordt de “reservering en aanleg Betuwelijn Rotterdam-Zevenaar” voorgesteld, terwijl de besluitvorming tijdens de opstelling van de conceptschets in nationaal verband al vergevorderd was (zie bijv. Bierman, 1994).

In de derde plaats worden maatregelen voorgesteld waarvan het zeer onwaarschijnlijk is dat ze gezien de formulering gerealiseerd kunnen worden. Er wordt bijvoorbeeld samenwerking tussen luchthavens voorgesteld “naar analogie met de Engelse luchthavens rond Londen en de Franse rond Parijs” (Benelux, 1996a, 92). In hoofdstuk 4 is aangegeven dat de ruimtelijke ontwikkeling van luchthavenregio’s op zichzelf bij uitstek een onderwerp is voor transnationale ruimtelijke planning. Er is echter ook aangegeven dat bij de aanpak van een dergelijk onderwerp de nadruk eerst zou moeten liggen op een communicatief proces waarin de ruimtelijke samenhang tussen die regio’s nader wordt gespecificeerd. De formulering in de schets sluit een dergelijke aanpak niet uit, maar beveelt hem ook niet aan. Door het trekken van de vergelijking met Parijs en Londen lijkt de nadruk te liggen op planning als programmering.

De nadruk in deze paragraaf lag op de maatregelen die in de schets geformuleerd zijn. De verhouding tussen de maatregelen enerzijds en het ruimtelijk concept, het beginsel subsidiariteit en de competentie van de betrokken actoren anderzijds, was in een aantal gevallen problematisch, zo is vastgesteld. Hierbij moet terzijde worden opgemerkt dat een argumentatie waarin de verhouding duidelijk wordt gemaakt vaak wel mogelijk zou zijn. Die werd echter in de plannen niet aangetroffen.

7.2.4 Doorwerking is een hoofdstuk apart

In de Concept Tweede Benelux Structuurschets wordt in een apart deel ingegaan op de basisstrategie die tot effectuering van de schets zou moeten leiden. Deze strategie wordt omschreven als samenwerking en communicatie. Het kernbegrip is ‘doorwerking met een niet-verplichtend karakter’. Hiermee geven de planmakers blijk van de opvatting dat de schets geen handelingsvoorschriften bevat. Dit is opvallend omdat, zoals hierboven is besproken, veel van de maatregelen geformuleerd zijn als handelingsvoorschriften (zie § 3.2.2). Het grootste gedeelte van de als essentiële beslissingen aangemerkte uitspraken hebben betrekking op het deel van de Concept Tweede Benelux Structuurschets waarin de maatregelen worden beschreven. De essentiële beslissingen waren tenslotte datgene waar de betrokken partijen geacht werden zich aan te binden. Er is dus sprake van tweeslachtigheid tussen enerzijds doorwerking met een niet-verplichtend karakter en anderzijds de geformuleerde maatregelen die bovendien aangemerkt zijn als essentiële beslissingen.

De doorwerking, dat wil zeggen communicatie en samenwerking, wordt in de conceptschets op verschillende manieren gestimuleerd. In de eerste plaats worden enkele instrumenten aangereikt die enige juridische status kunnen geven aan samenwerking. Het sluiten van een overeenkomst inzake ruimtelijke ordening is hierboven al genoemd. De figuur van collectieve ruimteovereenkomsten wordt geïntroduceerd als instrument voor samenwerking waarbij ook private partijen kunnen worden betrokken. De collectieve ruimteovereenkomst "houdt het midden tussen het niet bindende karakter van samenwerkingsovereenkomsten [...] en geformaliseerde, 'contract-achtige' afspraken" (Benelux, 1996a, 153) (zie ook § 4.1.2).

Ten tweede worden op verschillende niveaus reeds bestaande en niet-bestaande samenwerkingsverbanden aangegeven. In het bijzonder wordt gewezen op de rol die de tractaatcommissies (de Beneluxgrenscommissies, zie § 1.3.1), zouden moeten spelen. Dit zijn de commissies die verdragsrechtelijke status hebben. Het doel is ervoor te zorgen dat alle binnen- en buitengrenzen afgedekt worden door commissies, wat overigens op dat moment al bijna geheel het geval was. Afgezien van deze commissies worden diverse, wederom bestaande en potentiële samenwerkingsverbanden aangegeven. Hierbij valt te denken aan de Rijn-Schelde Delta-samenwerking en *Les 4 Ardennes*. Opvallend is dat de relatie van de samenwerkingsverbanden met het ruimtelijk concept en de maatregelen vrij los is. Slechts zijdelings wordt hier en daar aangegeven wat de specifieke opdracht zou kunnen zijn voor een samenwerkingsverband.

De essentiële beslissingen die aan de doorwerkingsstrategie worden verbonden hebben betrekking op de 'monitoring' van de doorwerking, een aantal uitgangspunten voor het optreden van Beneluxoverheden en een paar intenties. De BCRO wordt als subject aangewezen dat op basis van een voortgangsrapportage de doorwerking in de gaten houdt. Voor samenwerking op het terrein van de ruimtelijke ordening tussen overheden in Benelux worden verschillende uitgangspunten aangedragen. De belangrijkste zijn dat samenwerking in stedelijke netwerken bij voorkeur op publiekrechtelijke grondslag moet plaatsvinden en dat de Tweede Benelux Structuurschets de basis vormt voor de inbreng van de Beneluxlanden in het EROP. De intenties die worden uitgesproken zijn divers van aard. Zo zou er bijvoorbeeld een Beneluxnetwerk van deskundigen op het terrein van de ruimtelijke ordening moeten worden opgebouwd.

Verder wordt een onderzoek in het vooruitzicht gesteld naar de mogelijkheden om de beschikking inzake de coördinatie van streek- en gewestplannen aan te passen. Ten aanzien van dit laatste moet worden opgemerkt dat in het Bestuurlijk Akkoord wel was gevraagd in de schets aanbevelingen te doen voor een eventuele aanpassing van deze beschikking. Het projectbureau geeft aan dat ze het aanpassen van de beschikking een zaak vindt van de grenscommissies¹⁵⁵.

Dat het projectbureau moeite heeft gehad met het aanduiden van gerichte maatregelen komt onder andere tot uitdrukking in het achterwege blijven van een inventarisatie van moeilijke problemen (en oplossingen) en het benoemen van strategische projecten, zoals dat in het Bestuurlijk Akkoord werd gevraagd (zie § 6.3). Het team achtte het zinvoller zich te concentreren op het schetsen van de gewenste ruimtelijke structuur waarvan in een later stadium oplossingen en projecten konden worden afgeleid¹⁵⁶.

7.3 ‘De soep wordt niet zo heet gegeten als ze wordt opgediend’: de beslisnota

De Werkgroep Coördinatie hoeft dus geen goedkeuring te hechten aan de gepresenteerde teksten en kaarten maar kan het licht op groen zetten voor de publikatie en verspreiding van het rapport. Het groene licht is naar het oordeel van de Projectleiding vooral afhankelijk van:

- *de conformiteit van het rapport met (de geest van) het Bestuurlijk Akkoord van 14 april 1994;*
- *de juistheid van de informatie en analyse van de bestaande ruimtelijke structuur en van het beleid in ontwikkeling van de Beneluxpartners;*
- *het bereiken van een minimumdraagvlak binnen de Werkgroep Coördinatie ten aanzien van de inhoud van de concept-Schets om het als discussiestuk naar buiten te brengen.*

Aldus de vergadering van de Werkgroep Coördinatie op 15 december 1995. De conceptschets wordt hiermee duidelijk gepositioneerd als discussiestuk. Gezien het tweede punt lijkt de analyse van de ‘bestaande’ ruimtelijke structuur buiten deze discussie te worden geplaatst. Om de discussie naar aanleiding van het concept op gang te brengen heeft het Secretariaat-Generaal van de BEU in samenwerking met de plandiensten van de landen en gewesten geprobeerd reacties op het document te ontlokken. In totaal zijn meer dan duizend exemplaren van de schets (Frans en Nederlands) en duizend samenvattingen (Nederlands, Frans, Duits en Engels) verzonden. Het secretariaat heeft een verzendlijst samengesteld. De plandiensten hebben de kans gehad namen van instanties op deze lijst te plaatsen.

De presentaties die het secretariaat heeft verzorgd, in verschillende gevallen in samenwerking met leden van het projectbureau, vormden het tweede onderdeel van de consultatiestrategie. Er zijn onder andere bijeenkomsten georganiseerd voor provinciale overheden in Nederland, voor Euregio's, voor

¹⁵⁵ RO/Coord (95) 17.

¹⁵⁶ RO/Coord (95) 17, herzien.

de Nederlandse spoorwegen, voor de streekvervoerders in Nederland en Vlaanderen en voor verschillende grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden. De Concept Tweede Benelux Structuurschets is ook aan de orde gesteld in de Nederlandse Rijksplanologische Commissie (RPC) en de Brusselse Gewestelijke Ontwikkelingscommissie. Verder is de conceptschets ter sprake gebracht in de diverse grenscommissies van de Benelux en in een gemeenschappelijke sessie van de commissies Leefmilieu en Ruimtelijke Ordening van de Raadgevende Interparlementaire Raad van de Benelux.

Het Secretariaat-Generaal van de BEU heeft tevens gesprekken gevoerd met de ministers voor ruimtelijke ordening van de verschillende landen en gewesten. Hierbij moet worden opgemerkt dat uit de gesprekken met betrokkenen is gebleken dat de ministers deze ontmoetingen hebben geïnterpreteerd als beleefdheidsbezoeken.

Hieronder wordt eerst ingegaan op de reacties die het concept opleverde (§ 7.3.1) en vervolgens (§ 7.3.2) op de wijze waarop de reacties hebben geleid tot de opstelling van de definitieve versie van de Tweede Benelux Structuurschets.

7.3.1 Reacties uit het (bestuurlijk) veld: ruimtelijke positionering¹⁵⁷

De Concept Tweede Benelux Structuurschets heeft geleid tot drieënveertig schriftelijke reacties van overheden, non-gouvernementele organisaties en een enkele privé-persoon uit de Benelux en omgeving. Het grootste deel van de reacties is ambtelijk van aard, waarbij een bestuurlijk standpunt in het vooruitzicht wordt gesteld. Opvallend is dat het merendeel van de reacties, drieëntwintig, uit Nederland afkomstig is. Hierbij speelt de grote vertrouwdeheid met strategisch ruimtelijk beleid ongetwijfeld een rol (zie hoofdstuk 5). Zo hebben alle Nederlandse provincies een reactie laten horen, individueel of samen met andere provincies. Hoewel het projectbureau heeft getracht contact te houden met de Nederlandse vakdepartementen is de reactie van het Nederlandse ministerie van Verkeer en Waterstaat nogal afhoudend. De reactie laat zich kort samenvatten als: een belangrijke plaats voor het vervoer en de infrastructuur in transnationale ruimtelijke plannen is goed, maar beperking van de nationale beleidsvrijheid mag niet. Zo merkt het ministerie op dat de Tweede Benelux Structuurschets niet als belangrijkste bijdrage vanuit de Benelux aan het EROP kan dienen. Van groter belang is het beleid zoals dat

¹⁵⁷ Deze subparagraaf is in sterke mate gebaseerd op de bijlage bij een nota aan de Bijzondere Commissie Ruimtelijke Ordening van de BEU (vergadering 23 januari 1997), die ik heb opgesteld in opdracht van het Secretariaat-Generaal.

door de afzonderlijke parlementen is vastgesteld.

Het aantal reacties uit Vlaanderen werd door het Secretariaat-Generaal beperkt gevonden. Dit werd gedeeltelijk geweten aan de werkdruk die de Vlaamse overheden op dat moment ervoeren in verband met de opstelling van het *Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen* en het Decreet houdende de Ruimtelijke Planning¹⁵⁸. Dit vormt echter geen verklaring voor de minieme belangstelling vanuit de vakdepartementen. Hun gebrek aan belangstelling is eerder te verklaren uit de verhouding tussen de ruimtelijke ordening en de sectoren zoals die in België bestond. De vakdepartementen beschouwen het ruimtelijk beleid vrijwel uitsluitend als iets dat beperkingen oplegt aan sectoraal beleid. Bovendien is het in de Vlaamse bestuurscultuur niet erg gewoon om op beleidsnota's te reageren (zie hoofdstuk 5).

Vanuit het Brussels gewest is geen enkele reactie ontvangen. Dit komt overeen met de inbreng van deze actor in de Werkgroep Coördinatie. De schets vormde een posterioriteit. De Brusselse overheden konden zich niet identificeren met de problematiek zoals die in het plan is geschetst.

Vanuit Wallonië hebben alle belangrijke actoren met een verantwoordelijkheid voor de omgeving gereageerd. Het betreft de vakdepartementen en de gemeenten bij monde van de 'Union des Villes et Communes'. De lezer wordt eraan herinnerd dat de provincies geen taak hebben inzake de ruimtelijke ordening (zie hoofdstuk 5). Hoewel het aantal reacties nauwelijks groter was dan in Vlaanderen wijst het type reacties erop dat de schets meer tweeweg brengt dan in Vlaanderen: ze zijn uitvoeriger en treden meer in detail. Ook voor Luxemburg geldt dat de reacties betrokkenheid laten zien. Opvallend is verder dat de twee Duitse deelstaten die grenzen aan de Benelux, Rijnland-Palts en Noordrijn-Westfalen, in een reactie laten blijken de opening tot samenwerking die wordt geboden positief te benaderen.

Een terugkerend punt in de reacties is de onduidelijkheid die bestaat over de status van de Tweede Benelux Structuurschets. Enerzijds vreest men dat hij te vrijblijvend zal zijn. De essentiële beslissingen zouden te veel ruimte laten om in latere fasen genegeerd te worden. Tegelijkertijd wordt gesteld dat essentiële beslissingen wel eens financiële en personele gevolgen kunnen hebben die niet expliciet worden genoemd. Anderzijds wordt benadrukt dat het nationale beleid het primaat dient te behouden. In een aantal reacties wordt nadrukkelijk gewezen op het feit dat de schets geen enkele formele binding kan opleveren, waarmee waarschijnlijk wordt geduid op de beperkte internationaalrechtelijke en nationaal publiekrechtelijke inbedding.

¹⁵⁸ In een vergadering van de Werkgroep Coördinatie (17 december 1996) stelt de Vlaamse vertegenwoordiger dat het *Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen* op dat moment alle aandacht vraagt van diegenen die betrokken zijn bij de ruimtelijke ordening in Vlaanderen.

De perceptie van het Beneluxterritoir zoals die in de schets is te vinden lokt hoofdzakelijk reacties uit van actoren die vinden dat hun ruimtelijk-economische potenties niet worden erkend of vinden dat hun economische ontwikkelingsmogelijkheden beperkt dreigen te worden door de gewenste ruimtelijke structuur. Het concept van toplocaties in een noord-zuidketen van stedelijke netwerken wordt in veel reacties kritisch benaderd. Er kan een onderscheid gemaakt worden tussen drie vormen van kritiek.

Ten eerste bestaat er de vrees dat de nadruk op dit concept oost-westrelaties in de Benelux veronachtzaamt. Ten tweede is er kritiek op de afbakening van het gebied dat tot deze keten zou behoren. En ten slotte bestaat de angst dat waardevolle open en natuurgebieden in de keten verder onder druk zullen komen te staan. Ten aanzien van het eerste moet worden opgemerkt dat de verschillende overheden die in deze trant reageren verwachten dat ze in een oost-westontwikkeling een belangrijke rol kunnen spelen. In de Nederlandse zuidelijke provincies wordt het belang van het Ruhrgebied benadrukt. De provincies in het oosten van Nederland benadrukken de corridorfunctie van de regio voor transport naar Oost-Europa in het algemeen en Berlijn in het bijzonder. Voor de noordelijke provincies in Nederland geldt dat ze graag de relatie met Noord-Duitsland (Hamburg en Bremen) sterker benadrukt zouden willen zien.

Hoewel over het algemeen wordt bevestigd dat het onderscheid in deelruimten zinvol is, vinden veel actoren buiten het kerngebied van de Benelux dat de Benelux-Delta een zeer dominante plaats inneemt. Men vreest dat die nadruk zal bijdragen tot vergroting van de economische achterstand van de andere deelruimten. De Noord-Nederlandse provincies vinden dat de (infrastructurele) relaties van Benelux-Noord met de Benelux-Delta onderbelicht blijven.

Het spreken van een Europees Groen Hart ('Poumon Vert') in combinatie met de noordzuid-keten doet in Wallonië, zoals reeds gesteld, de vrees ontstaan dat de economische ontwikkeling van het gebied zal worden belemmerd. Er zou meer moeten worden gekeken op welke wijze het gebied als een groen hart gecombineerd kan worden met economische activiteiten, zo is de stelling. De groene gebieden zouden zodanig kunnen worden ingericht dat ze een aantrekkingskracht hebben op internationale bedrijven.

Het in de schets voorgestelde locatiebeleid wordt over het algemeen gezien als een onmisbaar onderdeel van een strategie om tot beheersing van de mobiliteit te komen. De grensoverschrijdende implicaties en de noodzaak tot afstemming zijn breed geaccepteerd. Vragen bestaan er met betrekking tot de striktheid waarmee de normen zullen worden gehanteerd. Verwezen wordt naar het subsidiariteitsbeginsel en het verlangen zich niet uit de markt te prijzen.

Van het beleid ten aanzien van de hoofdinfrastructuur en van de mobiliteitsbeheersing door locatiebeleid wordt van verschillende kanten gezegd dat

het te beperkt is. Enerzijds zou er meer aandacht moeten zijn voor een meer geïntegreerde aanpak van de problematiek, waarbij onder andere ook de concurrentieverhoudingen tussen de diverse modaliteiten (spoor, weg en binnenvaart) aan de orde worden gesteld. Anderzijds wordt betwijfeld of het schaalniveau van Benelux+ niet te beperkt is om tot succesvol beleid inzake infrastructuur en mobiliteit te kunnen komen.

De prominente plaats van de problematiek van landelijke gebieden in de Concept Tweede Benelux Structuurschets komt tegemoet aan de breed gedragen veronderstelling dat beleid nodig is om de toekomst van het landelijk gebied in goede banen te leiden. Van verschillende kanten wordt echter opgemerkt dat de Concept Tweede Benelux Structuurschets te weinig aandacht besteedt aan het bestaande beleid inzake plattelandsvernieuwing op regionaal, nationaal en Europees niveau. In de commentaren klinkt door dat plattelandsontwikkeling niet beperkt moet blijven tot recreatieve functies en natuurbehoud, maar ook ruimte moet laten voor andere vormen van economische ontwikkeling.

De ecologische hoofdstructuur wordt breed ondersteund. Het wordt vanzelfsprekend geacht dat hier een grensoverschrijdend perspectief bij past. Er wordt in verschillende commentaren steun uitgesproken voor het idee te komen tot een gemeenschappelijke terminologie ten behoeve van een ecologische hoofdstructuur. In slechts één commentaar wordt gesteld dat het werken aan een gemeenschappelijke terminologie slechts de hoognodige actie op dit terrein zal vertragen.

Uit de commentaren komt duidelijk naar voren dat het principe de voorstellen uit de Tweede Benelux Structuurschets in de eerste plaats door te laten werken via de bestaande grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden wordt onderschreven. Zoveel mogelijk moet worden voorkomen dat nieuwe overlegcircuits in het leven worden geroepen.

Er bestaat onzekerheid over de doorwerking in dit verband omdat niet overal precies is aangegeven hoe doorwerking (en uitwerking) zal moeten plaatsvinden. Op een aantal plaatsen in de Concept Tweede Benelux Structuurschets wordt gesteld dat grensoverschrijdende samenwerking wenselijk is zonder dat is aangegeven hoe de beoogde overlegpartners tot een dergelijk overleg kunnen worden bewogen. Dit geldt in het bijzonder voor de samenwerking ten aanzien van de havenregio's van Antwerpen en Rotterdam. Tevens wordt in de reacties meer dan eens gewezen op het ontbreken van inzicht in de financiële en organisationele consequenties van het beleid.

7.3.2 Een beslisnota met weinig beslissingen

Helaas kan de M/RO [vergadering van de Benelux-ministers voor ruimtelijke ordening] niet doorgaan op 21 maart. Minister de BOER [Nederland] moet die dag onver-

wacht naar een Milieuoverleg en ook minister LEBRUN [Wallonië] had andere dringende verplichtingen¹⁵⁹.

Het was de bedoeling dat op deze vergadering de beslisnota als beleidsvoornemen zou worden vastgesteld en dat het Secretariaat-Generaal het mandaat zou krijgen om een actieprogramma op te stellen. Hoewel er pas sprake zou zijn van formele goedkeuring na afronding van de vervolgpcedure, zou feitelijk de doorwerking vanaf dit moment actief door het Secretariaat-Generaal kunnen worden bevorderd. Uiteindelijk wordt de beslisnota ruim drie maanden later (8 juli 1997) vastgesteld door de ministers. Dat een geplande vergadering wegens plotselinge andere verplichtingen geen doorgang kan vinden is op zich niets bijzonders. In deze beslisnota wordt echter zwaar ingezet op politiek engagement als middel om doorwerking van de schets te realiseren. Een medewerker van het Secretariaat-Generaal benadrukt in een vergadering van de Werkgroep Coördinatie (17 december 1996) het belang van de ministersvergadering. Het is volgens hem “van cruciaal belang dat 21 maart doorgaat om drie jaar na ondertekening van het Bestuurlijk Akkoord een politiek signaal uit te zenden m.b.t. de concept-Schets en de eerste (informele) reacties.”¹⁶⁰ In dit licht is uitstel van de vergadering wegens ‘andere prioriteiten’ een somber teken voor de doorwerking van de schets.

Ter voorbereiding van de ministersvergadering op 21 maart vindt er een bijeenkomst van de BCRO (27 januari 1997) plaats. Bij die gelegenheid stellen de Nederlandse, Waalse en Luxemburgse delegatie dat de “status moet worden geherformuleerd.” De Vlaamse delegatie brengt naar voren dat de status van de schets gebaseerd moet zijn op het Bestuurlijk Akkoord en lijkt hiermee te willen zeggen dat geen vrijblijvende formulering mag worden gekozen. In het spreken over de Tweede Benelux Structuurschets heeft dan al een zwakkere formulering van de binding ingang gevonden. In het verslag van de vergadering wordt al niet meer gesproken over essentiële beslissingen, maar over ‘beslispunten’.

Opvallend aan deze vergadering is verder dat veel opmerkingen betrekking hebben op relatieve details. Zo wijst de Nederlandse delegatie erop dat het beleid ten aanzien van de mobiliteit gericht is op afremmen van de groei. In de schets wordt daarentegen gesproken over beheersing van de mobiliteit, wat eventueel kan worden uitgelegd als het ombuigen van groei in een afname van de mobiliteit. Bovendien hebben veel interventies een afzwakkend karakter. De Waalse delegatie laat op verschillende momenten aantekenen dat beleid gericht op het bereiken van natuur en milieudoelstellingen geen beperking mag betekenen voor de economische ontwikkeling van de deel-

¹⁵⁹ SG/REG (97) 53.

¹⁶⁰ RO/Coord 960 PV 3.

ruimte Benelux-Zuid. Ook het onderscheid tussen eerste-, tweede- en derde-lijnsknoopunten ten behoeve van het multimodale beleid sneuvelt. Dit concept had de potentie om vorm te geven aan de sturingsambitie van de schets (zie § 7.2.1). Verder worden ‘al te concrete maatregelen’, zoals het instellen van een ad-hoc commissie voor onderzoek naar ruimtelijke budgettering, doorgeschoven naar het actieprogramma. Daartegenover staat dat er in de discussie duidelijk een gemeenschappelijke houding bestaat ten aanzien van de werking van de schets. Enerzijds wordt er, door de Nederlandse delegatie, op aangedrongen dat de schets beperkt blijft tot “thema’s waar de overheid als zodanig ook grip op heeft.” Anderzijds geven verschillende delegaties bij diverse vraagstukken aan dat een succesvolle aanpak niet beperkt kan blijven tot maatregelen in de sfeer van de ruimtelijke ordening.

De twee hiervoor geschetste gebeurtenissen, het uitstel van de ministersvergadering en de bijeenkomst van de BCRO, staan symbool voor het debat dat is gevoerd tussen de afronding van de Concept Tweede Benelux Structuurschets en de vaststelling van de beslisnota als beleidsvoornemen door de ministers van ruimtelijke ordening. Ten eerste wordt de door het projectbureau voorgestelde binding aan het document ter discussie gesteld en uiteindelijk afgezwakt. Ten tweede worden door betrokkenen bij de inhoud van de schets zodanige kanttekeningen geplaatst dat de werking als richtinggevend kader voor vervolgbesluitvorming wordt verminderd.

Het principe van de essentiële beslissingen wordt door alle partijen, met uitzondering van de Vlamingen, verworpen als te verplichtend. Ten dele worden argumenten ontleend aan het ontbreken van de mogelijkheid van juridische afdwingbaarheid van de afspraken. De schets heeft slechts indirect, via het Beneluxverdrag, internationaalrechtelijk fundament. Bovendien is de status die zij ontleent aan dit verdrag beperkt.

Verder wordt aangegeven dat, gezien de inhoud van de Tweede Benelux Structuurschets, de ministers voor ruimtelijke ordening niet de bevoegdheid hebben akkoord te gaan met de essentiële beslissingen en de bijbehorende procedures. Men zou in de bevoegdheden van andere ministers treden. Immers veel van wat in de schets ‘besloten’ wordt, overschrijdt het beleidsterrein van de ruimtelijke ordening. Bovendien is in Nederland, Vlaanderen, Brussel en Wallonië ten aanzien van de ruimtelijke ordening geen sprake van individuele ministeriële verantwoordelijkheid maar van regeringsbeleid. De mate van binding die uit zou gaan van essentiële beslissingen zou de discretionaire bevoegdheden van de ministers te boven gaan. Dit was weliswaar door het projectbureau voorzien, maar de oplossing die men had gekozen bleek in de praktijk niet te werken. Het was de bedoeling dat de ministers voor ruimtelijke ordening de conceptschets zouden ‘verkopen’ aan hun collega’s. Op deze manier zouden de ministers voor ruimtelijke ordening binnen hun regering steun hebben kunnen realiseren voor ondertekening van een

beslisnota waarin duidelijke verplichtingen werden aangegaan. Toen het puntje bij paaltje kwam bleken de ambtenaren in de BCRO er kennelijk niet van overtuigd dat hun minister kon rekenen op die steun. Ten slotte moet erop worden gewezen dat behalve deze formele argumenten ook de beperkte behoefte van de ministers om via de Beneluxsamenwerking beleidsdoelen te realiseren een belangrijke rol speelt. In de vergaderingen blijft onuitgesproken dat de ministers weinig vertrouwd zijn met de schets en zich hoogstwaarschijnlijk niet willen vastleggen op afspraken die mogelijk beperkingen stellen aan het eigen beleid. Eerst worden essentiële beslissingen beslistpunten, om later te worden omschreven als 'beleidsopties'¹⁶¹. 'Politiek engagement' komt in de plaats van 'binding'. Afspraken over concrete maatregelen worden als een hete aardappel doorgeschoven naar het actieprogramma.

De communicatieve werking van de Tweede Benelux Structuurschets wordt in de beslisnota op verschillende manieren afgezwakt in vergelijking met de Concept Tweede Benelux Structuurschets. Het sterkst komt dit naar voren in de verandering die het pregnante deelconcept toplocaties in een noord-zuidketen van stedelijke netwerken doormaakt in de aanloop naar de beslisnota. In de eerste plaats, zoals hiervoor al gesteld, zijn uitspraken waaraan zeer concrete vervolgacties en betrokken actoren konden worden gekoppeld in veel gevallen geschrapt of hebben een globalere betekenis gekregen. Zo wordt in de Concept Tweede Benelux Structuurschets gesproken over de noord-zuidketen van stedelijke netwerken als een 'planentiteit' (Benelux, 1996a, 58), terwijl de beslisnota alleen nog stelt dat "het gebied als deelruimte aangepakt moet worden" (Benelux, 1997a, 21) (zie afb. 7.7).

In de tweede plaats zijn de kaartbeelden die de gewenste ruimtelijke structuur verbeelden naar een bijlage in een apart boekje verbannen. Ook in de Concept Tweede Benelux Structuurschets hadden de kaartjes slechts 'illustratieve waarde'. Maar om te voorkomen dat de suggestie wordt gewekt dat de kaartjes beleidsrelevante uitspraken zouden bevatten, vonden de betrokken partijen dat de kaartjes gescheiden moesten worden van het deel waarin de beleidsopties beschreven worden.

Ten derde wordt het meest markante aspect van de schets, de kwalificatie van de Benelux-Delta als (economisch) kerngebied ernstig verwaterd. Zoals in het voorgaande duidelijk is geworden heeft het idee van een Europees Groen Hart ('Poumon Vert') tot heftige reacties geleid in Wallonië. Een Waalse afgevaardigde laat dan ook in de BCRO-vergadering weten dat het idee van een 'Europese Groene Long' politiek onhaalbaar zal zijn (zie afb. 7.8). Verder leiden de reacties op het deelconcept toplocaties in een noord-zuidketen van stedelijke netwerken tot samenvoeging van dit concept met het deelconcept

¹⁶¹ Werkgroep Coördinatie, 5 februari 1997.

Afbeelding 7.7 Twee deelconcepten in één: Top locaties in stedelijke knooppunten en netwerken (Benelux, 1997a)



- Stedelijke knooppunten/
Noeuds urbains
- Stedelijk gebied/
Zone urbaine
- (Inter)nationaal stedelijk netwerk/
Réseau urbain (inter)national

- Grensoverschrijdend stedelijk netwerk/
Réseau urbain transfrontalier
- Rijn-Schelde Delta contactzone/
Zone de contact du Delta Rhin-Escaut
- Bestuurlijke hoofdstad/
Capitale administrative
- Belangrijke relatie/
Relation importante

- 1 Randstad Holland
- 2 Réseau urbain central belge/Centraal Belgisch stedelijk netwerk
- 3 Rhein-Ruhr
- 4 Ile de France - Bassin Parisien
- 5 Greater London
- LiKoTo Lille-Kortrijk-Tournai
- Saar-Lor-Lux Saarland-Lorraine-Luxembourg
- MHAL Maastricht/Heerlen-Hasselt/Genk Aachen-Liège
- ANKE Arnhem/Nijmegen-Kleve-Emmerich
- HEG Hengelo/Enschede-Gronau

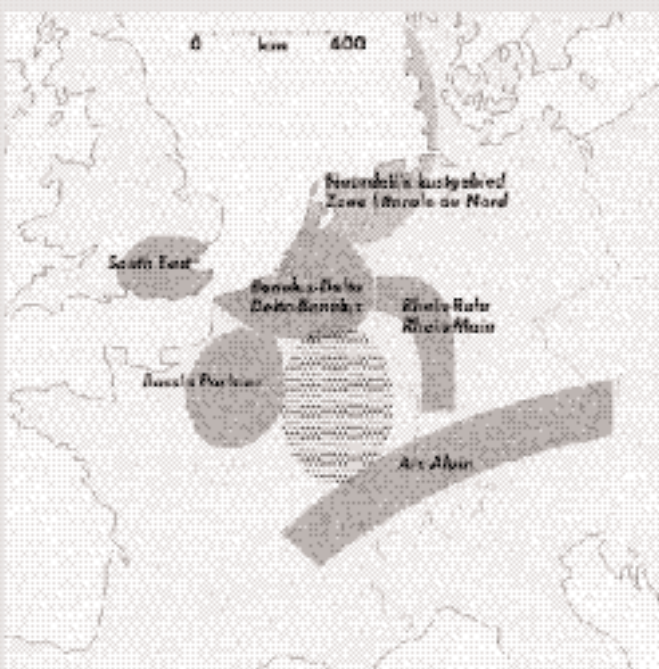
grensoverschrijdende stedelijke netwerken als poorten en schakels. Onder betrokkenen bestaat de vrees dat het deelconcept noord-zuidketen zal leiden tot veronachtzaming van de oost-westrelaties die in Benelux bestaan. Het deelconcept was juist vooral bedoeld om de grote aandacht voor oost-westrelaties in het beleid van de Beneluxpartners te complementeren met een visie op de relaties in de noord-zuid richting.

Het is overigens opvallend dat juist de deelconcepten Benelux-mainport en noord-zuidketen, zoals ze in de Concept Tweede Benelux Structuurschets staan, toch enige weerklank hebben gekregen. Binnen de Vlaamse administratie voor ruimtelijke ordening worden deze deelconcepten gezien als een internationale erkenning van de Vlaams Ruit (vgl. Van der Lecq, 2000). Ook de Nederlandse gemeente Almere positioneert zich internationaal op basis van deze, niet-geaccepteerde, concepten uit de Tweede Benelux Structuurschets (BVR, 1996).

7.4 Besluit: voor uitvoering ontbreekt draagvlak

Het projectbureau Tweede Benelux Structuurschets had zich voorgenomen een plan te ontwikkelen dat visionair was, een basis zou bieden voor uitvoeringsmaatregelen en een kader zou scheppen voor de afstemming van ruimtelijk beleid op verschillende schaalniveaus. Uit de casusbeschrijving valt te concluderen dat de verhouding tussen deze verschillende elementen niet helder is uitgekristalliseerd. Hierbij moet wel worden opgemerkt dat het projectteam relatief weinig tijd en middelen heeft gehad voor de opstelling van het plan. Bovendien was het een van de eerste keren dat de opdracht voor een transnationaal ruimtelijk plan met dergelijke ambities was gegeven. De opdrachtgevers hebben niet onderkend of willen onderkennen dat het hier ging om een zeer complexe opdracht. Een complexiteit die het gevolg is van verschillende planningculturen, uiteenlopende belangen en een relatieve onbekendheid van de gevolgen van internationalisering voor de ruimtelijke ordening.

Afbeelding 7.8 Vervaging van concepten in de beslisnota: het Europees Groen Hart (Benelux, 1997a)



Een belangrijke barrière voor consensusvorming over de schets als geheel is de verhouding tussen Vlaanderen en Nederland enerzijds en Luxemburg en Wallonië anderzijds. Met name de Luxemburgse en de Waalse vertegenwoordigers definieerden de situatie in termen van tegengestelde belangen. Belangrijk punt hierbij is de perceptie van de Beneluxruimte die het projectbureau had. Een belangrijk element was verder de werkwijze van het projectbureau waarop Vlaamse en Nederlandse leden nogal een sterk stempel hebben gedrukt.

8 Ingehaald door de Europese ruimtelijke ordening?

Wanneer mag de Tweede Benelux Structuurschets een succes worden genoemd? Bij opstelling van de schets kwamen de betrokkenen tot verschillende antwoorden op deze vraag. De één legde de nadruk op de rol van het plan als bron van nieuwe ideeën voor de nationale c.q. gewestelijke ruimtelijke planning. De ander benadrukte de rol van het plan als instrument om Europese fondsen voor grensoverschrijdende samenwerking te verwerven. Een derde vond dat van een succes kon worden gesproken als de schets werd gebruikt als toetsingskader voor nationaal en gewestelijk beleid en beslissingen. Samenwerking ten aanzien van de ruimtelijke ontwikkeling van de mainports Rotterdam en Antwerpen werd door een vierde genoemd als mogelijk succes. Weer een ander benadrukte het wegnemen van barrières voor gemeenschappelijke beleidsvorming in grensgebieden. Binnen het Secretariaat-Generaal werd sterk de nadruk gelegd op de voortgang van het proces an sich. De verschillende definities van succes zijn allemaal vormen van doorwerking die door de planmakers werden voorzien. Al in het voorgaande hoofdstuk is geconstateerd dat door deze ruime opvatting van doorwerking de doelgroep breed en pluriform is gedefinieerd.

In dit hoofdstuk wordt de werking van de Tweede Benelux Structuurschets belicht. Leidend hiervoor is het onderscheid tussen de communicatieve en de programmeringsdimensie van het planningproces. De wijze waarop ruimtelijke vraagstukken in een communicatief proces worden geconstrueerd, is bepalend voor de wijze waarop de planning als programmeringsproces kan werken.

De beoogde effecten van de Tweede Benelux Structuurschets hebben betrekking op verschillende soorten actoren en situaties. Volgens het Bestuurlijk Akkoord moest de schets gericht zijn op het beleid van de Beneluxpartners, de voorwaarden creëren voor grensoverschrijdende samenwerking en een aantal projecten initiëren (§ 6.2.3). Het gaat in hoofdzaak om twee groepen actoren. De eerste groep betreft de nationale en gewestelijke planningssubjecten, de tweede groep is veel groter en moeilijker af te bakenen. De eerste groep is duidelijk af te bakenen. In eerste instantie zijn de ruimtelijke planningdiensten op nationaal en gewestelijk niveau aangesproken, maar zijdelings werden ook de andere nationale en gewestelijke diensten tot de doelgroep gerekend. Er zijn twee manieren waarop de Tweede Benelux Structuurschets tot deze 'andere' diensten zou moeten doordringen: de ruimtelijke planningdiensten hanteren de schets als kader in hun contacten met andere nationale en gewestelijke diensten of deze diensten hanteren de schets zelf als kader. Ten aanzien van de situaties waarin deze groep actoren geacht wordt de Tweede Benelux Structuurschets te raadplegen kan een onderscheid gemaakt worden tussen 'eigen' beleidsbeslissingen en de bijdrage die wordt geleverd aan Europees beleid.

De tweede groep actoren laat zich zoals gezegd veel minder gemakkelijk

afbakenen. Het gaat om overheden en andere organisaties die betrokken zijn of moeten worden bij grensoverschrijdende samenwerking. Van deze actoren wordt verwacht dat zij de schets in hoofdzaak op twee manieren gebruiken: als kader bij de grensoverschrijdende afstemming van beleid en als programma voor grensoverschrijdende samenwerkingsprojecten.

In paragraaf 8.1 ga ik in op het actieprogramma zoals dat door het Secretariaat-Generaal is opgesteld om doorwerking te bewerkstelligen. De doorwerking in het nationaal en gewestelijk ruimtelijk beleid van de partners staat centraal in paragraaf 8.2¹⁶². In paragraaf 8.3, met een meer beschouwend karakter, worden het plan en proces zowel vanuit communicatief als programmeringsperspectief beoordeeld.

8.1 Het Actieplan

“Om een maximale doorwerking te garanderen is [...] besloten om een concreet actieprogramma aan de Tweede Benelux Structuurschets te verbinden. Hierbij zal nadrukkelijk worden gekeken naar de mogelijke aankoppelingen bij Europese programma's zoals Interreg IIC en artikel 10 van het Europese Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO). Dit actieprogramma zal tegelijk met de definitieve vaststelling van de beleidsopties uit de Benelux-schets ter goedkeuring worden voorgelegd aan de Ministers voor Ruimtelijke Ordening”, aldus een notitie van het Secretariaat-Generaal aan de BCRO¹⁶³.

Doordat in de beslisnota essentiële beslissingen werden omgezet in beleidsopties, was er behoefte aan een actieprogramma waarin betrokken partijen afspraken maken over concrete maatregelen. De omzetting van essentiële beslissingen in beleidsopties betekende immers dat voornemens om tot concrete acties over te gaan werden afgezwakt. Hoewel de Tweede Benelux Structuurschets duidelijk doorwerking beoogt naar actoren in verschillende doelgroepen en ten aanzien van verschillende vraagstukken, is in deze notitie de voorbode te lezen van de teneur van het actieprogramma: aanhaken bij diverse Europese initiatieven.

In deze paragraaf ga ik eerst in op de inhoud van het actieprogramma (§ 8.1.1). Vervolgens komt de door de Europese commissie gestimuleerde samenwerking ten aanzien van de ruimtelijke ontwikkeling aan de orde; eerst de concrete grensoverschrijdende en transnationale projecten (§ 8.1.2) en daarna de ruimtelijke visie voor Noordwest-Europa (§ 8.1.3).

¹⁶² Het gaat om doorwerking zoals dat op het moment van afronding van dit hoofdstuk in de zomer van 2000 viel vast te stellen.

¹⁶³ SG/REG (97) 164.

8.1.1 Wel een doelgroep maar geen doorwerkingsstrategie

In de eerste aanzetten tot een actieprogramma¹⁶⁴ (maart 1998) wordt blijk gegeven van een onderscheid van doorwerking naar doelgroepen. Planvorming wordt onderscheiden naar niveau: nationale en gewestelijke plannen, subnationale/subgewestelijke plannen, grensoverschrijdende en transnationale plannen en ten slotte het *Europees Ruimtelijk Ontwikkelingsperspectief* (EROP). Daarnaast worden samenwerkingsverbanden aangegeven. Van de 'eerste orde' zijn de eigen grenscommissies, van een 'tweede orde' de andere samenwerkingsverbanden. In de uitwerking van het actieprogramma, het *Actieplan voor de Doorwerking van de Tweede Benelux Structuurschets*¹⁶⁵ (februari 1999), is van deze indeling van doelgroepen weinig meer te herkennen. Het onderscheid tussen doorwerking in enerzijds plannen en anderzijds projecten is weliswaar gehandhaafd, maar niet uitgewerkt. Het actieplan noemt wel waar doorwerking moet plaatsvinden, maar niet hoe doorwerking moet plaatsvinden en welke meerwaarde de schets kan leveren aan projecten en plannen. Kortom, het actieplan, dat een magere vijf pagina's beslaat tegenover de conceptschets van 185 pagina's en de beslisnota met 70 pagina's (exclusief bijlagen) is niet erg uitgewerkt. Het bestaat meer uit goede bedoelingen dan uit een strategie om die bedoelingen waar te maken.

Ten aanzien van de plannen waarin de Tweede Benelux Structuurschets zou moeten doorwerken wordt gesteld dat 'monitoring' moet worden ontwikkeld. Monitoring zou op een eenduidige wijze moeten worden aangepakt om vergelijkbaarheid van evaluaties te vergroten. Er worden geen aanknopingspunten geboden voor de wijze van monitoring. Wel wordt aangegeven dat in het voorjaar van 2001 een tussentijdse evaluatie van de doorwerking zal worden ondernomen.

De projecten waarvoor de schets een rol zou kunnen vervullen worden onderscheiden in lopende en mogelijke nieuwe projecten. Onder de lopende projecten is een groot aantal dat drijft op subsidies uit het Interreg IIC-programma van de Europese Commissie. Voor het overgrote deel valt het Beneluxgebied binnen het zogenaamde *North Western Metropolitan Area* (NWMA) (zie afb. 8.1). Dit is een van de gebieden voor transnationale samenwerking op het terrein van de ruimtelijke planning; "[...] the NWMA does not set out to finance large-scale development projects but to act as a testing ground for new policy ideas and a seed bed for development strategy. Typical NWMA sponsored actions might include demonstration projects, studies, policy research and cooperation networks between a number of partners in the

¹⁶⁴ RO (97) 5.

¹⁶⁵ RO/Coord (99) 3.

region.”¹⁶⁶ Doorwerking van de Tweede Benelux Structuurschets in dergelijke projecten leidt dus hoogstens via een omweg tot beïnvloeding van meer operationele besluitvorming over de ruimtelijke ordening.

Ondanks de uitdrukkelijke vraag van de BCRO om het actieplan niet exclusief te richten op Interreg IIC-projecten, heeft het Secretariaat-Generaal moeite om een relatie te leggen met besluitvorming buiten het circuit van de Europese subsidies voor regionaal beleid.

8.1.2 Bijdrage aan NWMA-projecten onduidelijk

Projecten die genoemd worden in het actieplan zijn het ‘Network of HSL-city-regions’, het ‘Netwerk van grensoverschrijdende stedelijke netwerken’, het project ‘Transnational spatial planning policy co-ordination of regional scale out of town Retail Development’ (TRADE), de visie, ‘spatial vision’, voor het ‘North Western Metropolitan Area’ (NWMA), en het verschijnsel ‘Eurocorridors’. Deze projecten worden kort langsgelopen.

Voor het project ‘Network of HSL-city-regions’ (zie Mekers & Jonker, 2000) is het idee van de megalopool of ‘megacity’ (zie Castells, 1996, 412 e.v.) richtinggevend geweest. De kern van het NWMA-gebied, Randstad-Ruhrgebied-Vlaamse Ruit, zou zich ontwikkelen tot een ‘urban field’ met verbindingen naar nabijgelegen mononucleaire metropolen zoals Londen, Parijs en ‘min of meer’ Frankfurt (Mekers & Jonker, 2000, 20). Het netwerk van hogesnelheidslijnen is hierbij een belangrijke factor. Hoewel deze ideeën niet noodzakelijk strijdig zijn met de Tweede Benelux Structuurschets, betreft het hier duidelijk een ruimtelijke perceptie die in de Tweede Benelux Structuurschets niet is terug te vinden.

Bij het netwerk van grensoverschrijdende stedelijke netwerken zijn betrokken: Saar-Lor-Lux, ‘la metropole franco-belge Lilloise’, Rijn-Schelde Delta (RSD), Arnhem/Nijmegen/Kleve/Emmerich (ANKE) en Maastricht/Heerlen-Hasseelt/Genk-Aken-Luik (MHAL). Het secretariaat van dit project is gedetacheerd bij het Secretariaat-Generaal van de BEU. Hoewel samenwerking binnen grensoverschrijdende stedelijke netwerken wel genoemd wordt in de Tweede Benelux Structuurschets, wordt de samenwerking tussen de netwerken niet als mogelijke doorwerking aangegeven. Het actieplan maakt niet duidelijk op welke wijze de rol van secretaris van dit netwerk kan worden ingevuld en op welke wijze de Tweede Benelux Structuurschets hieraan kan bijdragen.

Het TRADE-project is erop gericht internationaal een passend antwoord te vinden op de ontwikkeling van ‘factory outlet centres’. Deze zeer grote winkelcentra vestigen zich bij voorkeur buiten de steden op locaties die goed te bereiken zijn met de auto. De ontwikkelaars van deze locaties richten zich in

¹⁶⁶ Zie de homepage van het NWMA-secretariaat (<http://www.nwmainterregiic.org>).

het bijzonder op grensgebieden¹⁶⁷ onder andere omdat op deze manier overheden tegen elkaar kunnen worden uitgespeeld (Benelux Newsletter, 2000/1). Het thema van de 'factory outlet centres' wordt niet in de Tweede Benelux Structuurschets genoemd als thema voor grensoverschrijdende samenwerking. Het locatiebeleid zoals dat in de schets wordt voorgesteld staat op gespannen voet met de ontwikkeling van deze centra. Uitwerking van het locatiebeleid in grensoverschrijdend verband zou in het teken kunnen staan van de wijze waarop met deze grootschalige detailhandel om wordt gegaan.

In verschillende Interreg IIC-projecten staat het idee van Eurocorridors of megacorridors centraal. Het Secretariaat-Generaal probeert aan te sluiten bij de belangstelling voor dit thema. Op 16 november 1999 heeft het Secretariaat een bijeenkomst georganiseerd over Eurocorridors (Benelux Newsletter, 1999/5). Dit is opvallend omdat het onderwerp in de Concept Tweede Benelux Structuurschets en de beslisnota niet aan de orde worden gesteld.

8.1.3 De NWMA-visie: het wiel opnieuw uitvinden?

In het najaar van 1999 worden de voorbereidingen getroffen voor een ruimtelijke visie voor het NWMA-gebied¹⁶⁸. Er is een ruimtelijke-visiegroep opgericht, waarin ambtelijke vertegenwoordigers van de betrokken overheden zitting hebben. Hierbij zijn onder andere twee leden betrokken die lid waren van de Werkgroep Coördinatie respectievelijk het projectbureau van de Tweede Benelux Structuurschets. Uit het verslag van een conferentie met betrokkenen (Noordwijkerhout, 18 en 19 november 1999) blijkt dat de opstellers van de visie zich voor vergelijkbare problemen gesteld zien als het projectbureau van de Tweede Benelux Structuurschets. Door aanwezig zijn wordt erop aangedrongen dat de visie uitdagend ('challenging') is en duidelijk maakt waarom transnationale en grensoverschrijdende samenwerking wenselijk is. Vooral de wens om de rationale voor de transnationale samenwerking op een overtuigende manier geformuleerd te krijgen lijkt een belangrijke drijfveer achter de opstelling van de visie.

Voor aanvang van de opstelling is niet veel meer duidelijk dan dat "het zwaartepunt van de Ruimtelijke Visie voor NWMA zal liggen op metropolitane gebieden, met hun bredere betekenis voor de omgeving." Deze nadruk vloeit voort uit de studie die vooraf is gegaan aan de instelling van het NWMA-gebied, *Prospects for the development of the central and capital cities and regions* de zogeheten CCC-studie (Europese Commissie, 1996), waarin het stedelijk karakter van Noordwest-Europa centraal staat. Het ontbreken van een

¹⁶⁷ In het najaar van 1999 liggen er in Nederland aanvragen voor dergelijk centra in onder andere Sas van Gent, Goes en Venlo (zie bijv. *Trouw*, 15 september 1999).

¹⁶⁸ Informatie afkomstig van de homepage van de NWMA spatial vision (<http://www.uwe.ac.uk/fbe/vision>).

duidelijke agenda voor samenwerking heeft onder andere tot gevolg gehad dat er weinig samenhang bestaat tussen de Interreg IIC-projecten in het NWMA-gebied. De visie moet hier met het oog op de Interreg III-fondsen verandering in brengen.

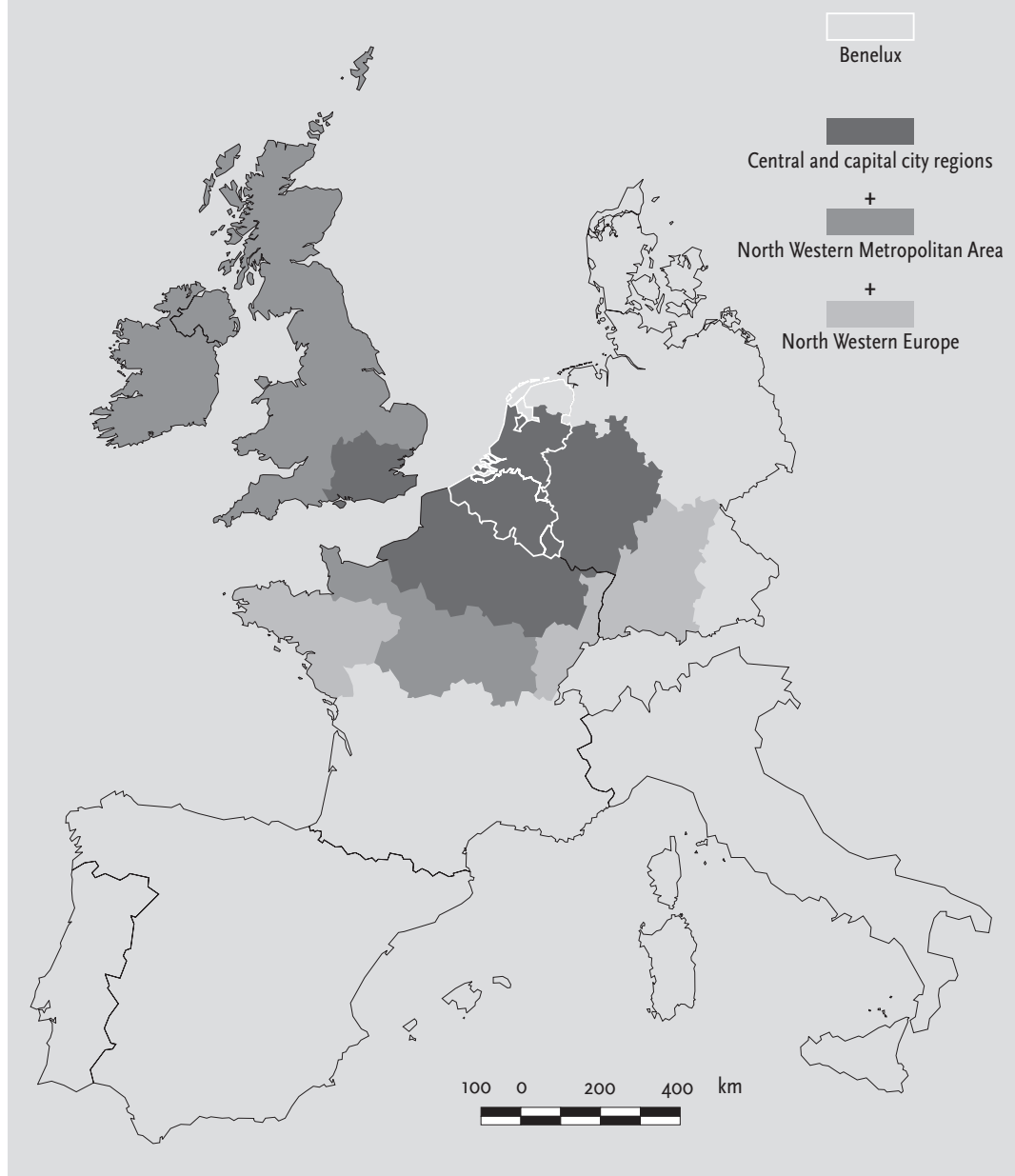
Tegelijkertijd wordt gevraagd de visie op korte termijn te laten uitmonden in concrete projecten. Men herkent hierin de wens om de opstelling van een visie zowel een communicatief als programmeringsproces te laten zijn. Hoewel de Tweede Benelux Structuurschets betrekking heeft op een belangrijk deel van het NWMA-gebied blijkt uit niets dat verwacht wordt dat de schets een belangrijke bijdrage kan leveren aan de visie voor het NWMA-gebied. Deze bijdrage zou in ieder geval uit twee zaken kunnen bestaan. Ten eerste zou een gedeelte van de rationale voor samenwerking op het terrein van de ruimtelijke ordening af te leiden moeten zijn uit de Tweede Benelux Structuurschets. Kennelijk is de argumentatie die wordt gevolgd in de schets niet overtuigend genoeg geweest om als belangrijke inspiratiebron te dienen. Ten tweede zouden de ervaringen bij de opstelling (en doorwerking) van de Tweede Benelux Structuurschets een rol kunnen spelen bij de vormgeving van het proces van opstelling van de ruimtelijke visie voor het NWMA-gebied. De uitgangssituatie, met onder andere een aantal dezelfde partners, komt immers sterk overeen. Niets wijst erop dat expliciet parallellen zijn getrokken tussen de twee planprocessen. De betrokken overheden in het Beneluxgebied hebben kortom de schets niet als uitgangspunt voor hun participatie in NWMA gekozen. De inbreng van personen die bij beide processen betrokken zijn, zorgt wellicht voor een impliciete bijdrage van de Tweede Benelux Structuurschets aan de visie voor het NWMA-gebied.

8.1.4 Besluit: Europese planning neemt het primaat in Benelux+

Concluderend kan worden gesteld dat de planning binnen het raamwerk van de Europese ruimtelijke ordening een eigen spoor volgt. Door de keuze voor het schaalniveau van Benelux+ convergeert de Beneluxplanning in de richting van een belangrijk schaalniveau in de Europese samenwerking op het gebied van de ruimtelijke beleidsvorming. Het schaalniveau van de 'North West Metropolitan Area' heeft vanaf de publicatie van *Europe 2000+* (Europese Commissie, 1994) in eerst instantie onbedoeld (Uittenbroek, 1999), langzaam enige vaste voet aan de grond gekregen als planningregio¹⁶⁹. De transnationale studiegebieden die de onderlegger vormen voor *Europe 2000+* zijn getrans-

¹⁶⁹ Het CCC-studiegebied is weliswaar kleiner dan NWMA en NWMA weer kleiner dan het NWE-gebied dat, samen met andere gebieden, de basis vormt voor Interreg IIIB. Desalniettemin kan gesteld worden dat het CCC-studiegebied is uitgegroeid tot NWE-planningregio.

Afbeelding 8.1 Opeenstapeling van samenwerkingsruimten: het CCC-gebied, Benelux, het 'North Western Metropolitan Area' en 'North Western Europe'



formeerd in samenwerkingsruimten (zie afb. 8.1).

Het actieplan van de Tweede Benelux Structuurschets, de eerste aanzetten voor een ruimtelijke visie voor het NWMA-gebied en de Interreg IIC-projecten geven de indruk dat de Beneluxplanning de Europese beleidsvorming volgt. Met andere woorden de schets heeft, vooralsnog, als communicatief instrument niet bijgedragen aan de agendavorming voor de planning van het NWMA-gebied. Ook vanuit het perspectief van programmering van de

besluitvorming van de Beneluxpartners ten aanzien van de Interreg IIC-projecten mag worden geconcludeerd dat de werking van de schets beperkt is geweest. De projecten die in het actieplan worden aangegeven behandelen immers andere thema's dan de onderwerpen die in de schets worden genoemd als mogelijke uitwerkingen. Tegen deze achtergrond is het niet verbazingwekkend dat in de 'spatial vision' (Norvision) voor het Noordzeegebied (Vision Working Group, 2000), een andere Interreg IIC-regio, geen enkele koppeling met de Tweede Benelux Structuurschets is gelegd.

8.2 Doorwerking in beleid

In dit onderzoek speelt evaluatie van de doorwerking een ondergeschikte rol (zie ook hoofdstuk 1). Dit heeft deels een praktische oorzaak. De planprocessen die in dit boek centraal staan zijn niet lang voor de voltooiing van het onderzoek in het najaar van 2000 afgerond. Hoewel doorwerking natuurlijk ook voor vaststelling van plannen kan plaatsvinden, is de periode te kort om definitieve conclusies te trekken ten aanzien van de doorwerking van de Tweede Benelux Structuurschets. Overigens moet worden erkend dat de verwachtingen ten aanzien van de doorwerking niet hoog gespannen waren. De complexe opgave waarvoor de planmakers zich gesteld zagen had tot gevolg dat critici en betrokkenen sceptisch waren over het succes van de schets. Besloten is derhalve om in dit onderzoek de aandacht te concentreren op de denkbeelden over doorwerking die onderdeel zijn van de Tweede Benelux Structuurschets. Desalniettemin zal in deze paragraaf worden ingegaan op de wijze waarop de Tweede Benelux Structuurschets in deze korte periode heeft (door)gewerkt.

Er is al eerder geconstateerd dat de doelgroep die voor doorwerking zou moeten zorgen nogal pluriform en niet duidelijk afgebakend was. In de loop van het planningproces werden er nog wel eens verschillende accenten gelegd. Zo beoogt de conceptschets nadrukkelijk een kader te bieden voor actoren in grensgebieden. In het actieplan daarentegen staan Europese projecten centraal, die slechts ten dele als grensoverschrijdende samenwerking kunnen worden omschreven. Een constante is echter de wens om de schets invloed te laten hebben op het ruimtelijk beleid van gewestelijke en nationale planningdiensten. Hierbij gaat het enerzijds om het doorwerken van de ideeën die zijn vervat in het schetsbeeld van de gewenste ruimtelijke structuur en anderzijds om de maatregelen die in de schets worden voorgesteld.

Vier van de vijf gewestelijke of nationale planningdiensten hebben parallel aan de opstelling van de Tweede Benelux Structuurschets gewerkt aan een strategisch ruimtelijk plan. Alleen in Brussel was het eerste Gewestelijk Ontwikkelingsplan al feitelijk klaar (zie § 5.1.4). Bovendien heeft het Brussels gewest zich al vrij snel van de Tweede Benelux Structuurschets afgewend. In

Vlaanderen stelt men het *Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen* (RSV) ongeveer gelijktijdig vast (september 1997) met de beslisnota als beleidsvoornemen (§ 8.2.1). In Wallonië stelt de regering het *Schema de Development de l'Espace Regional* (SDER) (Gouvernement Wallon, 1998) voorlopig vast in het najaar van 1998 (§ 8.2.2). In Luxemburg wordt in mei 1999 een nieuw *Programme Directeur* vastgesteld (§ 8.2.3). De Nederlandse regering ten slotte komt in diezelfde periode (voorjaar 1999) met een startnota voor de Vijfde nota over de ruimtelijke ordening (§ 8.2.4).

8.2.1 Vlaanderen: Vlaamse Ruit als internationale troefkaart

Vlaanderen heeft diverse bureaus die elk een eigen ruimtelijk beleid uittekenen en hiervoor een kader ontwikkelen. Het is in deze context belangrijk dat Vlaanderen eerst een eigen visie op de ruimtelijke ontwikkeling uitbouwt om dan, vanuit deze eigen visie, actief deel te nemen aan de gewestoverstijgende overlegkaders.

Aldus het *Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen* (Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, 1997, 310). Het citaat geeft precies aan hoe de verhouding tussen enerzijds de gewestelijke planning en anderzijds de transnationale planning en grensoverschrijdende samenwerking wordt gepercipieerd door de Vlaamse beleidsmakers. Eerst moet de eigen ruimtelijke ordening op poten worden gezet voordat de internationale samenwerking kan worden aangegaan. Ten aanzien van de Tweede Benelux Structuurschets wordt benadrukt dat het gaat om een document 'zonder dwingend karakter' dat 'op vrijblijvende basis' mogelijkheden voor samenwerking tussen landen en gewesten aangeeft (ibid., 311)¹⁷⁰.

Parallel aan het RSV is gewerkt aan het Decreet houdende de Ruimtelijke Planning, waarin bevoegdheden worden herordend en nieuwe instrumenten worden geïntroduceerd (zie hoofdstuk 5). Uit de interviews is gebleken dat er binnen de afdeling die verantwoordelijk was voor de opstelling van het RSV een kentering is opgetreden. Met het aantreden van een nieuw hoofd van de afdeling ruimtelijke planning van de Administratie Ruimtelijke Ordening, Huisvesting en Monumenten in november 1996 heeft internationale samenwerking op het terrein van de ruimtelijke ordening verminderde prioriteit gekregen.

Al met al is duidelijk dat het Vlaams Gewestelijk ruimtelijk beleid, in tegenstelling tot het Waals beleid, prioriteit verleent aan het oplossen van

¹⁷⁰ Opgemerkt moet worden dat een groot gedeelte van de werkzaamheden aan het RSV hebben plaatsgevonden vóór de opstelling van de Tweede Benelux Structuurschets. De mogelijke invloed van de schets op het RSV werd daardoor bij voorbaat beperkt. De invloed is wellicht eerder andersom. De projectleider van het projectbureau was medeauteur van het RSV.

interne ruimtelijke vraagstukken. Desalniettemin kent een groot deel van het beleid een internationale dimensie. Nergens blijkt echter dat veel inspiratie is opgedaan uit de Tweede Benelux Structuurschets. Ondanks het feit dat een van de opdrachthouders van het RSV (§ 6.2.2) stelt dat bestaande nationale en gewestelijke planningsystemen kunnen blijven bestaan “maar hun producten (plannen en beleidsnota’s) dienen te verruimen met Europese elementen en een Europees perspectief” (Albrechts, 1998, 197), is er voor de Tweede Benelux Structuurschets niet bijzonder veel aandacht. De internationale dimensie komt vooral naar voren in de positionering van Vlaanderen in Europa.

Steden worden voorgesteld als ‘motor voor nieuwe ontwikkelingen’. Er wordt een aantal stedelijke netwerken aangewezen, waarvan er één, de Vlaamse Ruit, van internationaal niveau wordt geacht. Verder wordt een drietal grensoverschrijdende netwerken genoemd: Kortrijk-Rijssel-Roubaix-Tourcoing-Moeskroen, MHAL en Gent-Terneuzen. Ten aanzien van de grensoverschrijdende netwerken kan met Allaert (1999, 16) worden geconstateerd dat “het RSV er evenwel weinig inhoudelijke aspecten aan toevoegt.” Het blijft bij de vaststelling dat voor de verschillende netwerken ruimtelijke ontwikkelingsperspectieven dienen te worden opgesteld.

Vlaanderen wordt door de opstellers van het RSV in de “zenuwknoop van West-Europa” (Loeckx, 1995, 49) gepositioneerd (zie ook Van Dam, 1996, 79). De Vlaamse Ruit is door de opdrachthouders van het RSV bedacht als strategisch concept ten behoeve van de profilering van Vlaanderen ten opzichte van naburige landen en gewesten (zie Albrechts, 2001b). Volgens de Vlaamse ‘bevoorrechte getuigen’ die zijn gesproken in het kader van dit onderzoek betekent de plaats van de Vlaamse Ruit in de Tweede Benelux Structuurschets internationale erkenning voor het concept. De Vlaamse Ruit heeft als strategisch doel samenhang tussen de steden te vergroten om zodoende de concurrentie met de Randstad en het Ruhrgebied aan te kunnen. Na introductie van het concept is er meteen veel aandacht voor geweest. Er is een onderzoek gedaan naar de kenmerken van de Vlaamse Ruit. Tevens is een aantal beleidsmaatregelen genomen. Er zijn verschillende toplocaties onderscheiden en voorstellen gedaan voor de aanleg van een snelle ‘Ruitlijn’ (Van der Lecq, 2000). De keuze van een stedelijk netwerk van internationaal niveau is limitatief, met andere woorden de Vlaamse Ruit als internationale troef is een duidelijke keuze. De grensoverschrijdende netwerken zijn illustratief aangegeven en zijn dus veel indicatiever van aard dan de Vlaamse Ruit.

Twee van de andere ruimtelijke principes, poorten als motor voor ontwikkeling en infrastructuur als bindteken voor locatie van activiteiten, hebben een duidelijke internationale dimensie. Ook bij deze onderwerpen zijn echter de consequenties van internationale ontwikkelingen en voor internationale samenwerking maar zeer globaal aangegeven. Illustratief is dat er onder het kopje Poorten geen aandacht is voor de internationale samenhang en de mogelijkheid van afstemming. In tegendeel, de behandeling van het onder-

werp benadrukt de noodzaak van ontwikkeling van de poorten als internationale concurrentiefactor. Verbetering van de complementariteit van de zeehavens wordt slechts op Vlaams niveau beschouwd¹⁷¹. Ten aanzien van de luchtvaart worden ontwikkelingen afgestemd op het ondersteunen van de ambitieuze ambities van de luchthaven Zaventem. Hoe deze ambities zich verhouden tot de ambities van luchthavens in de andere delen van Noordwest-Europa wordt niet aan de orde gesteld¹⁷².

Na de vaststelling van het RSV (1997) is de aandacht van de afdeling Ruimtelijke Planning grotendeels opgeslokt door het 'afbakenen' van de Vlaamse ruimte in stedelijk en landelijk gebied. De afbakening vormt een kerninstrument van het RSV en is direct gekoppeld aan het streven naar geconcentreerde bundeling. De afbakening is een moeizaam politiek en maatschappelijk draagvlakvormingsproces (zie Van Wesenbeeck, 1996; Kramer & Kuiper, 1999).

8.2.2 Wallonië gestut door Eurocorridors

In de inleiding van het *Projet de Schéma de Développement d l'Espace Regional* (SDER) valt te lezen dat het gaat om een "schéma de développement du territoire wallon et un moyen d'inscrire la Wallonie elle-même dans les territoires plus vastes" (Gouvernement Wallon, 1998, 3). Hierbij speelt tevens de behoefte het schema een rol te laten spelen bij de vorming van een Waalse identiteit (zie § 5.1.3) "a développer un sentiment d'appartenance et de responsabilité des Wallons envers leur territoire" (ibid., 4). Het articuleren van de kenmerken ten opzichte van de omringende regio's is onder andere de strategie die in het plan wordt gebruikt. Als gevolg hiervan neemt het transnationale en grensoverschrijdende schaalniveau een prominente plaats in de nota in. Van de acht hoofddoelstellingen luidt er één: "Intégrer la dimension suprarégionale dans le développement spatial de la Wallonie" (ibid., 4)¹⁷³. Hierbij maakt men in het bijzonder gebruik van de beelden die zijn opgeroepen in de Europese ruimtelijke planning. De ruimtelijke concepten die in de Tweede Benelux Structuurschets

¹⁷¹ Ook de Vlaamse werkgevers, verenigd in het Vlaams Economisch Verbond, pleiten voor samenwerking tussen de Vlaamse havens, naar Nederlands voorbeeld. Een belangrijke reden is de concurrentie met de Nederlandse havens (*De Standaard*, 21 december 1999).

¹⁷² Des te opvallender is het dat ten behoeve van besluitvorming over het regime voor Zaventem, premier Verhofstadt een bliksembezoek bracht aan Schiphol om zich te informeren over de situatie rond de Amsterdamse luchthaven (*De Standaard*, 4 februari 2000).

¹⁷³ De andere hoofddoelstellingen zijn: 'structurer l'espace wallon, mettre en place des collaborations transversales, répondre aux besoins primordiaux, contribuer à la création d'emplois et de richesses, améliorer l'accessibilité du territoire wallon et gérer la mobilité, valoriser et protéger les ressources en sensibiliser et responsabiliser l'ensemble des acteurs' (Gouvernement Wallon, 1998).

worden aangetroffen worden daarentegen vrijwel niet gebruikt.

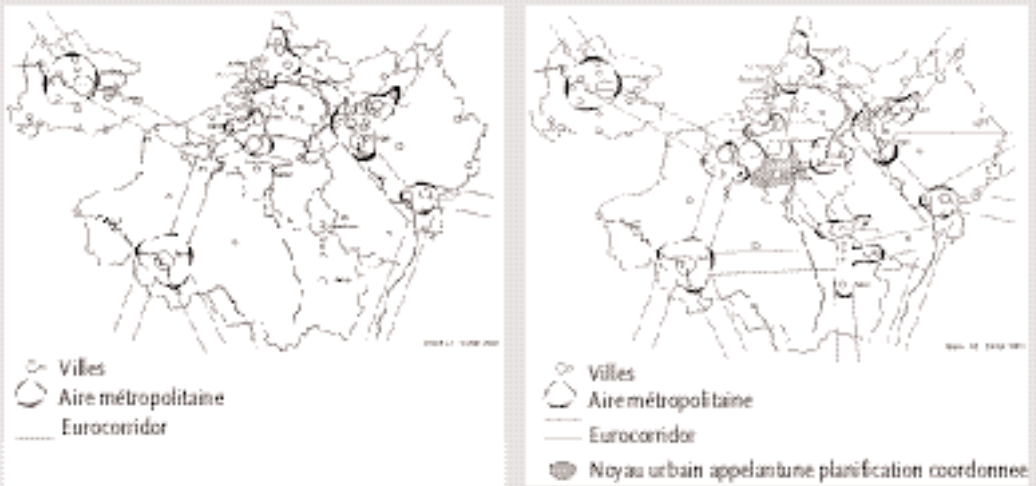
Voor de plaatsbepaling van Wallonië in groter verband en de bijbehorende beleidsprioriteiten zijn volgens de nota twee ontwikkelingen van cruciaal belang: het ontstaan van stedelijke netwerken en de ontwikkeling van zogenaamde Eurocorridors. Ten aanzien van beide heeft Wallonië in Europees perspectief een ongunstige uitgangspositie. Al in het rapport *Europe 2000+* van de Europese Commissie (1994) valt te lezen dat Wallonië perifeer ligt ten opzichte van de belangrijkste zones in de zogenaamde 'Centre Capitals-region' (zie Janssens, 1994). Het begrip 'Eurocorridor' wordt in deze nota van de Europese Commissie geïntroduceerd als "large, cross-border routes of different kinds which carry huge volumes of traffic and which link the major hubs in the system (London, Paris, Frankfurt, Brussels, Amsterdam, Cologne, Duisburg and Lille)" (Europese Commissie, 1994, 175). De relatie van gebieden met deze corridors, die de verbindingen vormen tussen de belangrijkste economische centra, wordt beschouwd als een steeds belangrijker factor voor de economische ontwikkeling van regio's. In het EROP (Europese Commissie, 1999a, 78) krijgt de corridor betekenis als ruimtelijke entiteit waarvoor ruimtelijk beleid moet worden gevoerd. Er wordt gesproken over 'ontwikkelingscorridors' "waarvoor een omvangrijk ruimtelijk ontwikkelingsbeleid nodig is dat verder gaat dan het regionale beleid." In het rapport *Europe 2000+* (Europese Commissie, 1994, 180) wordt ook de rol van (grensoverschrijdende) stedelijke netwerken aan de orde gesteld. Voor de Benelux en omgeving is grensoverschrijdende samenwerking belangrijk voor drie netwerken: MHAL, de regio rond Lille en Saar-Lor-Lux.

Aanknopingspunt voor het Waalse beleid is de Eurocorridor die de Brusselse regio verbindt met Luxemburg en genoemd wordt in *Europe 2000+*. Op eenzelfde wijze zou volgens het SDER een Eurocorridor die van oost naar west door Wallonië loopt, het zogenaamde 'sillon industriel' (zie hoofdstuk 5), leidend moeten zijn voor de ruimtelijke ontwikkeling. Deze as die de regio Lille verbindt met de regio MHAL, vormt een afgeleide van de Eurocorridor Lille-Aken die in *Europe 2000+* met een 'knik' via Brussel wordt gesitueerd (zie afb. 8.2).

Referenties aan de Tweede Benelux Structuurschets ontbreken in het SDER zo goed als helemaal. Het idee van een Centraal Belgisch Stedelijk Netwerk, dat de Vlaamse Ruit en de Waalse stedendriehoek in samenhang benadert, wordt wel aan de schets ontleend (Gouvernement Wallon, 1998, 85). In de Concept Tweede Benelux Structuurschets wordt afstemming in dit Centraal Belgisch Stedelijk Netwerk als een 'belangrijke opdracht' gezien (ibid., 57). In de beslisnota is dit slechts nog een 'belangrijk streven' (ibid., 21).

De twee concepten die centraal staan in de ruimtelijke strategie die door het Waals Gewest is ontwikkeld, konden niet aan de Tweede Benelux Structuurschets worden ontleend c.q. de schets was er niet voor nodig. Het concept van de Eurocorridors, en corridors in het algemeen, wordt in de schets niet gehanteerd. Dit is vooral het geval omdat het in de Nederlandse en

Afbelding 8.2 Wallonië en de Eurocorridors (Gouvernement Wallon, 1998)



Vlaamse planningpraktijk een controversieel begrip is. De bundels infrastructuur die in de schets wel worden aangegeven, houden nauw verband met de mainports. Een Waalse betrokkene verklaarde dat hierin een groot verschil schuilde met de Europese plannen. “Très concrètement, on [de Europese plannen] visage pas les relations uniquement dans la logique mainports, mais également dans une logique vers Bruxelles, vers Lille, vers Aachen-Maastricht, vers Luxembourg [...]”

De stedelijke netwerken die van belang zijn voor Wallonië worden wel genoemd in de Tweede Benelux Structuurschets, maar er wordt weinig toegevoegd ten opzichte van andere plannen waarin deze netwerken al werden genoemd en de praktijk van de samenwerking in die gebieden.

Hoewel openlijk verwijzing naar de schets grotendeels achterwege is gebleven, is wel vastgesteld dat participatie bij de opstelling van de schets ertoe heeft bijgedragen dat het Gewestelijk Plan zeer sterk internationaal is georiënteerd. De Waalse betrokkenen hadden tijdens de opstelling van de schets sterk het gevoel achter de feiten aan te lopen. Door het ontbreken van een geaccepteerde visie op het Waalse territorium had men moeite de eigen belangen in deze internationale samenwerking te definiëren.

8.2.3 Luxemburg: angst voor verdwijning in het ‘gat’ van metropolaan Noordwest-Europa

Het Luxemburgse *Programme directeur d’aménagement du territoire* plaatst, zoals valt te verwachten (zie § 5.1.6), Luxemburg nadrukkelijk in een internationale context. De ruimtelijk dimensie van internationalisering, de rol van transnationale en grensoverschrijdende plannen zoals de Tweede Benelux Structuurschets en de noodzaak om met overheden buiten de eigen staatsgrenzen samen te werken, worden gerekend tot de ‘éléments de base’ van het plan.

De ruimtelijke dimensie van internationalisering zoals die in het ‘programme directeur’ wordt omschreven komt in sterke mate overeen met de

beschrijving in paragraaf 4.2.2 heb gegeven van het ontstaan van netwerken van internationale relaties. Het plan geeft aan dat het gevaar bestaat dat Luxemburg en omgeving niet tot de knopen of verbindingzones, maar tot de mazen in het net zullen behoren en dus buiten de boot zullen vallen. “Actuellement, cet espace constitue en quelque sorte un ‘trou’ entre les centres existants” (MAT, 1999, 64). De grootstedelijke regio's rond Luxemburg worden in dit geval gezien als ‘knopen’. Hierbij moet gedacht worden aan stedelijke regio's zoals Londen, Parijs, het Ruhrgebied, Rijn-Main, de Randstad en Antwerpen-Brussel-Gent-Charleroi. De verbindingzones zijn de Eurocorridors zoals ze in *Europe 2000+* zijn gedefinieerd (Europese Commissie, 1994). Hoewel de analyse sterk wordt verbonden aan *Europe 2000+* uit 1994, moet worden opgemerkt dat de vrees buiten de boot te vallen al in de aanloop naar de Tweede Benelux Structuurschets aanwezig was. Het was immers de Luxemburgse minister die in 1989 in de ontwikkeling van het Europese stelsel van hogesnelheidslijnen aanleiding zag voor een aanpassing van de Benelux Globale Structuurschets (§ 6.1.4).

Soelaas moet worden gebracht door samenwerking met buurregio's die in hetzelfde ‘gat’ als Luxemburg dreigen te verdwijnen. In het bijzonder gaat het hierbij om de samenwerking in Sar-Lor-Luxverband, waarvoor een ruimtelijk ontwikkelingsperspectief zal worden opgesteld. De verwijzing naar de Tweede Benelux Structuurschets in het plan bevestigt het beeld dat is ontstaan tijdens de opstelling van de schets, zoals in het voorgaande hoofdstuk is beschreven. Men heeft weinig affiniteit met de zienswijzen in Vlaanderen en Nederland en beschouwt de Tweede Benelux Structuurschets als een overwegend Vlaams-Nederlandse coproductie. Naast een opsomming van de uitgangshouding, visie en maatregelen (naar het ruimtelijk concept wordt dus niet verwezen) wordt gesteld: “En considérant globalement la Deuxième Esquisse de Structure Benelux, il faut prendre en compte, d'une part, la situation très périphérique du Grand Duché de Luxembourg par rapport à l'espace Benelux et, d'autre part, sa densité démographique faible par rapport à celles grandes zones urbaines néerlandais et du centre de la Belgique” (MAT, 1999, 71). Net als in Wallonië bestond in Luxemburg weinig draagvlak voor een aantal elementen uit het ruimtelijk concept. Met name het, uiteindelijk verwaterde, idee van een noord-zuidketen van toplocaties waar Luxemburg part noch deel aan heeft, stuitte op weerstand.

8.2.4 Nederland: de internationale dimensie als bureaupolitiek twistpunt

De startnota *De Ruimte van Nederland* (Ministerie van VROM e.a., 1999, 3), “bevat de strategische uitgangspunten voor de toekomstige ruimtelijke inrichting van Nederland in Europees perspectief.” Ze heeft een agenderende functie ten aanzien van de Vijfde nota over de ruimtelijke ordening en secto-

rale, ruimtelijk relevante beleidsnota's. Het is daarmee een nota die interdepartementaal tot stand is gekomen.

De Randstad wordt in de startnota gepositioneerd als Europees stedelijk knooppunt van de eerste orde¹⁷⁴. "Tussen de Europese knooppunten tekenen zich stedelijk-economische ontwikkelingscorridors af. Dit verstedelijkingspatroon deelt Nederland in drieën: de sterk verstedelijkte Randstad met zijn mainports, matig verstedelijkte gebieden in Brabant en Limburg, Gelderland en Overijssel en het minder verstedelijkte gebied van het Noorden en Zeeland." Dit is een andere indeling dan gebruikt wordt in de transnationale Europese en Beneluxplanning. Op basis van deze transnationale planning is een grove tweedeling van Nederland te maken. Het noordelijk deel hoort bij het Noordzeegebied (Noord-Benelux) en het zuidelijk deel bij de Europese stedelijke delta (Benelux-Delta). Corridorvorming is samen met stedelijke netwerkvorming de belangrijkste ontwikkeling waarop een beleidsmatig antwoord wordt gezocht in de startnota. Een belangrijk kenmerk van de concepten netwerkstad en geplande corridorontwikkeling is dat er een directe koppeling wordt verondersteld tussen de ruimtelijke ontwikkeling en het mobiliteitsbeleid (Hajer, 1999). Een afgestemde verhouding tussen ruimtelijk beleid en mobiliteitsbeleid moet de pijler onder de Vijfde nota worden, zoals het 'verstandshuwelijk' tussen de ruimtelijke ordening en de volkshuisvesting dat in het verleden was.

De startnota zegt veel waarde te hechten aan de internationale context van de nationale ruimtelijke planning, maar geeft nauwelijks blijk van wat dit betekent voor de uitgangspunten van het beleid. Zo blijkt nergens dat inspiratie is opgedaan door transnationale plannen. En de verwijzing naar grensoverschrijdende en transnationale samenwerking beperkt zich tot de opmerking: "Waar nodig, moet samenwerking worden gezocht met buurlanden en grensregio's en de Europese Commissie" (Ministerie van VROM e.a., 1999, 68). Deze beperkte aandacht voor transnationale ruimtelijke planning kan mede geweten worden aan de opstelling van de sectordepartementen. Met name het ministerie van Verkeer en Waterstaat stelt zich afhoudend op ten aanzien van het verschijnsel transnationale ruimtelijke planning. Hierbij gedraagt het departement zich als pleitbezorger van de mainportbelangen, waarbij de internationale samenwerking al snel als een bedreiging van die belangen wordt beschouwd. Dit was ook al het geval tijdens de opstelling van de Tweede Benelux Structuurschets, zoals is gebleken bij de behandeling van de reacties op de schets (§ 7.3.1). Waterhout en Zonneveld (2000) constateren eenzelfde houding van het ministerie van Verkeer en Waterstaat ten aanzien van het

¹⁷⁴ In de Europese ruimtelijke studies, zoals die de afgelopen jaren zijn verschenen (zie *Europe 2000+* en de CCC-studie (Europese Commissie, 1994; 1996)), worden steden als Amsterdam en Rotterdam nog gezien als 'van de tweede en derde orde'. De Randstad is in deze visie dus meer dan de som der delen.

Europees Ruimtelijk Ontwikkelingsperspectief.

Dat er binnen de Rijksplanologische Dienst wel waarde wordt gehecht aan transnationale samenwerking ten aanzien van de ruimtelijke ordening blijkt uit de reeds genoemde voortrekkersrol die de dienst heeft gespeeld ten aanzien van het EROP. Het toegenomen belang mag onder meer blijken uit de oprichting van de Afdeling Internationaal in maart 1999 die zich specifiek bezighoudt met internationale contacten en ontwikkelingen. Bovendien is de minister van ruimtelijke ordening Pronk, aangetreden in 1998, een voorstander van internationale samenwerking. Tijdens een discussiebijeenkomst over de Vijfde nota¹⁷⁵ pleit hij voor samenwerking tussen Nederland, België en Duitsland ten aanzien van de ontwikkeling van mainports. Volgens hem is er zelfs sprake van een taboe op internationale samenwerking ten aanzien van de ruimtelijke ontwikkeling van deze mainports. Het taboe blijft in de startnota heersen en verklaart het ontbreken van een pleidooi voor samenwerking in de startnota. De gewenste ontwikkeling van beide mainports wordt niet ingebed in internationaal verband, zoals het concept Mainport-Benelux uit de Tweede Benelux Structuurschets dat wel beoogt te doen. Er wordt op geen enkele manier gerefereerd aan de mogelijkheid om door samenwerking tussen overheden in Noordwest-Europa duurzame ontwikkeling van mainports van de grond te krijgen (Ministerie van VROM e.a., 1999, 58 e.v.).

In dit verband is het opmerkelijk dat het jaarverslag¹⁷⁶ van de RPD, de Ruimtelijke Verkenningen, in 1999 in het teken staat van de Europese ruimtelijke planning. Hoewel de Verkenningen worden uitgebracht onder verantwoordelijkheid van de Directeur-Generaal voor de ruimtelijke ordening, mag worden aangenomen dat de minister zich kan vinden in het stuk. Hij heeft volgens zegslieden bij de RPD het stuk nauwkeurig gelezen. Zo heeft hij het initiatief genomen het stuk in het Engels te laten vertalen. Opvallend is dan ook de teleurstelling die doorklinkt over de startnota.

Op de drempel van het derde millennium staan we tevens op de drempel van

175 Zie *Trouw* (30 september 1999). Uit *Trouw* (28 oktober 1999): "Uit diezelfde gedachte ging Pronk tekeer tegen de ongebreidelde groei van de mainports Schiphol en Rotterdam. Hij noemde die knooppunten van transport een 'waterhoofd'. 'We zijn doorgeslagen'." Hij pleitte voor bewuste keuzes voor wat wel en wat niet noodzakelijk is op die plaatsen, maar vooral voor overleg met de buurlanden. In plaats van te concurreren met België en Duitsland zou Nederland moeten samenwerken, zodat ook uit milieu-oogpunt de meest aantrekkelijke plekken voor zulke mainports kunnen worden gevonden. Van dat taboe over internationale samenwerking moet Nederland af, aldus Pronk.

176 Het jaarverslag van de RPD, sinds 1986 Verkenningen genoemd, is geen precieze verantwoording van de werkzaamheden in een bepaald jaar, maar heeft het karakter van een stand van zaken ten aanzien van (een specifiek onderdeel) van de ruimtelijke ontwikkeling, de voortgang van het beleid en het denken over de toekomst (zie Siraa e.a., 1995, 45).

nieuwe – internationale – planningparadigma's. Men zou kunnen stellen dat de Startnota Ruimtelijke Ordening 1999 van het paarse kabinet, 'De ruimte van Nederland', het einde markeert van een vertrouwde omgang met onze leefruimte, alsook een voorzichtige oproep behelst om op een andere manier met de ruimte om te gaan. Noties als netwerken, internationalisering en 'meebewegen met stromen' doen hun intrede, of krijgen een nieuwe dimensie. Die nieuwe noties en dimensies komen echter nog niet uit de verf in de beleidsuitgangspunten van de Startnota, omdat die nog grotendeels op de oude leest is geschoeid (RPD, 1999, 110).

In de Ruimtelijke Verkenningen staat verinnerlijking van de internationale dimensie centraal. De auteurs van de Verkenningen voorzien voor transnationale planning vooral een rol weggelegd als communicatief proces. Centraal moet hierin staan de ontwikkeling van 'structuurbeelden' (RPD, 1999, 138). Deze beelden zouden, "richtinggevend werken bij processen van politieke besluitvorming." Gesuggereerd lijkt te worden dat de kracht van beelden, en niet aanvullende afspraken, voldoende kan zijn om richting te geven aan besluitvorming. De doelgroep van deze communicatieve transnationale planning zou volgens de auteurs breed moeten worden gedefinieerd, getuige hun pleidooi om Europese plannen bekendheid te geven in de geografielessen op scholen. Op deze manier kan worden bijgedragen aan "het ontwikkelen van een Europese identiteit." Verder wordt een rol weggelegd voor transnationale ruimtelijke beleidsvoering "als een alert waarschuwingssysteem door het permanent monitoren van ruimtelijke ontwikkelingen" (ibid.).

De Benelux en de Tweede Benelux Structuurschets fungeren in het stuk als waardevolle ervaringen. Niettemin wordt de nadruk gelegd op de Europese ruimtelijke planning. Het EROP vormt een veel belangrijker kader dan de Tweede Benelux Structuurschets, zo is de RPD van mening. Veelbetekend is dat in de Ruimtelijke Verkenningen (RPD, 1999, 33) geconcludeerd wordt: "[de] laboratoriumfunctie [van de Benelux] voor ruimtelijke visievorming op bovenationale schaal lijkt overgenomen te worden door samenwerkingsverbanden in het kader van INTERREG IIC." Bedoeld wordt het NWMA-gebied. Voor de Benelux zou 'slechts' een rol zijn weggelegd bij de beleidsafstemming in grensgebieden. Al eerder (§ 6.3) is aangegeven dat de RPD bij het begin van het werk van het projectbureau eigenlijk weinig zag in het schaalniveau van de Benelux. Dit gezichtspunt is door de inhoud van de schets kennelijk niet veranderd.

Een structuurbeeld dat in de Verkenningen wordt aangehaald is de Rijn-Maas-Scheldedelta (ibid., 130) die als 'integratiezone' wordt omschreven. De regio biedt een uitgesproken kader voor transnationaal beleid gericht op de ontwikkeling van multimodale vervoerssystemen. Het gebied omvat de Randstad, het Ruhrgebied, de Vlaamse Ruit en de agglomeratie Lille-Roubaix-Tourcoing-Kortrijk. Deze afbakening toont grote overeenkomsten met de concepten Benelux-Delta en Benelux-mainport uit de Tweede Benelux Structuurschets. Er is echter een verschil in nadruk tussen de Tweede Benelux Struc-

tuurschets en de Ruimtelijke Verkenningen.

In het ruimtelijk concept van de schets staan de mainports centraal. Het idee van een Rijn-Maas-Scheldedelta is sterker gekoppeld aan het verschijnen van stedelijke netwerken. De stedelijke netwerken zijn in het denken van de planners weer verbonden met de vraag hoe dit soort netwerken in een globaliserende wereld succesvol kunnen zijn. De Tweede Benelux Structuurschets nam het toen met name in Nederland, en in mindere mate Vlaanderen, aanwezige 'paradigma' van de mainports als motor van economische ontwikkeling tot uitgangspunt. In de Verkenningen is een veel opener oog voor andere ontwikkelingen, met name op het vlak van ICT, die een bijdrage kunnen leveren aan de nationale economische groei. In aanvulling op de mainports wordt gesproken over 'brainports' en 'cyberports'. Hiermee sluit de RPD zich voorzichtig aan bij de kritiek op de eenzijdige aandacht voor mainports in de ruimtelijke ontwikkeling^{177 178}.

8.2.5 Besluit: doorwerking lijkt tegen te vallen

De beschouwing van de wijze waarop in de verschillende nationale en gewestelijke plannen wordt omgegaan met de internationale dimensie van het ruimtelijk beleid biedt achteraf de mogelijkheid een aantal conclusies te trekken ten aanzien van de inhoud van de Tweede Benelux Structuurschets. De hoofdconclusie is dat de gewenste ruimtelijke structuur, beschreven in de schets, weinig effect heeft gehad op het beleidsdiscours in de verschillende landen en gewesten. In zijn algemeenheid zijn elementen uit de Europese ruimtelijke planning, zoals corridorontwikkeling en stedelijke netwerken, veel sterkere referentiebeelden voor de nationale en gewestelijke planvorming. Door in de Tweede Benelux Structuurschets het bestaande beleid als uitgangspunt te nemen konden mogelijke, maar door partijen ongewenste ontwikkelingen moeilijk worden verkend. Het duidelijkste voorbeeld betreft de afwezigheid van een beschouwing van corridorontwikkeling. Opvallend in dit verband is dat het Secretariaat-Generaal in het najaar van 1999 (16 november) een BCRO-vergadering heeft georganiseerd rond het thema Eurocor-

177 Bekend in dit verband is een advies van de Nederlandse Raad voor Verkeer en Waterstaat (zie bijv. *Trouw*, 30 september 1999; *Binnenlands Bestuur*, 28 oktober 1999) waarin vraagtekens worden geplaatst bij het mainportbeleid en bijvoorbeeld tot een Europees havenbeleid wordt geadviseerd. Verder kan gewezen worden op een studierapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (Pols, 1997) waarin kritiek wordt geleverd op de eenzijdigheid van overheidsinvesteringen in 'harde' infrastructuur ten koste van 'zachte' infrastructuur.

178 De Vijfde nota over de ruimtelijke ordening, die verscheen na het afronden van dit hoofdstuk, besteedt in de analyse veel aandacht aan de internationale context van de nationale ruimtelijke planning. De uitwerking van de internationale dimensie in het beleid is echter beperkt. Er is geen aandacht voor het beleid in de buurlanden. Naar de Tweede Benelux Structuurschets wordt welgeteld één keer (pro forma) verwezen (Ministerie van VROM, 2001, 262).

ridors¹⁷⁹. Kennelijk wordt kort na afronding van de beslisnota belang gehecht aan het thema Eurocorridors, terwijl dit niet in de schets is aangegeven.

Ten slotte moet worden geconstateerd dat de Tweede Benelux Structuurschets weinig heeft veranderd aan de wijze waarop tegen internationalisering en internationale samenwerking ten aanzien van de ruimtelijke ordening wordt aangekeken in de verschillende landen en gewesten. In hoofdzaak beperkt de internationale dimensie zich tot het uitgangspunt dat de ruimtelijke ordening een bijdrage kan en moet leveren aan de concurrentiepositie van het eigen territoire. Alleen in Wallonië en Luxemburg krijgt de internationale dimensie van het ruimtelijk beleid recentelijk veel aandacht en kan er van uitgegaan worden dat de participatie in het planningproces van de Tweede Benelux Structuurschets een rol heeft gespeeld. Ik kom daar in de volgende paragraaf op terug.

De rol van de internationale dimensie lijkt in het Nederlandse ruimtelijke beleid aan verandering onderhevig, al is het te vroeg om definitieve conclusies te trekken. De nadruk op het verbeteren van de concurrentiepositie door stimulering van Nederland als distributieland lijkt minder vanzelfsprekend te worden. Het functioneren van stedelijke netwerken wordt in het beleidsdiscours naar voren geschoven als belangrijk, maar weinig uitgewerkt thema, dat verband houdt met internationalisering en internationale samenwerking.

8.3 Leren van de Tweede Benelux Structuurschets

In deze paragraaf wordt de beschrijving van de totstandkoming en doorwerking van de Tweede Benelux Structuurschets afgerond. De paragraaf heeft daardoor een meer beschouwend karakter. Ten eerste gaat het hierbij om de constatering dat de werking van de Tweede Benelux Structuurschets voornamelijk ligt in het feit dat het een leerervaring betreft, in het bijzonder voor een kleine groep direct betrokkenen. In de tweede plaats kan geconcludeerd worden dat de dubbele doelstelling van de schets, het bieden van een communicatief werkend plan en de wens concrete resultaten te boeken, tot complicaties leidt.

8.3.1 De Tweede Benelux Structuurschets als leerervaring

Transnationale planning “[...] is a kind of training process for us in planning, it is the easiest way to know the latest development in planning in each

¹⁷⁹ Zie voor een verslag De Boe e.a. (1999).

country” zoals een Luxemburgse betrokkene het formuleerde. Dat ‘leren’ kent verschillende aspecten. Ten eerste heeft de Tweede Benelux Structuurschets bij een aantal plandiensten bijgedragen aan een betere positionering van het eigen territoir in de Europese ruimte. Ten tweede heeft het planproces voor een aantal betrokkenen gefunctioneerd als ‘planologische workshop’ waarin vakkennis werd vergaard. Ten derde kan worden gewezen op de vorming van expertise over transnationale ruimtelijke planning.

Het eerste leereffect is wat Williams (1996, 97-98) ‘spatial positioning’ noemt: “The capacity to conceptualise or think about one’s location or situation within the spatial structure of Europe as a whole is a skill which often needs to be developed.” Aan de hand van de wijze waarop in respectievelijk Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk is geanticipeerd op de komst van de Kanaaltunnel laat Williams zien dat de Europese ruimte van groot belang is voor strategische ruimtelijke beslissingen. Deze dimensie zou in het ruimtelijk beleid in nationale staten onvoldoende erkend worden. Voor de Fransen was de komst van de Kanaaltunnel aanleiding om een nieuwe strategie voor transport en infrastructuur te ontwikkelen. In het Verenigd Koninkrijk heeft men de kans om via de Kanaaltunnel een van de havens te verbinden met het spoorwegnet van het Europese vasteland echter onbenut gelaten. Williams suggereert dat wanneer beleidsmakers zich bewuster waren geweest van het Europese schaalniveau, een Britse havenstad een effectieve concurrent had kunnen worden van een haven als Rotterdam.

De participatie in het planningproces van Waalse en Luxemburgse actoren heeft ertoe bijgedragen dat er meer waardering is gekomen voor de positie van het land respectievelijk gewest in internationaal verband. Voor de andere betrokkenen biedt de schets weinig nieuws ten aanzien van de ruimtelijke positionering in internationaal verband.

Tijdens het planningproces realiseerden de Waalse en Luxemburgse betrokkenen zich al snel dat het hen ontbrak aan een beleidskader op basis waarvan ze hun belangen konden articuleren. Ze wisten dus, tot op zekere hoogte, niet wat hun belangen waren ten opzichte van de andere Benelux-partners. Dit verklaart wellicht mede waarom de Waalse vertegenwoordigers in het planningproces akkoord gingen met de Concept Tweede Benelux Structuurschets, om er vervolgens achter te komen dat het plan in die vorm in eigen huis op veel weerstand stootte. In ieder geval voerde de Waalse vertegenwoordiger in een vergadering van de Werkgroep Coördinatie aan dat het ontbreken van een goedgekeurd gewestelijk ruimtelijk beleid de oordeelsvorming over de Concept Tweede Benelux Structuurschets ernstig heeft bemoeilijkt¹⁸⁰. De ervaringen met de Tweede Benelux Structuurschets en de Europese

¹⁸⁰ Vergadering van de Werkgroep Coördinatie 17 december 1996 in Breda (RO/Coord (96) PV 3).

planning¹⁸¹ waren aldus een stimulans om vorm te geven aan eigen strategisch ruimtelijk beleid. Voor de Walen en Luxemburgers heeft dit tot de conclusie geleid dat de belangen van land en gewest maar ten dele parallel lopen aan die van Vlaanderen en Nederland.

Aan Waalse en Luxemburgse zijde wordt benadrukt dat inzicht in de strategische intenties van met name de Nederlandse en Vlaamse planning een belangrijk resultaat is geweest van de participatie. Zoals een Luxemburgse betrokkene het formuleerde: "Mais, c'était un exercice très utile pour moi, je connais maintenant les réflexions stratégiques de Groningen jusqu'à Bâle, sur 500-600 km." Een dergelijk leereffect, bewustwording of herformulering van de internationale positie, is in Nederland en Vlaanderen niet opgetreden. De dominante plaats van de Benelux-Delta in de Tweede Benelux Structuurschets werd voornamelijk gezien als een bevestiging van het eigen beleid.

Het tweede leereffect is het gevolg van het feit dat het werkproces voor de leden van het projectbureau en een paar leden van de Werkgroep Coördinatie heeft gefunctioneerd als een planologische workshop. Doordat er sprake was van interculturele samenwerking vormde het proces een goede gelegenheid voor verdieping en verbreding van kennis ten aanzien van het strategisch ruimtelijk beleid. Dit gebeurde in hoofdzaak op twee manieren. In de eerste plaats door kennismaking met strategieën en concepten die elders gebruikt worden. Voor met name de Luxemburgers, Walen en Brusselaars, en in mindere mate de Vlamingen, gold dat participatie in het proces een manier was om inzicht te krijgen in de kenmerken van ruimtelijke concepten die in de planologische praktijk elders worden gehanteerd.

In de desbetreffende delen van de Benelux hebben betrokken ambtenaren en externe experts sterk het gevoel dat de ruimtelijke planning verbeterd moet worden. Hierbij wordt naar Nederland gekeken, maar niet als gidsland. Enerzijds wordt inspiratie opgedaan ten aanzien van planologische concepten die een rol zouden kunnen spelen in het eigen beleid. In Brussel en Wallonië had men bijvoorbeeld bijzondere belangstelling voor het ABC-locatiebeleid. Anderzijds is men zich er goed van bewust dat de omstandigheden in eigen land zeer verschillen van de Nederlandse situatie. Zo benadrukken de Vlaamse betrokkenen dat de 'indicatieve planning' zoals die in Nederland wordt gepraktiseerd, niet toepasbaar is in Vlaanderen vanwege het grote verschil in planningcultuur (zie hoofdstuk 5).

Deze laatste dimensie houdt tevens verband met een tweede manier

¹⁸¹ In het EROP-proces heeft zich een vergelijkbaar bewustwordingsproces voorgedaan. Toen elke lidstaat in de vorm van trend- en beleidsscenario's een bijdrage moest leveren aan een concept van het EROP, was dit voor enkele lidstaten de eerste keer dat men vanuit een ruimtelijke invalshoek naar Europa en de eigen positie daarin keek (RPD, 1999, 12).

waarop kennis over het eigen vakgebied is vergroot. Doordat vanzelfsprekendheden ten aanzien van het eigen beleid voor buitenstaanders niet zo vanzelfsprekend bleken, droeg de interactie in het proces bij aan reflectie op het eigen beleid dat men dacht goed te kennen maar toch onvoorziene kanten bleek te hebben. Dit kwam het sterkst naar voren bij de ontwikkeling van de plantaal (zie § 7.1.4).

Het derde aspect van het leren van de schets betreft de ontwikkeling van expertise over transnationale planning. De oplossingen die het planbureau heeft gevonden kunnen worden gebruikt bij de opstelling van andere transnationale plannen. Het simpele feit dat er een plan is geproduceerd dat door de landen en gewesten, overigens niet zonder slag of stoot, is geaccordeerd, zien de betrokkenen over het algemeen als een succes. Bij de opstelling van een strategisch plan voor de Sar-Lor-Lux-samenwerking wordt het model van een projectbureau overgenomen, om een voorbeeld te noemen.

Drager van deze expertise is de relatief kleine groep ambtenaren en externe experts, die lid waren van het projectbureau en de Werkgroep Coördinatie. Voor alle betrokkenen was het de eerste keer dat werd meegedaan aan de opstelling van een transnationaal plan en voor de meesten was het een eerste kennismaking met internationale samenwerking. Een groot aantal van de betrokkenen is verder gegaan in het circuit van de internationale samenwerking op het terrein van de ruimtelijke ordening, wat een duidelijke groei-markt is. Een lid van de Werkgroep Coördinatie en een lid van het projectbureau maken deel uit van de groep die werkt aan de ruimtelijke visie voor het NWMA-gebied. Een Vlaamse betrokkene, een van de twee coprojectleiders, is tijdelijk in dienst getreden bij de Nederlandse Rijksplanologische Dienst ter versterking van de Afdeling Internationaal. Een aantal anderen is als consultant actief in het circuit van de Europese ruimtelijke planning. Een laatste heeft zijn positie bij een adviesbureau verruild voor een functie bij het Secretariaat-Generaal van de BEU.

Op die manier heeft de opstelling van de Tweede Benelux Structuurschets bijgedragen aan het ontstaan van een (kleine) groep van specialisten op het terrein van de transnationale en grensoverschrijdende ruimtelijke planning. De ervaringen met de Tweede Benelux Structuurschets krijgen hierdoor mogelijk een duurzaam karakter. Zo beschouwd is de Tweede Benelux Structuurschets een stap in een proces dat al eerder is ingezet, dat van de opbouw van internationale planningexpertise en een netwerk van experts. Het is waarschijnlijk dat de bijdrage van de Tweede Benelux Structuurschets aan het sociaal en intellectueel kapitaal, dat complexiteit en onzekerheid voor overheden in het Europees bestuurlijk netwerk reduceert (§ 4.1.5), groter is dan de bijdrage van de (eerste) Benelux Globale Structuurschets. Drager van dit sociaal en intellectueel kapitaal zou een gemeenschap van transnationale ruimtelijke planners zijn. "[T]he role that networks of knowledge-based

experts – epistemic communities – play in articulating the cause-and-effect relationships of complex problems, [helps] states [to] identify their interests, framing the issues for the collective debate, proposing specific policies, and identifying salient points for negotiation.” Bovendien zijn “epistemic communities [...] the channels through which new ideas circulate from societies to governments as well from country to country” (Haas, 1992, 27).

Kenmerk van zo’n ‘epistemic community’ is zoals aangegeven in paragraaf 3.1.1 dat er overeenstemming bestaat over kennis en normatieve maatstaven op basis waarvan situaties moeten worden beoordeeld. De keerzijde is dus dat de groep die invloed uitoefent op de vormgeving van het beleid zich afschermt van andere opvattingen. Ten aanzien van alle drie de leereffecten moet worden opgemerkt dat de gevolgen voor het grootste deel beperkt blijven tot de groep van personen die direct bij het proces betrokken zijn geweest. Op beperkte schaal is getracht de ervaringen met de Tweede Benelux Structuurschets in bredere kring bekend te maken (zie onder andere Zonneveld & Faludi, 1997). In feite tracht ook dit boek de ervaringen met transnationale ruimtelijke planning tot onderwerp van discussie in bredere kring te maken.

8.3.2 De communicatieve dimensie onderschat?

“Communicatie en samenwerking zijn essentieel voor het welslagen van dit project”, aldus de Concept Tweede Benelux Structuurschets (Benelux, 1996a, 5). In termen van dit onderzoek duidt deze omschrijving op een dubbele doelstelling. Planning als communicatief proces is gedefinieerd (§ 3.2.1) als die dimensie van planning die betrekking heeft op betekenisgeving en gekenmerkt wordt door ‘tweezijdigheid’ (§ 3.2.2). Actoren met eigen referentiekaders dragen bij aan een gemeenschappelijk inzicht in problemen en oplossingen. Het gaat om de wijze waarop ruimtelijke vraagstukken en oplossingen in het proces worden gedefinieerd, veelal in de vorm van ruimtelijke concepten. Samenwerking verwijst naar het tot stand brengen van een situatie waarin beslissingen van uiteenlopende actoren transnationaal en grensoverschrijdend op actieve wijze met elkaar in verband worden gebracht. Het plan zou dus als programma voor besluitvorming moeten dienen.

In het planningproces rond de schets wordt het begrip communicatie impliciet in twee betekenissen gebruikt. Enerzijds gaat het om de inhoud die hiervoor geschetst is: planning als een vorm van betekenisgeving. In de schets komt dit naar voren in de wens debat en reflectie over de gewenste ruimtelijke ordening op het schaalniveau van de Benelux en omgeving te stimuleren. “Het aanvaarden van conceptelementen die aan de basis liggen van de gewenste ruimtelijke structuur betekent dat ze in de landen en gewesten ter discussie worden gesteld”, zoals de beslisnota (Benelux, 1997a, 5) het formuleert. Anderzijds wordt communicatie in de Tweede Benelux Structuur-

schets ook gebruikt in de betekenis van uitvoeringsinstrument. Communicatieve instrumenten behoren tot planning als programmering. Centraal staat het instrument als het eenzijdig overbrengen van een boodschap door het planningsubject met als doel gedragsverandering van actoren in de doelgroep (zie § 3.2.2). Aanwending van het communicatie-instrument lijkt met name ingegeven door gebrek aan andere instrumenten. In hoofdstuk 3 is echter gesteld dat verondersteld wordt dat het communicatie-instrument over het algemeen slechts effectief is in combinatie met andere instrumenten. Verder is opgemerkt dat een duidelijk afgebakende doelgroep een voorwaarde is voor een effectief gebruik van het instrument.

Desalniettemin brengen de planmakers duidelijk verschil aan tussen de communicatieve aspecten van planning en het plan als kader voor afspraken over toekomstige besluitvorming. Hiermee onderscheidt de Tweede Benelux Structuurschets zich van de (eerste) Globale Benelux Structuurschets. Wat de juiste verhouding zou moeten zijn tussen beide dimensies blijkt gedurende het proces problematisch. Enerzijds beweegt de planning zich op het niveau van betekenisgeving, doordat getracht wordt een ruimtelijke perceptie te leveren die argumenten levert voor samenwerking op het schaalniveau van de Benelux(+). Anderzijds worden maatregelen geformuleerd die een programma voor vervolgbesluitvorming beogen te bieden.

In eerste instantie bestaat er een heldere scheiding tussen de twee dimensies doordat de essentiële beslissingen, waar de partijen zich op zouden vastleggen, slechts van toepassing werden geacht op maatregelen. Omdat het projectbureau bang was dat de ruimtelijke visie een papieren tijger zou blijken, werd ook van de ministers gevraagd de gewenste ruimtelijke structuur te onderschrijven. Dit werd gedaan door tevens essentiële beslissingen te formuleren op het niveau van deze visie. In het verdere procesverloop zijn concrete afspraken vooruitgeschoven en is de hardheid afgezwakt.

De opvatting die achter het aandringen op maatregelen schuilgaat is dat planning als communicatieproces niet volwaardig is. Illustratief is het feit dat een Vlaamse betrokkene in het interview over de Tweede Benelux Structuurschets spreekt als een "interessante studie". De betekenis van planning als communicatief proces, waarin probleemdefinities worden gegenereerd, bediscussieerd en geaccepteerd, komt op de achtergrond te staan.

Planning als communicatief proces wordt duidelijk gestructureerd door de wens tot programmering van besluitvorming te komen. In de aanloop van het werk van het projectbureau, van de beslissing tot herziening van de eerste schets tot het Bestuurlijk Akkoord om een tweede schets op te stellen, wordt benadrukt dat de Tweede Benelux Structuurschets in tegenstelling tot zijn voorganger tot resultaten moet leiden. Het uitgangspunt 'echte afspraken' te maken leidt ertoe dat elke Beneluxpartner er belang bij heeft dat het aantal vraagstukken bij voorbaat wordt beperkt. Dit voorkomt dat men in een later

stadium afspraken moet tegenhouden, omdat men zich er niet mee kan verenigen. Zou het projectbureau veel vrijer zijn geweest in het kiezen van vraagstukken, dan hadden partners geconfronteerd kunnen worden met onderwerpen waarover ze geen afspraken wilden maken. Ze doen dan afbreuk aan de toezegging echte afspraken te maken. In feite wordt door de partners met de ene hand gegeven, de toezegging afspraken te maken, wat met de andere hand wordt teruggenomen, de vrijheid van het projectbureau om vraagstukken aan de orde te stellen. De vrijheid vraagstukken te behandelen wordt in hoofdzaak op twee manieren beperkt. Er wordt een aantal thema's aangegeven dat aan de orde moet worden gesteld. Een ander thema, stedelijke vraagstukken, mag geen eigen plaats hebben in de schets. Een wellicht nog veel belangrijkere inperking is het feit dat het bestaande beleid als uitgangspunt moet dienen. De bevindingen van het projectbureau mogen met andere woorden niet afwijken van hetgeen het gewestelijke en nationale beleid in de verschillende delen van de Benelux voorschrijven.

Dat gekozen wordt voor een projectbureau met externe experts is een poging visievorming enigszins los te koppelen van de directe belangen van de plandiensten. Het feit daarentegen dat alleen planologen deel uitmaken van het projectbureau betekent een uitsluiting van andere perspectieven op de Benelux als plangebied. Het projectbureau heeft weliswaar op zijn beurt een aantal andere experts gevraagd een bijdrage te leveren, maar zij waren slechts indirect betrokken bij de opstelling van de schets.

Cruciaal voor de planning als communicatief proces lijkt het uitgangspunt dat het bestaande beleid als uitgangspunt moest worden genomen. Vlaanderen¹⁸² en Nederland hadden een duidelijke beleidsvoorsprong op Wallonië en Luxemburg. De Benelux-Delta als ruimtelijk structurerend element vormt als het ware het verlengstuk van het nationale respectievelijk gewestelijke ruimtelijke beleid in Nederland en Vlaanderen. Het beeld van de Benelux-Delta en de noord-zuidketen als aandachtsgebied brengt een duidelijke boodschap over. Beneluxsamenwerking ten aanzien van de ruimtelijke ordening moet prioriteit geven aan de ruimtelijke ontwikkeling van deze zone. Door middel van het Benelux-mainportconcept wordt aandacht gevraagd voor de samenhang in ontwikkeling van de mainportgebieden en hun achterland. De nadruk op het doortrekken van het Vlaamse, maar met name Nederlandse ruimtelijke beleid naar het schaalniveau van de Benelux, wordt nog versterkt door overname van het symbool van de Nederlandse ruimtelijke planning-doctrine: het Groene Hart. Grote delen van Wallonië en Luxemburg worden tot een Europees Groen Hart gerekend.

In de beslisnota worden de kaarten naar een bijlage verplaatst en nemen

¹⁸² Hoewel ook Vlaanderen bij de start van het projectbureau nog geen vastgesteld gewestelijk plan had, was men al wel zeer ver met de voorbereiding ervan (zie ook hoofdstuk 5).

dus een veel minder prominente plaats in dan in eerste instantie voorzien was. Bovendien wordt door de integratie van verschillende beelden en het weglaten van de balk die de noord-zuidketen van toplocaties moet voorstellen, de boodschap veel minder duidelijk. Geconcludeerd kan worden dat een ruimtelijke perceptie die sterk op het bestaande beleid in Vlaanderen en Nederland is gebaseerd, voor de andere partners in de Benelux geen basis biedt voor samenwerking. Had men een ruimtelijke perceptie willen ontwikkelen die een rationale voor samenwerking op het schaalniveau van Benelux+ als geheel zou bieden, dan had men ook ruimtelijke ontwikkelingen in beschouwing moeten nemen die in potentie op gespannen voet stonden met het bestaande beleid. Het meest uitgesproken voorbeeld hiervan is het ontbreken van een interpretatie van het verschijnsel Euro- of megacorridors. Verder had afstand tot het bestaande beleid betere kansen geboden voor vernieuwende ruimtelijke concepten die beter aansluiten bij het transnationale schaalniveau van de schets. Ik heb hierbij het betoog in paragraaf 4.2.2 in gedachten over de noodzaak om concepten die gebaseerd zijn op traditionele categorieën van het ruimtelijk beleid te vervangen of aan te vullen met concepten die uitgaan van andere, nieuwe categorieën.

8.3.3 De programmatische werking valt tegen

Ondanks de nadrukkelijke wens om de Tweede Benelux Structuurschets te laten resulteren in concrete acties lijkt de schets als programma voor samenwerking tegen te vallen. Een korte terugblik op het proces biedt een aantal verklaringen voor het ontbreken van deze programmatische werking. Betoogd is reeds dat de wijze waarop het planningsobject is omgegaan met het plan als programma, een reden is voor de gebrekkige doorwerking ervan. Wat opvalt is dat de relatie tussen de visie – rationale voor samenwerking – en programmering problematisch is. Dit kan geweten worden aan wat het ‘procesmanagement’ genoemd kan worden¹⁸³.

Ten aanzien van het eerste aspect, de problematische relatie tussen visie en programmering, is in het voorgaande al gebleken (zie § 7.2) dat het niet altijd duidelijk is hoe de verschillende onderdelen van de schets zich tot elkaar verhouden. Op basis van het subsidiariteitsbeginsel moet een transnationaal plan in ieder geval duidelijk maken waarom transnationale of grensoverschrijdende samenwerking moet worden geprefereerd boven besluitvorming in louter nationaal verband. De visie als zingevingsskader voor samenwerking

183 Voor alle duidelijkheid: in paragraaf 3.2.2. wordt gesproken over *proceduremanagement* als manier waarop vorm kan worden gegeven aan programmering; dit is dus een product van het planningproces. *Procesmanagement* verwijst naar de organisatie van het planningproces als geheel.

moet dus onder andere duidelijk maken waarom samenwerking in Benelux-verband noodzakelijk is. Nog los van legitimiteitsaspecten is bij de introductie van ruimtelijke vraagstukken een duidelijke verwijzing naar het subsidiairiteitsbeginsel nodig om subsidiaire actoren te overtuigen van de noodzaak van samenwerking. Met name in de richting van actoren in grensgebieden slaagt de visie er zelden in de urgentie van samenwerking duidelijk te maken. Daarvoor maakt de schets niet overtuigend genoeg duidelijk waarom afwezigheid van transnationale afstemming of sturing in grensgebieden tot problemen leidt.

Verder is de stap van visie naar concrete acties te groot doordat een vertaalslag achterwege is gebleven. De visie is het resultaat van het denken in ruimtelijke structuren. De stap van de structuurschets naar het handelen van actoren, waarvan de oplossing van ruimtelijke vraagstukken afhankelijk is, is niet systematisch gemaakt. Het onderscheid tussen sturings- en afstemmingsvraagstukken had een rol kunnen spelen.

De doorwerkingsstrategie uit het Bestuurlijk Akkoord maakt een duidelijk onderscheid tussen afstemming en projecten¹⁸⁴ die niet als zodanig is terug te vinden in het Actieprogramma. Een van de expertadviezen (Mastop e.a., 1995) benoemde de instrumenten (procedure- en inhoudelijk management) waarmee sturings- respectievelijk afstemmingsvraagstukken hadden kunnen worden aangepakt (zie § 7.2.1). In hetzelfde advies wordt erop aangedrongen duidelijk aan te geven welke actoren met de schets, en met name de verschillende onderdelen ervan, worden aangesproken. Hiervoor is al gewezen op het feit dat een voorwaarde voor een effectieve inzet van communicatieve instrumenten een duidelijke afbakening van de doelgroep vereist. Deze gedachten lijken geen belangrijke invloed op het projectbureau te hebben gehad, althans dit blijkt niet.

Opvallend is verder dat het lijkt alsof de planmakers niet echt goed hebben stilgestaan bij de formele complicaties van internationale samenwerking. Namens wie de ministers voor ruimtelijke ordening zich zouden binden aan de essentiële beslissingen, namens de hele regering of niet, blijft onduidelijk. Het principe van essentiële beslissingen blijkt gemakkelijk van tafel te kunnen worden geveegd onder verwijzing naar dergelijke juridische complicaties (§ 7.3.2). Het advies van een juridisch adviseur om met de Tweede Benelux Structuurschets een aanzet te geven voor een Beneluxovereenkomst (§ 7.1.3) inzake de ruimtelijke ordening, is niet opgevolgd maar vooruitgeschoven.

Bij beschouwing van het planningproces valt nog een tweede aspect op. Het ontbreekt aan procesmanagement dat recht doet aan de complexiteit van het proces. Een aantal zaken kan genoemd worden.

¹⁸⁴ Op te vatten als sturing in deelruimten.

In de eerste plaats blijkt dat in het planningproces de communicatieve dimensie ondergeschikt is geweest aan de programmeringsdimensie. Het totale proces, van het besluit tot bijstelling van de (eerste) Globale Benelux Structuurschets (1989) tot het definitieve besluit tot vaststelling (1999), heeft tien jaar geduurd. In het planproces heeft alleen de opstelling van de Concept Tweede Benelux Structuurschets door het projectbureau (van augustus 1994 tot mei 1996) duidelijk in het teken gestaan van de discussie over het plan als zingevingskader voor samenwerking. Het projectbureau heeft bovendien veel moeten investeren in een plantaal voordat überhaupt gesproken kon worden over relevante ruimtelijke vraagstukken op transnationaal en grensoverschrijdend schaalniveau. Voor het overige is veel tijd gaan zitten in de ambtelijke en politieke besluitvorming over de vraag welke programmeringsgevolgen de schets wel en vooral niet kon hebben. Dat deze besluitvorming een belangrijke plaats kreeg in het proces was onvermijdelijk. Men wilde een Tweede Benelux Structuurschets waarbij partijen zich zouden binden aan concrete uitvoeringsmaatregelen. Gezien het uiteindelijke resultaat, ten aanzien waarvan geen harde afspraken zijn gemaakt, kan men zich afvragen of dit een juiste aanpak is geweest.

In de tweede plaats valt op dat de eisen, die op verschillende momenten in het proces aan de Tweede Benelux Structuurschets als programmeringsinstrument worden gesteld, keer op keer naar de achtergrond verdwijnen. Er kan bijvoorbeeld gewezen worden op het Bestuurlijk Akkoord (zie § 6.2.3), waarin gesteld wordt dat 'missing links' moeten worden geïnventariseerd en een aantal voorbeeldprojecten moet worden beschreven waarin sprake is van succesvolle samenwerking. Beide zaken zijn slechts zeer summier in de schets terug te vinden.

De tegenvallende programmatische werking van de Tweede Benelux Structuurschets wordt onder betrokken voorstanders van transnationale planning geëxcuseerd door te betogen dat de ontwikkeling van transnationale planningkaders een vraagstuk is van lange adem. Met name in kringen van het Secretariaat-Generaal van de BEU wordt dit benadrukt. Hiermee wordt de communicatieve werking van het planningproces geaccentueerd. Men ziet in dat de acceptatie van de BEU als planningssubject niet vanzelfsprekend is onder de betrokken partijen. De overtuiging van het nut van de BEU als planningssubject kan immers alleen postvatten als er overeenstemming bestaat over de ruimtelijke vraagstukken die het planningssubject dient aan te pakken. Zoals gesteld geeft de wijze waarop het planproces is vormgegeven geen blijk van de noodzaak om een communicatief proces te starten dat uitzicht biedt op probleemdefinities die een rol voor de BEU als planningssubject impliceren. Er wordt sterk van uitgegaan dat er een noodzaak is, die hoeft dus niet eerst geformuleerd te worden – om tot afspraken over maatregelen te komen. Zoals in de vorige paragraaf is beschreven, wordt ook het communi-

catieproces sterk gehinderd door de wens om tot programmering te komen.

8.4 Besluit: tussen Noordwest-Europa en de Benelux-Delta

De (eerste) Benelux Globale Structuurschets werd ontwikkeld in nauwe samenhang met schetsen voor de grensgebieden. Samenwerking in Benelux-verband zou met name vorm moeten krijgen als grensoverschrijdende samenwerking en afstemming. In de Tweede Benelux Structuurschets is een verschuiving te zien naar het transnationale niveau, waarbij het Beneluxgebied als ruimte voor transnationale samenwerking eigenlijk geen eigen plaats heeft. Het Beneluxgebied zit qua schaalniveau tussen het territoire van Benelux+ en de Benelux-Delta in.

Het toegenomen belang van Noordwest-Europa als ruimtelijk schaalniveau waarop zich belangrijke ruimtelijke ontwikkelingen afspelen, met name de ontwikkeling van en de concurrentie tussen stedelijke regio's, heeft ertoe geleid dat in de Europese ruimtelijke planning dit gebied betekenis begint te krijgen als planningregio. Ten aanzien van het idee van Benelux+ kan worden geconcludeerd dat die is ingehaald door de realiteit van de Europese ruimtelijke planning.

Ten aanzien van de Benelux-Delta ligt het zwaartepunt op samenwerking tussen Nederland en Vlaanderen. De ontwikkeling van de havencomplexen van Rotterdam en Antwerpen en hun achterlandverbindingen vormt hierin een centraal thema, uitgewerkt als het concept Benelux-mainport. De Rijn-Schelde Delta beslaat een kleiner gebied dan de Benelux-Delta, maar vormt er wel de kern van. De wijze waarop in de Rijn-Schelde Delta wordt vormgegeven aan grensoverschrijdende ruimtelijke planning is in sterke mate bepalend voor de doorwerking van de gewenste ruimtelijke structuur uit de Tweede Benelux Structuurschets. De wijze waarop invulling is gegeven aan het Ruimtelijk Ontwikkelingsperspectief voor de Rijn-Schelde Delta staat in het volgende hoofdstuk centraal.

9 Alle kaarten van tafel

Samenwerken in de Rijn-Schelde Delta

In de voorgaande hoofdstukken is gebleken dat het ruimtelijk schaalniveau van de Benelux aanleiding geeft samenwerking te organiseren rond het streven naar duurzame ontwikkeling van mainports. “Naar de Deltamonding dient bijzondere aandacht uit te gaan en dient een ruimtelijk evenwicht nagestreefd te worden tussen natuurlijke waarden en de economische roeping van de Rijn-Schelde Delta”, aldus de Beslisnota Tweede Benelux Structuurschets (Benelux, 1997a, 19). Het samenwerkingsproject Rijn-Schelde Delta, in het bijzonder de opstelling van een ruimtelijk ontwikkelingsperspectief als onderdeel van deze samenwerking, tracht het streven naar duurzame ontwikkeling van mainports verder te operationaliseren. Dit is echter slechts één interpretatie van de doelstelling van de samenwerking en wel één die samenhangt met een opvatting van ruimtelijke ordening als een vorm van afstemming van conflicterende ruimteclaims van economische activiteiten en ecologische doelen. Andere interpretaties van de doelstellingen van het project hebben betrekking op het vormgeven aan de ruimte van de Rijn-Schelde Delta vanuit regionaal-economisch, ecologisch of toeristisch-recreatief perspectief. In de loop van het proces zijn deze verschillende perspectieven onderkend en op een zodanige manier gescheiden dat uitwerking kon plaatsvinden.

Het feit dat de betrokken actoren niet uitsluitend afkomstig waren uit de wereld van de ruimtelijke ordening had afgezien van verschillende interpretaties van het doel van de samenwerking nog een ander effect. De wenselijkheid en functie van een ‘plan’ voor de Rijn-Schelde Delta werd een principiële discussiepunt. Er is een strijd gevoerd vanuit fundamenteel verschillende interpretaties van de rol van plannen. Gedurende het proces worden verschillende functies van het plan in de discussie geïntroduceerd. Zo wordt het plan voorgesteld als beschrijving van de gewenste ruimtelijke structuur waar door middel van projecten uitvoering aan kan worden gegeven. Verder wordt het plan voorgesteld als communicatief instrument dat bijdraagt aan reflectie op wat aangeduid wordt als de ‘ruimtelijke eenheid’ van de Rijn-Schelde Delta. Een derde interpretatie stelt het plan voor als instrument voor de coördinatie van projecten en als onderdeel van een monitorsysteem voor de voortgang van de samenwerking. De opstellers van het ruimtelijke ontwikkelingsperspectief hebben geworsteld met deze verschillende verwachtingen.

Deze casus bevestigt het idee dat de communicatieve en de programmeringsdimensie van transnationale en grensoverschrijdende planning door procesmanagement helder moeten worden onderscheiden maar niet radicaal kunnen worden gescheiden. Verder illustreert deze casus duidelijk dat planning als sturing en planning als afstemming niet eenvoudig kunnen worden gecombineerd tot een vorm van integrale ruimtelijke planning. Overspannen verwachtingen ten aanzien van het ruimtelijk facet als integratiekader kunnen moeizaam tot stand gekomen transnationale of grensoverschrijdende samenwerking eerder doen stranden dan verder helpen.

In paragraaf 9.1 ga ik in op de voorgeschiedenis van het Ruimtelijke Ontwikkelingsperspectief Rijn-Schelde Delta. Vervolgens komt in paragraaf 9.2 het ruimtelijke ontwikkelingsperspectief zelf aan de orde.

9.1 Voorgeschiedenis: ruimtelijke ordening, regionale economie en ecologie

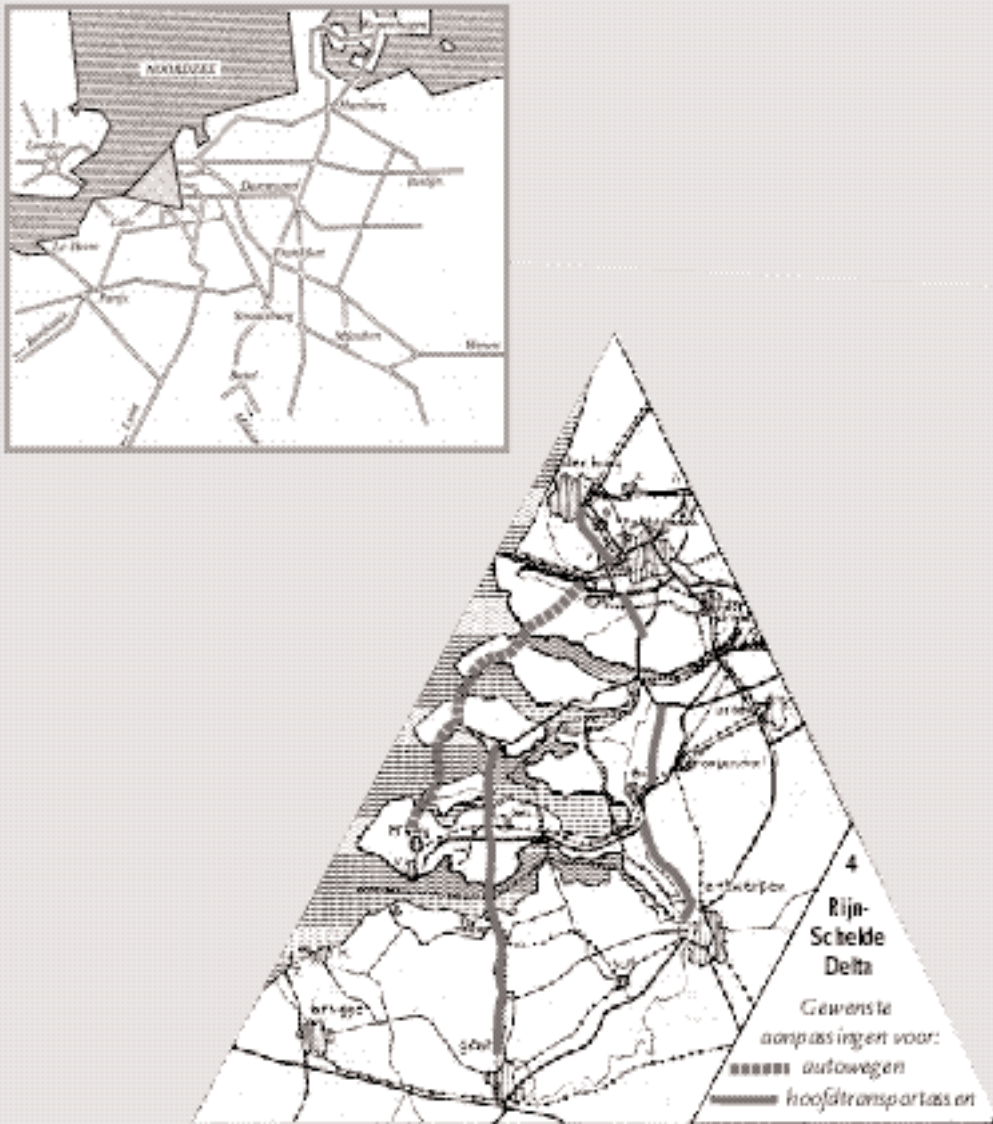
Als startpunt voor de analyse van de totstandkoming van het Ruimtelijk Ontwikkelingsperspectief voor de Rijn-Schelde Delta is de *Vierde nota over de ruimtelijke ordening* (extra) gekozen. In deze nota wordt de Rijn-Schelde Delta geïntroduceerd als ‘nadere uitwerking’¹⁸⁵. Aanleiding voor samenwerking is enerzijds dat het gebied een bijzondere economische regio vormt. Anderzijds wordt gewezen op de unieke kwaliteiten van de ecologische systemen in het gebied. De spanning tussen deze twee visies op de ruimtelijke kwaliteit van het gebied vormt de rode draad van het verhaal van de RSD-samenwerking. Beide visies bestaan echter al veel langer. Zo heeft de term ‘Gouden Delta’ als verwijzing naar de economische kwaliteiten van het gebied enige bekendheid gekregen (zie Kuiper, 1998). Voor Goedman (1978) vormden de kenmerken van de Rijn-Schelde Delta aanleiding om te pleiten voor een nieuwe ‘maatschappelijke planologie’, die een volwaardige plaats zou geven aan de ecologische dimensie van planning.

9.1.1 Van perifere regio naar economisch kerngebied

De oorsprong van de RSD-samenwerking ligt in de *Vierde nota over de ruimtelijke ordening* (Ministerie van VROM, 1988a; 1988d; 1990) van de Nederlandse regering. Belangrijke inspiratiebron voor deze nota is het thema internationalisering in het algemeen en de eenwording van de Europese markt in 1992 in het bijzonder. De notie van een toenemende concurrentie tussen Europese regio's wordt in de nota vertaald in het concept regio's op eigen kracht. Zuidwest-Nederland is een van de vier regio's die het op eigen kracht, en minder op Haagse kracht, moeten proberen volgens de nota. Hoewel niet expliciet wordt ingegaan op samenwerking over de grens, de uitvoeringsgerichtheid van de nota is sowieso beperkt, blijkt uit de omschrijving van Zuidwest-Nederland duidelijk dat het gaat om een grensoverschrijdende regio. “Zeeland maakt internationaal gezien deel uit van het Scheldebekken, dat zijn economische zwaartepunten heeft in Gent en Antwerpen. West-Brabant is de schakel tussen de havens van Rotterdam en Antwerpen” (ibid.). Hoewel het con-

¹⁸⁵ Andere nadere uitwerkingen zijn onder meer de projecten Maastricht/Heerlen-Hasselt/Genk-Aken-Luik (MHAL), Randstad Internationaal en het Groene Hart (zie Lingbeek, 1998).

Afbeelding 9.1 Rijn-Schelde Delta volgens de Kamers van Koophandel (Stuurgroep Rijn-Schelde Delta, 1989)



cept Regio's op eigen kracht wordt beargumenteerd door middel van verwijzing naar het benutten en versterken van de eigen kwaliteiten van de verschillende landsdelen, vrezen betrokkenen, zoals de provincie Zeeland, dat het rijk op deze manier zijn verantwoordelijkheid voor ruimtelijke investeringen buiten de Randstad wil ontlopen. Als tegemoetkoming zegt de regering toe, in samenspraak met de betrokkenen, de wenselijkheid van een nadere uitwerking van het beleid voor het gebied te onderzoeken.

Kort gesteld is de eerste aanzet voor samenwerking geïnspireerd door het idee dat regio's met elkaar concurreren. Samenwerking met aanpalende ge-

bieden kan ertoe bijdragen dat de concurrentiepositie ten opzichte van andere regio's versterkt wordt. Van belang is tevens dat het initiatief wordt ingezet als een nadere uitwerking van het Nederlandse ruimtelijke-orderingsbeleid.

Nadruk op regionaal-economische ontwikkeling trekt de aandacht van de Kamers van Koophandel (KvK's) in het gebied. Hun opstelling is een belangrijke stimulans voor de RSD-samenwerking, in het bijzonder het optreden van de voorzitter van de kamer van Rotterdam. In 1989 komen de vijf Nederlandse kamers met een rapport waarin een pleidooi wordt gevoerd voor samenwerking in het RSD-gebied (Stuurgroep Rijn-Schelde Delta, 1989). In de Vierde nota wordt gesproken over Zuidwest-Nederland. In tegenstelling tot de wens van de Kamers van Koophandel wordt de Rijnmond in eerste instantie niet tot het gebied gerekend. Door de Rijnmond wel tot de Delta te rekenen kan een economisch getinte argumentatie voor investeringen in het gebied gemakkelijker worden opgetuigd (zie afb. 9.1). Het 'verlanglijstje' van de kamers bevat in hoofdzaak drie elementen: verbeterde informatievoorziening over de beschikbaarheid van bedrijfsterreinen, verbetering van weg-, water- en spoorinfrastructuur en een gezamenlijke promotie op de terreinen internationale handel en toerisme. De wensen stoeien op het idee dat "de Rijn-Schelde-Delta het in zich [heeft] om uit te groeien tot hét distributiecentrum voor de Europese markt" (Jansen e.a., 1990, 26). De wens wordt uitgesproken dat aan Vlaamse zijde ook een dergelijk project wordt gestart. De Kamers van Koophandel sluiten met hun argumenten aan bij de op handen zijnde eenwording van de Europese markt in 1992.

In vervolg op het rapport verricht de voorzitter van de Rotterdamse Kamer van Koophandel lobbywerk. Onder andere naar aanleiding van een symposium wordt een initiatiegroep opgericht en later een stuurgroep waarin Nederlandse overheden en het bedrijfsleven zijn vertegenwoordigd. In 1992 wordt op basis van de inbreng van Nederlandse partijen in het gebied een uitgewerkt conceptwerkplan opgesteld¹⁸⁶. De Vlaamse deelnemers worden in staat gesteld op- en aanmerkingen te maken bij het plan, voordat het door alle partijen, dus ook de Vlaamse, ondertekend zal worden. Bij de Vlaamse partijen wordt hierdoor wantrouwen tegen het project gecreëerd, omdat men zich gepasseerd voelt. De Vlamingen voelen zich overdonderd door het grote aantal Nederlandse partijen en het feit dat deze partijen zich al hecht hebben georganiseerd. Tevens is van belang dat het in de Vlaamse bestuurscultuur niet de gewoonte is om zaken op papier te zetten voordat er overeenstemming is tussen partijen (zie § 5.2.1). Men verwacht niet nog invloed te kunnen uitoefenen nu er al een volledig uitgewerkte intentieverklaring ligt, zonder dat er serieuze gesprekken hebben plaatsgevonden. Een actieve lobby door de

¹⁸⁶ Opgesteld door Kolpron Consultants Rotterdam (oktober 1992).

gezamenlijke KvK's, onder andere gericht op het Europees parlement en het 'Beneluxparlement'¹⁸⁷ leidt niet tot ondertekening door de Vlaamse partijen (De Bok, 1996).

Het lobbywerk wordt overgenomen door medewerkers van het Secretariaat-Generaal van de BEU, die een betere toegang hebben tot de politiek verantwoordelijken in Vlaanderen. Het Secretariaat-Generaal stelt een intentieverklaring op die in eerste instantie niet door de Vlaamse regering ondertekend wordt. De onopgeloste kwesties van de Watervrdragten en de aanleg van een HSL tussen Antwerpen en Rotterdam compliceren de situatie.

Aan Vlaamse zijde is er overigens wel belangstelling voor het project, maar men heeft het gevoel dat niet genoeg rekening wordt gehouden met hun situatie. Het Vlaams Gewest, dat als gevolg van de toenmalige bevoegdheidsverdeling de sleutel voor samenwerking op het terrein van de ruimtelijke ordening in handen heeft (zie § 5.1.2), geeft daarbij prioriteit aan de opstelling van het *Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen* (RSV), de opstelling van een Vlaams decreet inzake ruimtelijke planning en de opstelling van de Tweede Benelux Structuurschets. De Vlaamse minister voor ruimtelijke ordening laat de Secretaris-Generaal van de BEU weten (20 januari 1994) dat hij er de voorkeur aan geeft "eerst een globaal ruimtelijk richtkader uit te werken alvorens gebiedsgerichte uitwerkingen in een aantal grensregio's, verder gestalte te geven."

In een overleg (27 januari 1994¹⁸⁸) tussen leden van het kabinet van de Vlaamse minister voor ruimtelijke ordening en het Secretariaat-Generaal komt naar voren dat het Vlaams Gewest vreest niet in staat te zijn een goede bijdrage te leveren, vanwege de eerder genoemde prioriteitstelling. Van Vlaamse zijde wordt dan ook daadwerkelijk voorgesteld het Ruimtelijk Ontwikkelingsperspectief voor de Rijn-Schelde Delta als een soort nadere uitwerking van de Tweede Benelux Structuurschets te beschouwen. Het RSV wordt voor de eerste keer opgesteld en moet als beleidskader nog een plaats verwerven in de politieke besluitvorming. Men vreest dat een RSD-samenwerking de aandacht te veel zal afleiden van het RSV. De Vlaamse provincies verkeren in een onzekere situatie, omdat ze nog niet weten welke instrumenten zij kunnen inbrengen, want het Vlaams Decreet houdende de Ruimtelijke Planning is op dat moment nog niet vastgesteld (zie § 5.1.2).

De latere covoorzitter van de stuurgroep van de RSD-samenwerking, de gouverneur van de provincie Oost-Vlaanderen, geeft in een column over Europese ruimtelijke ordening kort blijk van zijn verwachtingen van de RSD-

¹⁸⁷ Dit leidt zelfs tot een aanbeveling van de Raadgevende Interparlementaire Beneluxraad (het 'Beneluxparlement').

¹⁸⁸ SG/REG (94) 35.

samenwerking (Balthazar, 1994, 125). Hij concludeert dat het een goede zaak is dat de Vlaamse provincies een met de Nederlandse streekplanbevoegdheid vergelijkbaar instrument in handen krijgen. Dit zal grensoverschrijdende samenwerking vergemakkelijken. “Voor de ruimtelijke ordening zou de meerwaarde van deze samenwerking er in moeten bestaan dat kan worden voorkomen dat aan weerszijden van de grens beslissingen worden genomen die strijdig zijn ten opzichte van elkaar dan wel elkaar negatief beïnvloeden. Het is daarbij ook van groot belang dat een optimalisatie van de ruimtelijke ordening wordt betracht en er een wederzijdse afstemming kan worden bereikt, wat ook betekent dat de plannen aan weerszijden van de grens aan elkaar getoetst kunnen worden” (ibid.). Uit het optreden van de Vlaamse regering en de opmerkingen van Balthazar wordt een mogelijke samenwerking geplaatst tegen de achtergrond van het nieuwe beleid dat Vlaamse overheden aan het ontwikkelen zijn, namelijk het Ruimtelijke Structuurplan Vlaanderen en provinciale structuurplannen. Samenwerking moet in het teken staan van afstemming van deze beleidsinitiatieven met het beleid aan Nederlandse kant.

Uiteindelijk ondertekenen op 16 oktober 1995, na ondertekening van de Watervrdragten, de Vlaamse en Nederlandse partijen de *intentieverklaring* en wordt er een stuurgroep gevormd¹⁸⁹. Het heeft al met al zeven jaar geduurd voordat alle partijen aan de gesprekstafel komen. Belangrijk resultaat is dat, zonder dat de grenzen van de Rijn-Schelde Delta strikt worden vastgelegd, er een afbakening van het gebied met het bijbehorende bestuurlijke netwerk heeft plaatsgevonden. Er heeft zich een belangrijke verschuiving voltrokken van aandacht voor grensregionale samenwerking ten behoeve van Zeeland en West-Brabant, de oorspronkelijke intenties van de Vierde nota, naar een perspectief waarin het gaat om het gehele gebied tussen Antwerpen en de Rijnmond, inclusief beide mainports. De oorsprong van de samenwerking ligt in het Nederlandse ruimtelijke beleid. Het georganiseerde bedrijfsleven probeert de samenwerking in de richting van regionaal-economische ontwikkeling te bewegen (zie ook Witsen, 1999).

9.1.2 Visie of projecten: strijd om het primaat

In de intentieverklaring wordt een belangrijke rol toegekend aan het ruimtelijk ontwikkelingsperspectief. “Doel van de samenwerking is het opstellen

¹⁸⁹ Ondertekenaars zijn: de Nederlandse en Vlaamse ministers voor ruimtelijke ordening, de commissaris van de koningin in Noord-Brabant namens de Nederlandse stuurgroep Rijn-Schelde Delta (waarin de provincies, een aantal grote gemeenten en de KvK's zijn vertegenwoordigd), drie vertegenwoordigers van de Vlaamse provincies (Antwerpen, Oost- en West-Vlaanderen) en de Secretaris-Generaal van de BEU. Dit zijn tevens de leden van de stuurgroep.

van een gezamenlijk Ruimtelijk Ontwikkelingsperspectief voor het Rijn-Schelde Delta gebied en de selectie van belangrijke projecten en condities ter realisatie van dit perspectief.”¹⁹⁰ Een belangrijke eerste stap bij het opstellen van het ontwikkelingsperspectief is het ontwikkelen van een visie op de gewenste ruimtelijke hoofdstructuur op hoofdlijnen. De kennisleemten die hierbij aan het licht komen, kunnen worden opgevuld met onderzoek. Op basis van het resultaat moeten projecten worden gekozen. In eerste instantie ligt het primaat dus bij de ruimtelijke visie op het gebied. Leidraad voor de inhoud van de visie is de ruimtelijke hoofdstructuur.

De stuurgroep laat door twee samenwerkende adviesbureaus, een Nederlands en een Vlaams bureau¹⁹¹ een werkplan (september 1996) opstellen. In dit ontwerp van werkplan ligt de nadruk veel minder sterk op het ontwikkelingsperspectief. Hoewel in het document zelf wordt gesteld dat het voortbouwt op de intentieverklaring, kan derhalve een omslag worden geconstateerd. De nadruk ligt veel meer op de realisatie van projecten en de afstemming en coördinatie van initiatieven aan weerszijden van de grens. “Voortbouwend op de Intentieverklaring leggen de deelnemende partners met dit ontwerp van werkplan de klemtoon op de aspecten van onderlinge uitwisseling en samenwerking alsmede de realisatie van concrete projecten van gemeenschappelijk belang. Het Ruimtelijk Ontwikkelingsperspectief wordt doorheen dit proces ontwikkeld en is er het uiteindelijk resultaat [cursief Jochem de Vries] van” (Studiegroep Omgeving e.a., 1996). Een belangrijke boodschap in het rapport is tevens dat concrete projecten snel moeten worden aangepakt en tot een succes moeten worden gebracht, om zo het levende bewijs te vormen dat samenwerking in RSD-verband loont.

Expliciet wordt gewezen op de barrières die er zijn om tot een gemeenschappelijk ruimtelijk concept, de omschrijving van de gewenste ruimtelijke hoofdstructuur, te komen. Een groot aantal van de partners hanteert al een eigen ruimtelijk concept¹⁹² althans voor delen van het gebied. Er zijn grote culturele verschillen die het bereiken van overeenstemming bemoeilijken. De bestuurlijke netwerkvorming is gebrekkig en de scepsis onder de partners is groot. De nadruk in het rapport ligt dan ook op het verbeteren van de communicatie tussen partners om zo afstemming en coördinatie mogelijk te maken. Een manier om communicatie te verbeteren is het tot stand brengen van ‘eenheidsdenken’, waarmee bedoeld wordt dat de ruimtelijke samenhang

¹⁹⁰ Intentieverklaring, niet gepubliceerd.

¹⁹¹ Dit is het bureau dat ook aan de Tweede Benelux Structuurschets heeft gewerkt.

¹⁹² Colijn en Drijgers (1997), werkzaam bij de provincie Zeeland, wijzen erop dat een ‘diagonaal planproces’ zoals de RSD-samenwerking, waarin overheden samenwerken, spaak kan lopen op het moment dat de resultaten van samenwerking in de politieke gremia van de respectievelijke partners aan de orde worden gesteld.

in het RSD-gebied deel gaat uitmaken van het referentiekader van de betrokken actoren.

Als het ruimtelijk ontwikkelingsperspectief gezien wordt in het licht van dit idee van eenheidsdenken, moet de conclusie getrokken worden dat het perspectief niet meer (primair) gericht is op het tot stand brengen van een wenselijke ruimtelijke structuur. Hoewel het begrip 'eenheidsdenken' niet verder wordt toegelicht, verwijst het in ieder geval naar de waarde van bewustwording. Bewustwording van de grensoverschrijdende ruimte van de Rijn-Schelde Delta heeft voor betrokken actoren waarde op zich, los van het feit dat de visie een programma voor projecten zou moeten vormen. Tussen bewustwording en projecten bestaat bovendien een omgekeerde relatie. Volgens de opstellers van het werkplan moeten projecten aanleiding geven tot reflectie op de grensoverschrijdende ruimte van de Rijn-Schelde Delta.

Op basis van het werkplan wordt een vijftal projecten in de steigers gezet¹⁹³. De verantwoordelijkheid voor een project is steeds in handen van een lid van de stuurgroep. De minder prominente plaats die het ruimtelijk ontwikkelingsperspectief heeft in het werkplan leidt ertoe dat gestart wordt met een verkenning. De mogelijkheden van een ruimtelijk ontwikkelingsperspectief moeten eerst verkend worden voordat de stuurgroep kan beslissen tot de daadwerkelijke opstelling ervan. Een ander belangrijk resultaat van het werkplan is dat een projectsecretariaat wordt opgetuigd. Centraal persoon in het secretariaat is de projectmanager. Zijn belangrijkste taak is het bewaken van de voortgang van en de samenhang tussen projecten en het ruimtelijk ontwikkelingsperspectief. De projectmanager is een gedetacheerde medewerker van het Secretariaat-Generaal van de BEU. Hij was één van de twee coprojectleiders van het projectbureau Tweede Benelux Structuurschets.

9.1.3 Strijd om de betekenis van de Rijn-Schelde Delta-samenwerking

De ontwikkeling van de regionale economie vormde in eerste instantie de drijvende kracht achter de RSD-samenwerking. Vanuit deze doelstelling werd het georganiseerde bedrijfsleven aangetrokken tot de samenwerking en deze doelstelling vormt in eerste instantie een belangrijke stuwende kracht achter het project. De Kamers van Koophandel beschikken over de meest uitgewerkte agenda voor samenwerking. Tijdens de opstelling van het werkplan laten de grensoverschrijdende samenwerkende Kamers van Koophandel een nota opstellen met de titel *Naar een strategische visie op de Rijn/Schelde Delta* (Van der Ploeg, 1996). In deze discussienota wordt een visie op het gebied gegeven van-

¹⁹³ Deze projecten betreffen: pijpleidingen, bedrijfsterreinen, verwerking en berging van slib en afval, ontwikkelen van een methode 'milieugebruiksruimte' en het ontwikkelen van een toeristisch product genaamd Deltasteden.

uit economisch perspectief.

In de nota wordt aan de havenontwikkeling de stuwende kracht achter de economische ontwikkeling in het gebied toegekend. Er wordt verdergaande groei van havenactiviteiten en daaraan gelieerde functies verwacht. Profileren van het RSD-gebied als eenheid kan een bijdrage leveren aan het verwerven van investeringen. “Een afgebakende eenheid en plangebied moeten dus worden aangegeven opdat de RSD zich in Europa als een aansprekende regio kan laten gelden. Verder is de noodzaak om te komen tot een sterke economische eenheid ingegeven door externe factoren als de toenemende concurrentie met havengebieden in Duitsland en aan de Middellandse Zee” (ibid., 1).

Het vergroten van de economische eenheid dient vooral te gebeuren door middel van investeringen in ‘ontbrekende schakels’ in het infrastructuurnetwerk. Belangrijk element hierin is de ‘opwaardering’ van de verbinding tussen Gent en Rotterdam, dwars door Zeeland. De economische ontwikkeling kan in het gebied alleen worden geacommodeerd als er (veel) ruimte wordt geboden aan bedrijven. Hierbij gaat de voorkeur uit naar locaties langs de belangrijkste transportassen. Er wordt een aantal ontwikkelingscorridors onderscheiden: de Rijnmondcorridor, de Zoomascorridor, de Westerschelde-corridor (incl. Zeebrugge en Gent), de corridor havengebieden Vlissingen-Terneuzen-Gent en de Expresswegcorridor.

Het RSD-gebied wordt door de Kamers van Koophandel voorgesteld als een kansrijke zone tussen twee mainports. Kansen kunnen worden benut door investeringen in infrastructuur. Het infrastructuurnetwerk structureert het aanbod van bedrijfsterreinen in ontwikkelingscorridors. De ecologische dimensie van de regionale ruimtelijke ontwikkeling bestaat uit het bieden van ruimte voor een groen en open landschap, het tegengaan van concurrentievervalsende milieumaatregelen en verschuiving van het wegtransport naar andere modaliteiten.

Van de andere actoren die de intentieverklaring hebben ondertekend is veel minder duidelijk hoe zij de ruimte van het RSD-gebied definiëren. Ten aanzien van de feitelijke vertegenwoordiging van actoren in de samenwerking valt op dat een groot aantal personen afkomstig is uit de wereld van de ruimtelijke ordening. Verder gaat het om personen die betrokken zijn bij milieubeleid, regionaal-economisch beleid en havenbeleid. Binnen deze groep van actoren bestaat geen overeenstemming over het feit dat de samenwerking gebaseerd moet zijn op de regionaal-economische visie op het gebied zoals geschetst door de Kamers van Koophandel. Centraal komt te staan een goede afweging tussen ecologische en economische ruimteclaims. De hoofddoelstelling wordt als volgt geformuleerd: “Een duurzame en kwaliteitsvolle ontwikkeling van de ruimtelijke structuur van de Rijn-Schelde Delta, waarin ecologie en economie in evenwicht zijn.”¹⁹⁴

Naar aanleiding van het werkplan wordt een aantal uitgangspunten¹⁹⁵

voor het samenwerkingsverband geformuleerd. Hierin klinkt het belang van de havens voor de ruimtelijke structuur echter nog duidelijk door: “De havenfunctie is in de Rijn-Schelde Delta een structuurbepalende, stuwende en sturende functie” (Studiegroep Omgeving e.a., 1996). Ten aanzien van de inhoud van het op te stellen ruimtelijk ontwikkelingsperspectief wordt echter nog een aantal ruimtelijke structuren genoemd: de twee internationale netwerken (Vlaamse Ruit en Randstad) en de ecologische structuur. De aanpak die voor een ruimtelijk ontwikkelingsperspectief wordt voorgesteld stelt afstemming van ‘plannen’ aan weerszijden van de grens en de ‘inventarisatie van knelpunten’ centraal. De begrippen plannen en knelpunten worden niet nader gepreciseerd.

De eenduidige voorstelling van het gebied door de Kamers van Koophandel is in de uitgangspunten van de stuurgroep niet meer te herkennen. Behalve de mainports en de interne verbindingen worden ruimtelijke structuren zoals stedelijke netwerken, ecologische netwerken en verbindingen met het achterland van belang geacht voor samenwerking in de Rijn-Schelde Delta. Corridors en bedrijventerreinen worden in de uitgangspunten van de stuurgroep niet genoemd. Waar in de visie van de Kamers van Koophandel maatregelen voor het opheffen van ontbrekende schakels en het beschikbaar maken van bedrijventerreinen langs corridors worden genoemd, gaat het in de uitgangspunten van de stuurgroep om het afstemmen van de ‘planningcontext’. Dat betekent dat het bestaande beleid van de RSD-partners uitgangspunt voor samenwerking moet zijn.

9.2 Het plan dat geen plan mocht heten

Met de acceptatie van de uitgangspunten bestaat er binnen de stuurgroep nog geen overeenstemming over de wenselijkheid van een ruimtelijk ontwikkelingsperspectief voor de Rijn-Schelde Delta. Enerzijds bestaat er het idee dat het in de samenwerking gaat om de realisatie van een aantal concrete projecten. In het bijzonder bij de vertegenwoordigers van het bedrijfsleven bestaat het idee dat de opstelling van een perspectief zal verzanden in een oeverloos debat. Anderzijds wordt gevonden dat een ruimtelijk ontwikkelingsperspectief het instrument is dat samenhang moet brengen tussen de RSD-projecten. Met name binnen de Vlaamse Gewestelijke administratie bestaat behoefte om te weten waar al die projecten toe dienen.

Het compromis houdt in dat er eerst een verkenning wordt gepleegd ten

194 Document aan de leden van de stuurgroep, zonder datum.

195 Om onduidelijke redenen wordt in het stuk gesproken over ‘hypothesen’, waarmee wellicht zoiets als voorlopige uitgangspunten wordt bedoeld. Hier wordt er de voorkeur aangegeven over uitgangspunten te spreken.

aanzien van de wenselijkheid van een ruimtelijk ontwikkelingsperspectief. Op basis van deze verkenning besluit de stuurgroep over het al dan niet opstellen van een perspectief.

De Secretaris-Generaal van de BEU wordt, als lid van de stuurgroep, verantwoordelijk gemaakt voor het ruimtelijk ontwikkelingsperspectief. Ten behoeve van de opstelling van het verkenningsrapport wordt een planteam in het leven geroepen. Dit team bestaat uit een projectleider (afkomstig van de BEU) en twee adviseurs van een Vlaams respectievelijk Nederlands bureau en mijzelf als projectsecretaris. Drie van de vier leden van het planteam zijn voor langere of kortere tijd intensief betrokken geweest bij de opstelling van de Tweede Benelux Structuurschets. Hoewel met name het bedrijfsleven erop aandringt dat het ruimtelijk ontwikkelingsperspectief geen 'ruimtelijke orderingsplan' mag zijn, bestaat het planteam uit louter planologen. Het planteam wordt intensief begeleid door vertegenwoordigers van de RSD-partners¹⁹⁶.

In paragraaf 9.2.1 ga ik in op de verkenning die voorafging aan de opstelling van het ruimtelijk ontwikkelingsperspectief, dat zelf ter sprake komt in paragraaf 9.2.2. Paragraaf 9.2.3 analyseert het proces en heeft een, in tegenstelling tot de voorgaande beschrijvende paragrafen, beschouwend karakter.

9.2.1 Bestaand beleid als uitgangspunt

In de eerste vergadering (7 januari 1997) van het planteam schetst de projectleider de uitgangspunten voor het ruimtelijk ontwikkelingsperspectief. Hij vermeldt dat de methode die aan de Tweede Benelux Structuurschets ten grondslag ligt inspirerend kan werken voor het planteam. Wat deze methode precies behelst wordt echter niet besproken. Aangenomen kan worden dat het hier gaat om het hanteren van het onderscheid tussen uitgangshouding, visie, concept en maatregelen (zie § 7.1.2). De projectleider stelt verder vast dat het draagvlak voor de schets nog te beperkt is om inhoudelijk als richtsnoer te kunnen dienen. Hij benadrukt verder dat de discussienota, uiteindelijk Verkenningsrapport genoemd, een 'pedagogisch document' moet worden waarin ruimtelijke samenhangen inzichtelijk worden gemaakt, knelpunten en oplossingen worden aangegeven en inzicht wordt geboden in het vigerende beleid. De wijze waarop ruimtelijke samenhangen en knelpunten kunnen worden achterhaald, wordt niet geïdentificeerd. Impliciet wordt ervan uit-

¹⁹⁶ De Rijksplanologische Dienst (mede namens de ministeries van LNV en V&W), de Kamers van Koophandel, de steden en de provincies hebben de opstelling van het verkenningsrapport en het ruimtelijk ontwikkelingsperspectief nauwlettend gevolgd. De Vlaamse administratie (afdeling ruimtelijke ordening) is er niet in geslaagd het proces zo goed te volgen als gevolg van de werkzaamheden in het kader van het *Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen*.

gegaan dat dit op het bestaande beleid en de kennis en ervaringen van de direct betrokkenen bij het planproces kan worden gebaseerd.

Een belangrijk uitgangspunt dat de projectleider introduceert is dat in eerste instantie gekeken zal worden naar integrale ruimtelijke ordeningsplannen zoals de *Vierde nota over de ruimtelijke ordening extra*, het *Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen* en de provinciale streek- en structuurplannen. Hoewel de vertegenwoordiger van de Kamers van Koophandel in de begeleidingsgroep hier een kanttekening bij plaatst, krijgt de ruimtelijke ordening op deze manier een centrale plaats in het denken over een ruimtelijk ontwikkelingsperspectief. De vertegenwoordiger van de Kamers van Koophandel benadrukt dat voor ogen moet worden gehouden dat de RSD-samenwerking een economisch project is. De opstellers van de verkenningsnota moeten er rekening mee houden dat in het bedrijfsleven de ruimtelijke ordening nogal eens beschouwd wordt als een beleidsterrein dat zich voornamelijk bezighoudt met laagdynamische functies.

Het eerste vraagstuk waarvoor het planteam zich gesteld ziet is welke categorieën zullen worden gehanteerd waarmee de beschrijving en vergelijking van het bestaande beleid wordt gestructureerd. Er is discussie over een sectorale of een ruimtelijke invalshoek ter structurering van analyse en rapport. De indeling die in het *Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen* wordt gehanteerd wordt overgenomen. In dat plan wordt de 'bestaande' ruimtelijke structuur beschreven in termen van de stedelijke structuur, de open-ruimtestructuur, de ruimtelijk-economische structuur en de lijninfrastructuur. Ten behoeve van het verkenningsrapport worden de termen uitgewerkt in categorieën die specifiek van belang worden geacht voor de Rijn-Schelde Delta: de havencomplexen, de infrastructuur, de stedelijke gebieden en het buitengebied. Op basis van deze categorisering wordt het bestaande beleid voor de Rijn-Schelde Delta beschreven. De categorieën worden zonder veel discussie overgenomen uit de methodiek van het Vlaamse gewestelijk ruimtelijk plan. De vraag of alle categorieën voor een beschouwing op het schaalniveau van de RSD even relevant zijn wordt niet gesteld.

Al snel nadat het planteam de eerste beschrijvingen van het bestaande beleid heeft geleverd, dringt de begeleidingsgroep erop aan toch vooral concrete actiepunten te noemen. Ook de relatie met de bestaande projecten mag niet uit het oog worden verloren. Besloten wordt dat in het rapport de nadruk moet liggen op de aangrijpingspunten voor grensoverschrijdende actie. In het verkenningsrapport wordt rond een lijst van twintig werkvelden (zie afb. 9.2) een lange lijst aangrijpingspunten geformuleerd. Een voorbeeld van een werkveld is duurzaam ruimtegebruik in havengebieden. Binnen dit werkveld worden de volgende aangrijpingspunten geformuleerd: "Informatie-uitwisseling, overleg c.q. afstemming met betrekking tot: bouwvoorschriften en verordeningen, aantal bouwlagen en verticaal bouwen, uitwerking ruimtelijke

Afbeelding 9.2 Werkvelden (Rijn-Schelde Delta Samenwerkingsproject, 1997)

- 1 Grensoverschrijdend milieubeleid. Gelijkschakeling van concurrentievoorwaarden en voorkomen van afwenteling op de burens. Relatie met de projecten Milieugebruiksruimte en Slib en Afval.
- 2 Positionering van de havens onderling.
- 3 Technologie (informatie en telecommunicatie).
- 4 Vervoer van gevaarlijke ladingen.
- 5 Duurzaam ruimtegebruik. Gronduitgiftebeleid en uitbreidingsruimte.
- 6 Gezamenlijk of vergelijkbaar bedrijfsterreinenbeleid: het bundelingsbeleid bedrijventerreinen. In eerste instantie opzet van een databank. Relatie met project Bedrijventerreinen. In tweede instantie gelijkschakeling voorwaarden voor ontwikkeling van bedrijfsterreinen, conceptuele omgang met bedrijfsterreinen.
- 7 Versterking van de toeleverings- en uitbestedingsstructuur. Belemmeringen wegnemen voor verdere ontwikkeling van een grensoverschrijdend economisch netwerk van toelevering en uitbesteding.
- 8 Stimuleren van de modal shift naar transportmodi met lagere milieulast. Bevordering van alternatieve vervoersvormen in het goederen- en het personenverkeer.
- 9 Afstemming ten aanzien van achterlandverbindingen.
- 10 Grensoverschrijdende afspraken inzake onderlinge verbindingen. Afstemmen van de onderlinge verbindingen, naar tracé en functie van de infrastructuur.
- 11 Gezamenlijk vrijwaren maritieme toegangen.
- 12 Grensoverschrijdend buisbeleid. Sluit aan op het project Buisleidingen.
- 13 Bestuurlijke vertaling stedelijke netwerken. Uitwerking RSD als contactzone tussen de stedelijke netwerken waar het deel van uitmaakt.
- 14 Afstemming verstedelijkingsbeleid.
- 15 Afstemming leefbaarheid buitengebied.
- 16 Geïntegreerd waterbeheer. Kwaliteit van (grensoverschrijdende) watersystemen bewaken; planning mede op grond van watersystemen.
- 17 Grensoverschrijdende natuurontwikkeling. Ecologische netwerkvorming.
- 18 Stepping stones. Ecologische stepping stones in havengebieden en stedelijke gebieden.
- 19 Samenwerking in de landbouw. In relatie met de mainportfunctie van het gebied en de ecologische en milieukwaliteit.
- 20 Toerisme en draagkracht. Koppelen toeristische structuren, afleiden recreatieve druk van kwetsbare gebieden.

inrichtingscriteria en de grondreserves en daaraan gekoppeld het uitgiftebeleid” (Rijn-Schelde-Delta Samenwerkingsproject, 1997).

In de discussies over de lijst van aangrijpingspunten met betrokken vertegenwoordigers van de RSD-partners blijft vaak onduidelijk waarom de RSD-samenwerking een relevant kader vormt voor punten die naar voren worden geschoven. In veel gevallen is met andere woorden onduidelijk of de betrokkenen redeneren vanuit een perceptie van het RSD-gebied als één samenhangende ruimte (§ 3.1.1). Zo wordt door iemand gevraagd aandacht te besteden aan drinkwater. Een ander vindt dat ook het binnenstedelijk vervoer aan de orde moet worden gesteld.

Desalniettemin kan voor het merendeel van de aangrijpingspunten voor samenwerking dat in het verkenningsrapport is opgenomen, worden gesteld dat ze zijn gebaseerd op uiteenlopende ruimtelijke percepties van het RSD-gebied. Aan een groot deel van de aangrijpingspunten ligt het idee ten grondslag van strijd om schaarse ruimte. Het feit dat bepaalde activiteiten zich nu eenmaal in elkaars nabijheid bevinden leidt ertoe dat afstemming voordelen kan opleveren. Deze voordelen bevinden zich op verschillende vlakken, zoals

een bijdrage aan milieudoelstellingen, het bevorderen van zuinig ruimtegebruik en het voorkomen van ongewenste grensoverschrijdende effecten.

Aan een aantal andere aangrijpingspunten ligt een perceptie van het RSD-gebied ten grondslag die bepaalde ruimtelijke kwaliteiten centraal stelt. Er kunnen grofweg drie percepties worden ge(re)construeerd. Eén benadrukt de stedelijke configuratie in het gebied. Het begrip stedelijk netwerk staat hierbij centraal. Eigenlijk gaat het hierbij om twee percepties onder één noemer. Er worden met het idee van stedelijk netwerk namelijk twee kwaliteiten van de ruimte bedoeld. Enerzijds gaat het om de waarde van open ruimten tussen stedelijke gebieden. Anderzijds gaat het om het samenhangend stelsel van stedelijke kwaliteiten.

Een centraal thema is dat de relatie tussen steden steeds intensiever wordt en dat hierdoor de druk op de open ruimte tussen die steden toeneemt. Het gevaar bestaat dat steden aan elkaar groeien. Door een bepaalde groep steden te omschrijven als netwerk wordt dus de aandacht gevestigd op de bedreiging van de open ruimte tussen die steden. Het verkenningsrapport geeft aan dat de steden aan de rand van het RSD-gebied behoren tot verschillende stedelijke netwerken; Vlaamse Ruit, Randstad en de Brabantse stedenrij. De bescherming van de open ruimte in deze netwerken is dus onderwerp van beleid. Dit geldt echter niet voor de gebieden tussen de netwerken zoals de Rijn-Schelde Delta. Stedelijke netwerkvorming in de Rijn-Schelde Delta kan bijdragen aan het vrijwaren van de open ruimte tussen de steden in het gebied, zo is de suggestie van het planteam.

Het andere aspect is dat steden bepaalde kwaliteiten hebben. Het in een netwerk in samenhang ontwikkelen van die kwaliteiten levert een betere kwaliteit voor het gebied als geheel. Hoewel er niet veel duidelijkheid bestaat over wat de stedelijke kwaliteiten zijn die in samenhang kunnen worden ontwikkeld, wordt in het verkenningsrapport ook deze dimensie relevant geacht voor de RSD-samenwerking. Onduidelijk blijft of de samenhang tussen de steden meer vereist dan afstemming. Het idee om de steden in het gebied een gezamenlijk product op het gebied van het stedelijk toerisme te laten ontwikkelen gaat verder dan afstemming. De historische kwaliteiten van de steden in het gebied staan hierbij centraal.

Een tweede perceptie laat zich omschrijven als de Rijn-Schelde Delta als duurzame havenregio. De ontwikkeling van havens, bedrijventerreinen, onderlinge verbindingen en achterlandverbindingen staan hierbij centraal. Functionele specialisatie van de verschillende havens zou de regio als samenhangend mainportcomplex versterken. Voor het beter functioneren van de havenregio is verbetering van onderlinge verbindingen wenselijk. Een regionale aanpak maakt de ontwikkeling van een multimodaal vervoerssysteem mogelijk. Regionale doelstellingen ten aanzien van de locatie van bedrijventerreinen dragen bij aan de aantrekkelijkheid als vestigingsplaats en aan duurzaamheidsdoelstellingen.

Een derde perceptie van het gebied gaat uit van het water- en ecologische systeem. Voor een deel betreft het hier afstemming van structuren in grensgebieden. Er is echter ook duidelijk een interpretatie aanwezig die ontwikkeling van het ecologisch systeem op het niveau van het gehele gebied centraal stelt. Naar aanleiding van een eerste versie van het verkenningsrapport geeft een vertegenwoordiger van de milieubeweging een reactie die expliciet de ecologische kwaliteit van het gebied tot uitgangspunt neemt¹⁹⁷. Hij betreurt dat in het verkenningsrapport geen eigen ruimtelijke visie wordt ontwikkeld, met andere woorden niet expliciet wordt ingegaan op de ruimtelijke percepties die achter de aangrijpingspunten liggen. De waarde van het plan zou juist moeten zijn dat de eigen ruimtelijke kwaliteit van het gebied centraal wordt gesteld. Deze perceptie van het gebied kent twee elementen. In de eerste plaats bestaan in het gebied waardevolle estuariene systemen. Ten tweede kan de Rijn-Schelde Delta worden gezien als een gebied met grote natuurwaarden in de kern en 'beleef-natuur' aan de randen.

Waarom werd een discussie in het planteam en de begeleidingsgroep over de kenmerken en wenselijke ontwikkelingen in het gebied niet fundamenteeler gevoerd? Het verkenningsrapport moest immers de vraag beantwoorden of de RSD-samenwerking gebaat was bij de opstelling van een ruimtelijke visie voor het gebied. Voor een deel ligt een verklaring in het proces besloten. In de eerste plaats stond de wens om direct zichtbaar te maken welke concrete acties konden worden ondernomen een meer beschouwende discussie over het gebied als geheel in de weg. In de tweede plaats kan worden gewezen op de onduidelijkheid die bestond over de functie van een ruimtelijk ontwikkelingsperspectief. Het verkenningsrapport was natuurlijk bedoeld om meer duidelijkheid te scheppen ten aanzien van deze functie. Dit werd echter sterk gehinderd doordat partijen weinig speelruimte boden aan het planteam uit angst dat het ruimtelijk ontwikkelingsperspectief een betekenis zou krijgen die strijdig was met het eigen belang. De belangrijkste beperking was, in de derde plaats, natuurlijk dat uitgegaan moest worden van het bestaande beleid. Er mocht geen 'nieuw' beleid worden ontwikkeld.

In het verlengde van dit uitgangspunt werd gesteld dat een verkenning van de mogelijkheden van een ruimtelijk ontwikkelingsperspectief niet beperkt mocht blijven tot de ruimtelijke ordening. Hierbij werd met name benadrukt dat het idee van de ruimtelijke ordening als integraal afwegingskader niet het kenmerk van het ruimtelijk ontwikkelingsperspectief mocht zijn. Begrippen zoals ruimtelijk concept en integraliteit kregen al snel een pejoratieve betekenis. Een expliciete verwoording van de ruimtelijke percepties die schuilgingen achter de aangrijpingspunten voor samenwerking werd hier-

¹⁹⁷ Brief van T. Kramer (Delta-overleg) aan de projectmanager van de RSD-samenwerking (25 april 1997).

door bemoeilijkt.

Hoewel in de discussie ruimtelijke ordening, een integrale afweging en ruimtelijke concepten haast tot verboden woorden waren bestempeld werd het gedachtegoed dat ermee verbonden is via de achterdeur toch weer binnengehaald. Het planteam bestond immers uit louter planologen. Ruimtelijke-orderingsplannen kregen een centrale plaats in het bestaande beleid dat als uitgangspunt moest dienen. Maar belangrijker nog is dat ruimte het enige facet is dat relevant is voor alle betrokkenen bij de RSD-samenwerking. De kenmerken van het gebied geven echter aanleiding tot zeer uiteenlopende onderwerpen voor samenwerking. Meer duidelijkheid over de kenmerken van deze ruimte, verschillend geconstrueerd door betrokkenen, is dus noodzakelijk om zin te kunnen geven aan de samenwerking in RSD-verband. Tegelijkertijd bestond er een taboe op het bespreken van de samenwerking in termen van de kenmerken van het RSD-gebied, omdat men vreesde tegen onoverbrugbare tegenstellingen aan te lopen.

Op 21 april 1997 wordt besloten het ruimtelijk ontwikkelingsperspectief op te stellen. Er is sprake van enige tegenzin bij de stuurgroepleden en de voorwaarde wordt gesteld dat de actiegerichtheid van het ruimtelijk ontwikkelingsperspectief groot zal zijn. “De stuurgroep heeft gesteld een Ruimtelijk Ontwikkelingsperspectief in de vorm van een integraal eigen RSD-plan uitdrukkelijk af te wijzen. De stuurgroep heeft ingestemd met de voortzetting van de ROP-activiteit met de stappen 3 en 4, inhoudende een bijstelling van het concept ‘Perspectief op synergie’ [het verkenningrapport], het onderbouwen en operationaliseren van een selectief aantal werkvelden, uitmondend in concrete aangrijpingspunten of acties en het formuleren van een leidraad voor de monitoring” (Besluitenlijst stuurgroep Rijn-Schelde Delta Project; 21 april 1997 Middelburg)¹⁹⁸.

De boodschap die de opstellers van het verkenningrapport in contacten met de betrokkenen krijgen is dat zij zich op onderdelen¹⁹⁹ zeer goed iets kunnen voorstellen bij grensoverschrijdende samenwerking, maar dat ten aanzien van het ruimtelijk ontwikkelingsperspectief gevreesd wordt dat het een papieren tijger zal blijven. Kortom, de vergelijking van het beleid, die de kern vormt van het verkenningrapport, maakt niet overtuigend duidelijk dat een ruimtelijke visie bij kan dragen aan de zingeving voor de RSD-samenwerking.

¹⁹⁸ Het verkenningrapport *Perspectief op synergie* wordt ter kennisgeving aangeboden aan de stuurgroep.

¹⁹⁹ Hierbij gaat het met name om grensoverschrijdend milieubeleid, geïntegreerd waterbeheer, grensoverschrijdende natuurontwikkeling, toerisme en recreatie, interne verbindingen, afstemming externe achterlandverbindingen en gezamenlijk en vergelijkbaar beleid inzake bedrijventerreinen.

9.2.2 Eén perspectief of vier visies?

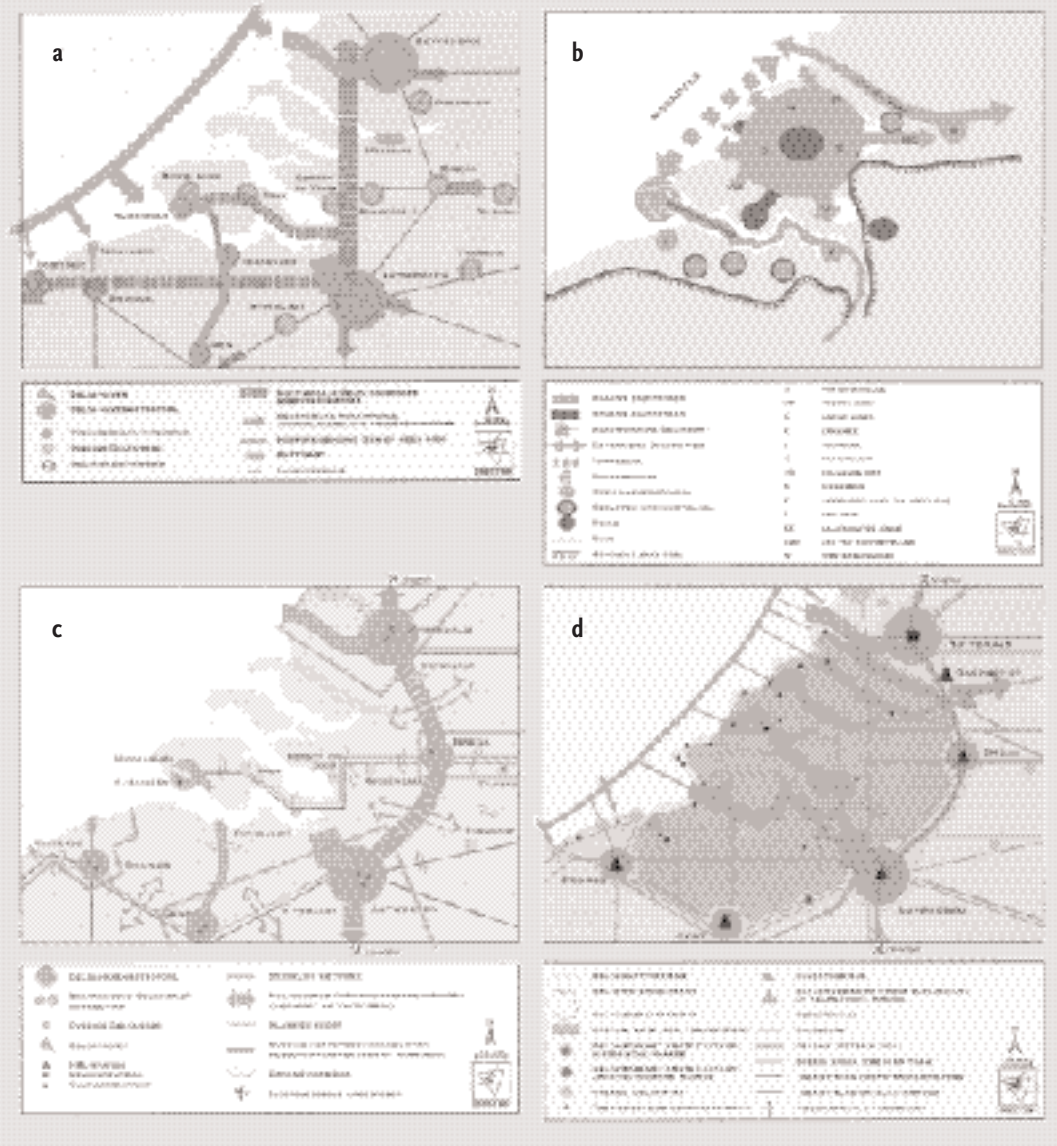
In het planteam ontstaat ondanks alles de overtuiging dat een visie op de ruimtelijke ontwikkeling in het gebied als zingevingskader voor de RSD-samenwerking gewenst is. In het verkenningrapport (Rijn-Schelde-Delta Samenwerkingsproject, 1997, 48) wordt gesteld dat het ruimtelijk ontwikkelingsperspectief moet bijdragen aan de prioritering van de werkvelden. In het voorgaande is aangegeven dat de werkvelden en aangrijpingspunten gebaseerd zijn op verschillende percepties van het RSD-gebied. Een goede afweging van de werkvelden en aangrijpingspunten is gebaat bij een explicitering van deze percepties. De overtuiging dat er behoefte is aan meer inzicht in de opvattingen die zin geven aan de samenwerking wordt versterkt door een rapport van de communicatieadviseurs van de RSD-samenwerking (B&A/CMC, 1997). Ten behoeve van de profilering is er behoefte aan een duidelijke en aansprekende doelstelling of 'mission statement' voor het samenwerkingsverband. Verder blijkt dat bij de uitwerking van een aantal van de projecten sturing vanuit één of meerdere centrale doelstellingen van de samenwerking wordt gemist.

Om te voorkomen dat de verschillende partijen in een ruimtelijke visie bij voorbaat een bedreiging van hun belangen zien wordt voorgesteld het ruimtelijk ontwikkelingsperspectief een functie te laten vervullen als discussiestuk. Op basis van het ruimtelijk ontwikkelingsperspectief kan dan een programmaovereenkomst worden opgesteld waarin afspraken staan over doelstellingen en acties. De programmaovereenkomst vormt het document dat door partners wordt onderschreven. Zo kan toch een visionair ruimtelijk ontwikkelingsperspectief worden gepresenteerd zonder dat partijen het gevoel hebben dat ze zich binden aan één visie op het gebied.

Het uitgangspunt van het planteam is dat de Rijn-Schelde Delta op verschillende manieren een eenheid vormt. Er wordt gesproken over ruimtelijke systemen. Het functioneren van deze systemen is gebaat bij samenwerking op het schaalniveau van de Rijn-Schelde Delta. De keuze van deze systemen is gebaseerd op het verkenningrapport, maar is mede gestuurd door de verwachtingen van de partners ten aanzien van de Rijn-Schelde Delta-samenwerking. De vier systemen worden omschreven als het logistiek-industrieel systeem, het ecosysteem, het stedelijk systeem en het toeristisch-recreatieve systeem (zie afb. 9.3a, 9.3b, 9.3c en 9.4d). Het expliciet erkennen van deze verschillende visies op het gebied kan bijdragen aan vermindering van de polarisatie tussen de partners. Een lid van het planteam²⁰⁰ formuleert het als volgt: "Door de aandacht van de milieu en economische groeperingen primair op

²⁰⁰ P.P. Witsen in een brief (25 juli 1997) aan de andere leden van het planteam.

Afbeelding 9.3 Vier deelsystemen in de Rijn-Schelde Delta (Rijn-Schelde Delta Samenwerkingsproject, 1998)



hun 'eigen' systeem te richten, in plaats van op een integraal beeld naar eigen opvattingen, vermindert het risico op polarisatie. Een aanpak met integrale scenario's heeft wel dat gevaar."

Het planteam besteedt in eerste instantie veel tijd aan het beschrijven van de systemen. Verwacht wordt dat een goede empirische onderbouwing van de systemen bijdraagt aan de overtuigingskracht ervan. In de contacten met de vertegenwoordigers van de verschillende partijen blijkt echter dat slechts bij een enkeling de behoefte bestaat bewijsmateriaal te zien voor het bestaan van de systemen. Duidelijk wordt dat 'the proof of pudding is in the eating', met andere woorden de consequenties die kunnen worden getrokken uit het

bestaan van vier systemen wordt benadrukt. De omvangrijke omschrijvingen van de systemen moeten worden teruggebracht tot een 'wervende folder', zoals de voorzitter van de begeleidingsgroep, Van Gurp (directeur provincie Noord-Brabant), concludeert.

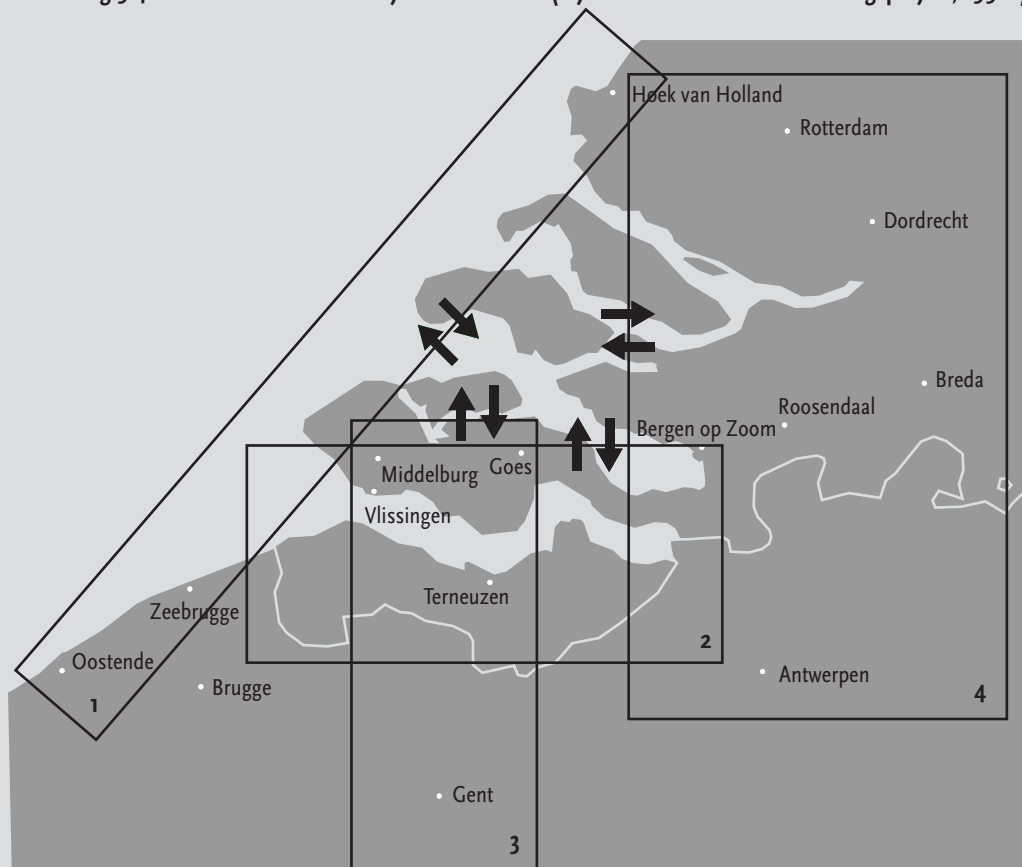
In het planteam wordt gediscussieerd over de vraag of de verschillende visies, 'de systemen', geïntegreerd moeten worden tot één perspectief op het gebied. Enerzijds bestaat de wens om, voordat wordt overgaan tot het aangegeven van vervolgacties, tot één perspectief op het gebied te komen. Het uitgangspunt hierbij is het idee dat in een ruimtelijk plan één gewenste ruimtelijke structuur wordt beschreven die eenheid garandeert. Anderzijds bestaat de vrees dat met integratie van de verschillende perspectieven de rol van het ruimtelijk ontwikkelingsperspectief als integratiekader wordt benadrukt. Die vrees is gebaseerd op het idee dat betekenisvolle consensus over één perspectief op de Rijn-Schelde Delta binnen een zo divers samengestelde stuurgroep onmogelijk is. Het planteam legt een kaart voor aan de begeleidingsgroep waarop de verschillende systemen zijn geïntegreerd tot één perspectief. De reactie van de begeleidingsgroep is van een eensgezindheid die zelden is vertoond in het RSD-samenwerkingsverband. Zoals de voorzitter het verwoordt: "Die kaart wil ik nooit meer zien!" De begeleidingsgroep ervaart de integratiekaart als een definitieve afweging tussen de verschillende visies op het gebied. Door de visies in één kaart samen te brengen wordt te veel de suggestie gewekt dat er één samenhangend, afgewogen beleid voor het gebied wordt voorgesteld. Niet alleen intern, als plan voor het RSD-samenwerkingsverband, maar vooral extern, met betrekking tot het ruimtelijk beleid dat op de Delta van toepassing is, wordt dit onacceptabel geacht.

In het denken over de vertaling van de visies in vervolgacties ontstaat het inzicht dat niet elke visie even logisch leidt tot vervolgacties voor de samenwerking in RSD-verband. Met name ten aanzien van het stedelijk systeem is bij de opstelling van het ruimtelijk ontwikkelingsperspectief erg uitgegaan van de opvattingen over van de nationale c.q. gewestelijke ruimtelijke ordening. Prominente aandacht voor steden als structurerende categorie kwam hierdoor als vanzelfsprekend uit de bus. De relevantie van de samenhang tussen de steden in het RSD-gebied voor samenwerking tussen de RSD-partners blijkt moeilijk voor het voetlicht te brengen. Hetzelfde blijkt het geval te zijn voor het toeristisch-recreatieve systeem²⁰¹.

Het planteam trekt de conclusie dat er, geïnspireerd door de Tweede Bene-

201 Dit werd vooral duidelijk op een brainstormsessie (Dordrecht, 26 november 1997) die georganiseerd werd ten behoeve van de opstelling van het ruimtelijk ontwikkelingsperspectief (Rijn-Schelde-Delta Samenwerkingsproject, 1998a). Ten aanzien van het logistiek-industrieel systeem en het ecologisch systeem bleken de aanwezigen overtuigd van het nut van samenwerking. Ten aanzien van de twee andere systemen bleek dit veel moeilijker duidelijk te maken.

Afbeelding 9.4 Vier deelruimten in de Rijn-Schelde Delta (Rijn-Schelde Delta Samenwerkingsproject, 1998b)



Vier deelruimten vragen om een geïntegreerde gebiedsgerichte aanpak

- 1 Delta-kust (inclusief polderzone)
- 2 Schelde-estuarium (inclusief krekengebied)
- 3 'VlisTerGent' (Vlissingen/Middelburg, Terneuzen, Gent, inclusief Goes)
- 4 'RoBrAnt' (Rotterdam, West-Brabant en Antwerpen)

— Landsgrens

↔ In- en uitwaartse relatie met het blauwgroene deltahart.

lux Structuurschets, in de Rijn-Schelde Delta deelruimten aan te geven zijn (zie afb. 9.4). Zo geeft de visie op het logistiek-industrieel systeem aanleiding om de samenwerking tussen partijen te concentreren op de ruimtelijke ontwikkeling in de zone tussen Rotterdam-Breda-Antwerpen. De visie op het ecosysteem leidt tot de conclusie dat een gebiedsgerichte samenwerking plaats zou moeten vinden rond de Westerschelde en omgeving. Zowel de visie op het logistiek-industrieel systeem als de visie op het stedelijk systeem leiden tot het benadrukken van samenwerking in het gebied Vlissingen, Terneuzen en Gent. Een gebiedsgerichte samenwerking ten aanzien van toerisme en recreatie zou wenselijk zijn in de kustzone. In deze deelruimten zullen zich ongetwijfeld afstemmingsvraagstukken voordoen die het gevolg zijn van

verschillende visies op de Rijn-Schelde Delta. In hoeverre deze problemen overbrugbaar zullen zijn valt van tevoren niet te zeggen. De kans dat in concrete projecten overeenstemming kan ontstaan lijkt in ieder geval groter dan op het strategische niveau van het gehele RSD-gebied.

Het planteam wilde toch ook de regio als geheel benoemen. Daartoe wordt een beeldmerk geïntroduceerd. Het beeldmerk is nadrukkelijk niet bedoeld om te dienen als ruimtelijk concept waarin de integratie van verschillende visies vervat is en waaraan concrete maatregelen kunnen worden getoetst. Wel is het de bedoeling om op deze manier bij te dragen aan de vorming van een 'RSD-identiteit'. De omschrijving 'RSD-contactzone', een contactzone tussen verschillende culturen, tussen zee en land en tussen verschillende stedelijke netwerken, wordt voor dit doel geïntroduceerd. Ook wordt getracht het idee van een RSD-contactzone op een kaart weer te geven, maar op een zodanig abstracte manier dat de suggestie van een welomschreven ruimtelijk concept wordt vermeden. Het beeldmerk tracht kernachtig te laten zien wat de specifieke kwaliteiten zijn van de regio. Het kan extern gericht zijn op actoren buiten het gebied om de aantrekkelijkheid van de RSD te etaleren. Intern kan het bijdragen aan versterking van kwaliteiten die in het gebied aanwezig zijn doordat betrokken partners hun acties zelf relateren aan het idee van een RSD-contactzone. In de ruimtelijke visie wordt een voorzichtige aanzet gegeven om te definiëren wat de unieke kwaliteiten van de regio zijn. Hierbij wordt getracht de grens als waardevolle bron van diversiteit te benaderen (§ 4.2.1). De gedachte dat bepaalde milieus bijdragen aan technologische vernieuwing (§ 4.2.3) speelt hierin een centrale rol.

Het ruimtelijk ontwikkelingsperspectief, *Delta-perspectief* (Rijn-Schelde Delta Samenwerkingsproject, 1998b) genoemd, is door het planteam als discussiestuk aangeboden aan de stuurgroep. Er is slechts gevraagd om in te stemmen met het Delta-perspectief (juni 1998) als basis voor een discussie over een programmaovereenkomst. De vrijheid die hiermee ontstond voor de stuurgroep om het perspectief gedeeltelijk of geheel te verwerpen, wordt niet genomen. De stuurgroep maakt duidelijk dat het ruimtelijk ontwikkelingsperspectief het uitgangspunt vormt voor de overeenkomst die op 17 mei 1999 wordt ondertekend. De nota Delta-perspectief vormt volgens deze overeenkomst de leidraad voor het ontplooiën van activiteiten.

9.2.3 Het werkproces: omgaan met complexiteit

Het planningproces van de Tweede Benelux Structuurschets kreeg vorm binnen het institutionele raamwerk van de BEU. De betrokkenheid van partijen en de te volgen procedures lagen daardoor al in sterke mate vast. Het zwaartepunt lag bij de overheden die soeverein waren ten aanzien van de ruimtelijk-

ke ordening: de nationale overheid in Nederland en Luxemburg en de gewestelijke overheden in België. Ten aanzien van de feitelijke betrokkenheid bij het proces lag het primaat bij de ambtelijke diensten die verantwoordelijk zijn voor de ruimtelijke ordening.

Bij de opstelling van het Ruimtelijk Ontwikkelingsperspectief voor de Rijn-Schelde Delta ontbrak een dergelijk institutioneel kader. Een korte beschouwing van het planningproces werpt licht op de specifieke problemen van grensoverschrijdende ruimtelijke planvorming²⁰². In essentie gaat het hierbij om de wijze waarop de complexiteit van het proces hanteerbaar is gemaakt. Hieronder wordt eerst ingegaan op de kenmerken van deze complexiteit. Ten tweede worden de verschillende manieren waarop de complexiteit is gereduceerd beschreven. Ten derde wordt geconstateerd dat het creëren van draagvlak onder betrokkenen via een interactieve werkwijze in een dergelijke complexe situatie problemen oplevert.

Eerst moet worden aangegeven waaruit de complexiteit bestond, voordat kan worden beschreven hoe ermee werd omgegaan. De stuurgroep van het RSD-project is zeer heterogeen samengesteld. Er is sprake van diverse verschillen. Het meest in het oog springend is het onderscheid tussen Vlaamse en Nederlandse actoren. Verder is er het onderscheid tussen overheidsactoren, non-gouvernementele en hybride organisaties (zoals de havenbedrijven) en het verschil tussen gemeenten, provincies en nationale c.q. gewestelijke overheden. Een complicerende factor is verder dat de partijen die in de stuurgroep zitting hebben daar tevens zitten namens anderen. Zo vertegenwoordigt het Nederlandse ministerie van Economische Zaken tevens het ministerie van VROM en het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV). De burgemeester van Breda behartigt tevens de belangen van de andere grote steden in het gebied.

Deze heterogene samenstelling maakt het onmogelijk om tot één betekenisvolle visie op het gebied te komen. Hiervoor is beschreven dat er eigenlijk vanuit vier verschillende visies op het gebied een vervolg wordt gegeven aan de samenwerking. Het tegelijkertijd hanteren van verschillende visies op het gebied wordt echter bemoeilijkt door het feit dat de visie moet worden overgebracht naar achterbannen. Met name de communicatieadviseurs benadrukken in hun rapport (B&A/CMC, 1997) zoals gezegd de noodzaak om tot één duidelijke 'mission statement' voor de samenwerking te komen. Door het ontbreken van één aansprekende doelstelling krijgen deze adviseurs het gevoel dat er in RSD-verband sprake is van samenwerken om het samenwerken. In het beleidsproces wordt het onbehagen over het gebrek aan eendui-

202 Waar in deze paragraaf gesproken wordt over het planningproces en/of planvorming gaat het zowel om de opstelling van het verkenningsrapport als om de opstelling van het Delta-perspectief.

digheid voornamelijk geuit doordat de (ambtelijke) leden van de begeleidingsgroep zich zorgen maken over de wijze waarop de leden van de stuurgroep enthousiast kunnen worden gemaakt voor de samenwerking. Bovendien moeten deze stuurgroepleden op hun beurt andere bestuurders, namens wie ze zitting hebben in de stuurgroep, informeren.

Een complicerende factor is uiteraard het feit dat het samenwerking tussen Vlaamse en Nederlandse actoren betreft. Bij een groot aantal betrokken partijen bestaat de opvatting dat er fundamentele tegenstellingen bestaan tussen de Nederlandse en Vlaamse belangen. Het gaat hierbij met name om de havenontwikkeling in het gebied²⁰³. Dat de voornaamste tegenstelling geconstrueerd wordt op basis van het onderscheid tussen Vlaanderen en Nederland, blijkt uit het feit dat voor stuurgroepvergaderingen de Nederlandse en Vlaamse delegaties apart voorvergaderen. Deze veronderstelde fundamentele tegenstelling tussen Nederland en Vlaanderen is een van de redenen waarom er in het samenwerkingsverband huiver bestaat een visie op te stellen. De non-gouvernementele organisaties weten het Vlaams-Nederlandse verschil het gemakkelijkst te overbruggen.

De meeste overheden stellen zich voornamelijk reactief op in het planningproces. Er wordt gereageerd op de stukken die het planteam inbrengt. Een treffend voorbeeld in dit verband wordt gevormd door de opmerking van een ambtenaar van een Vlaamse stad. Hij stelt onomwonden dat hij door zijn politieke bazen alleen naar de RSD-samenwerking wordt gestuurd om als waakhond op te treden (Rijn-Schelde Delta Samenwerkingsproject, 1998a, 13). Hij moet zorgen dat er geen zaken worden besloten die de belangen van zijn stad kunnen schaden. Een uitzonderingspositie wordt ingenomen door de provincies Noord-Brabant en Oost-Vlaanderen. Vertegenwoordigers van deze provincies stellen zich zeer actief op. De commissaris van de koningin respectievelijk gouverneur van deze provincies vervullen het duo-voorzitterschap van de stuurgroep. De non-gouvernementele partijen, de milieuorganisaties en de Kamers van Koophandel hebben duidelijke verwachtingen ten aanzien van het samenwerkingsverband. Afgezien van hun inbreng op vergaderingen valt de bijdrage van de Kamers van Koophandel op doordat selectief investeringen worden gedaan in producten die het proces in de richting van hun belangen moet bewegen. Een voorbeeld betreft de nota die parallel wordt

203 Een Vlaams lid van de stuurgroep die verantwoordelijk was voor het project bedrijfsterreinen stelt in een kranteninterview dat de “zuinige Hollanders, maar ook de uitzonderlijke zelfprotectie van de havenbedrijven in zowel Vlaanderen als Nederland” hem tot wanhoop drijven en vooruitgang in de samenwerking ernstig hinderen (*BN/De Stem*, datum onbekend). Het Vlaams Economisch Verbond bepleit samenwerking tussen de Vlaamse havens naar Nederlands voorbeeld. Deze samenwerking moet desnoods door de overheid worden afgedwongen. Het pleidooi is voornamelijk gebaseerd op de veronderstelling dat de Vlaamse havens op deze manier beter kunnen concurreren met hun Nederlandse ‘partners’ (*De Standaard*, 21 december 1999).

opgesteld aan het werkplan (zie § 9.1.3). Een ander voorbeeld is de nota die in het kader van het project buisleidingen, onder voorzitterschap van de Kamers van Koophandel, wordt uitgebracht. De aandacht die hierbij is gegeven aan de vormgeving verraaft een bovengemiddelde financiële inspanning. De financiële bijdragen die de Kamers bereid zijn te leveren beperken zich overigens tot “initiatieven die direct herkenbaar zijn voor het bedrijfsleven.”²⁰⁴ De milieuorganisaties geven vorm aan hun betrokkenheid door op verschillende momenten zeer uitgebreid schriftelijk te reageren. De vertegenwoordigers van de havenbedrijven reageren in het proces vaak zeer voorzichtig. Het devies lijkt bij hen te zijn dat de samenwerking vooral geen beperkingen mag opleveren voor de ontwikkeling van havengebieden.

Hiervoor zijn de verschillende actoren, hun optreden en de belangentegengestellingen geschetst. Deze aspecten, gevoegd bij de kenmerken van en ontwikkelingen in de Rijn-Schelde Delta, leveren een grote complexiteit op. Reductie van de complexiteit, het tweede thema van deze subparagraaf, was noodzakelijk om tot een werkbare samenwerking te komen. Een van de manieren waarop de complexiteit wordt gereduceerd is: de RSD-samenwerking tamelijk geïsoleerd beschouwen. Het bestaande (ruimtelijke-orderings)-beleid wordt weliswaar tot uitgangspunt genomen, maar andere relevante vormen van overheidsoptreden blijven grotendeels buiten beschouwing. Door het grote aantal betrokken partijen zijn er talloze personele en organisatorische vertakkingen naar andere beleidsprocessen. Desalniettemin blijkt het moeilijk relevante verbindingen te maken met beleid dat in andere beleidsarena's is ontwikkeld. De Tweede Benelux Structuurschets is hiervan een voorbeeld, maar ook het werk van de Euregio-Scheldemonnd. In 1991 is er een gemeenschappelijk ontwikkelingsconcept voor deze Euregio vastgesteld, dat een belangrijk deel van de Rijn-Schelde Delta beslaat. In 1993 is de Scheldemonndraad ingesteld (Denters e.a., 1998). In het voorjaar van 1999 wordt het ontwikkelingsconcept herzien, waaraan een reorganisatie van de raad is verbonden. Het werk van de Scheldemonndraad heeft echter geen enkele rol gespeeld bij het Ruimtelijk Ontwikkelingsperspectief voor de Rijn-Schelde Delta. Een belangrijk extern richtpunt voor de RSD-samenwerking wordt gevormd door de Europese structuurfondsen. Deze fondsen fungeren voor het samenwerkingsverband als ‘the pot of gold at the end of the rainbow’ zoals Williams (1996, 114) het formuleert. Met enige regelmaat wordt tijdens het proces opgemerkt dat gestreefd moet worden naar het verkrijgen van Europese subsidie, maar nergens tijdens het planningproces vormt het Europees beleid een inhoudelijke basis voor visievorming.

204 Brief 27 augustus 1997, van J.N.A. van Caldenborgh en H. Boere (Nederlandse en Vlaamse Kamers van Koophandel) aan J. Houben (voorzitter stuurgroep RSD).

De tweede manier waarop de complexiteit wordt gereduceerd is: eroverheen praten. Hiermee wordt bedoeld dat, los van de wijze waarop tegenstellingen moeten worden overbrugd, gesproken wordt over wat er uiteindelijk, als de complexiteit is teruggebracht, moet gebeuren. Zo stellen de communicatieadviseurs dat er één aansprekend 'mission statement' moet worden geformuleerd om zin te geven aan de samenwerking, maar de adviseurs gaan niet in op de redenen waarom het zo moeilijk is om daartoe te komen.

Verder maakt de begeleidingsgroep op verschillende momenten aan het planteam duidelijk dat in positieve bewoordingen moet worden gesproken. Er moet niet te veel aandacht worden besteed aan knelpunten, maar juist aan kansen. Belangrijk is verder dat, ondanks de complexiteit, de criteria voor succes van de samenwerking hoog worden gesteld. Zo is in het kader van de opstelling van het verkenningsrapport een brainstormsessie gehouden met de leden van de begeleidingsgroep (23 mei 1997). De werkvelden die als vormen van concrete actie voortvloeien uit het bestaande beleid (zie § 9.2.1), zijn gebruikt om te peilen waar verwacht werd dat samenwerking kon worden bewerkstelligd. Per werkveld moest worden aangegeven wat het ambitieniveau was van samenwerking. Men kon ook aangeven dat geen samenwerking nodig was. Opvallend was dat veelal een hoger ambitieniveau werd aangegeven dan het planteam van tevoren had verwacht. Hoewel in de dagelijkse praktijk van de samenwerking er veel weerstanden te overwinnen zijn, is het publiekelijk correct om te laten blijken dat vergaande samenwerking wenselijk is. Zo toont de burgemeester van Breda, stuurgroep lid, zich een groot voorstander van grensoverschrijdende samenwerking in het RSD-gebied. "Het is zeer wenselijk dat je van deze hele regio ook bestuurlijk een eenheid zou maken" (*Benelux/Newsletter*, 1999/2).

Een derde manier waarop de complexiteit wordt teruggedrongen is: de analyses snel als 'technisch' bestempelen. Er kan bijvoorbeeld gewezen worden op de elementen waaruit het ecologisch systeem van de Rijn-Schelde Delta is opgebouwd. Hier werd in eerste instantie door het planteam veel aandacht aan besteed. Er werd van uitgegaan dat door de nadere omschrijving van het systeem meer duidelijkheid zou worden gecreëerd. Het tegendeel was waar. De meeste betrokkenen vonden het al snel te complex worden. Dit komt onder andere tot uitdrukking in het feit dat de eerste kaartjes waarop de systemen zijn afgebeeld te ingewikkeld worden gevonden. De voorzitter van de begeleidingsgroep zegt tijdens een vergadering (28 maart 1998) dat de kaartjes slechts "essentiële informatie" mogen bevatten. Daartegenover staat dat een enkeling, met een specifieke professionele achtergrond, het niet technisch genoeg vindt. Personen die thuis zijn in de ecologie willen graag dat elk bijzonder element van het ecologisch systeem genoemd wordt. Het vermijden van details, c.q. technische beschouwingen krijgt in het proces vorm door over het gebied te spreken in termen van ruimtelijke systemen. Het schaalniveau van de Rijn-Schelde Delta, het grote aantal belangen en de

diversiteit van de ruimtelijke ontwikkelingen laten niet toe aan elk detail recht te doen en tegelijkertijd een overzichtelijke visie op het gebied te presenteren. In de praktijk bleek dat slechts een klein aantal betrokkenen in de begeleidingsgroep zich in de discussie op dit abstracte en strategische niveau mengde. Het abstractiegehalte wordt door de communicatieadviseurs als probleem gesignaleerd. In hun rapport (B&A/CMC, 1997, 5) stellen zij: "Er is sprake van een hoog abstractiegehalte in de discussies en de stukken en plannen van RSD. Er is (nog) geen tastbaar, concreet inhoudelijk toekomstperspectief voorhanden."

Een vierde manier waarop de complexiteit wordt gereduceerd is: organisatie en proces helder schematiseren. Hierbij wordt het planningproces voorgesteld als lineair proces waar stappen logisch op elkaar volgen. In de praktijk vinden er uiteraard steeds aanpassingen plaats. Elke poging om in deze schema's recht te doen aan het cyclisch karakter van het proces, het parallel lopen van verschillende processen en de onduidelijkheid over toekomstige acties, leidt tot verwarring in het samenwerkingsverband. Door het grote aantal partijen en wisselende participatie ziet men al snel door de bomen het bos niet meer. Ongewild draagt het procesmanagement soms bij aan onduidelijkheid, omdat ze tegengestelde eisen met elkaar moet verzoenen. In het bijzonder gaat het hierbij om het tegelijkertijd streven naar één betekenisvolle visie en het bereiken van overeenstemming over acties. Het streven naar consensus leidt ertoe dat doelbewust vage en multi-interpretabele omschrijvingen van inhoud en proces ingang vinden. In een complexe samenwerking als RSD keert dit zich uiteindelijk tegen het projectmanagement.

Het derde onderwerp van deze subparagraaf betreft het creëren van draagvlak door middel van een interactieve werkwijze. Deze werkwijze krijgt in het planningproces op twee manieren vorm. Het planteam houdt met grote regelmaat voortgangsbesprekingen met de ambtelijke begeleidingsgroep of een deel daarvan. Vanuit de ambtelijke begeleidingsgroep wordt erop aangedrongen ook de stuurgroep bij de planvorming te betrekken. Het planteam heeft een aantal malen een presentatie verzorgd tijdens een stuurgroepvergadering. Tijdens deze vergaderingen is er als gevolg van de volle agenda weinig tijd voor discussie. Deze presentaties waren veel meer informatief dan startpunt voor discussies. Naast de reguliere contacten met begeleidings- en stuurgroep is op twee momenten een bijeenkomst georganiseerd waar van de deelnemers een actievare houding werd verwacht. Eenmaal is ter voorbereiding van de verkenningnota een bijeenkomst belegd met de leden van de begeleidingsgroep. Hierbij werd een duidelijke vraag voorgelegd aan de deelnemers. Wat zijn hun verwachtingen ten aanzien van de door het planteam beschreven werkvelden? Tot verrassing van het planteam werd, zoals reeds gesteld, hierbij het ambitieniveau hoog gelegd.

Ter voorbereiding van het ruimtelijk ontwikkelingsperspectief is een

‘denkdag’ georganiseerd (zie Rijn-Schelde-Delta Samenwerkingsproject, 1998a). De discussies worden georganiseerd rond de vier ruimtelijke systemen zoals die door het planteam werden onderscheiden. Naast de leden van het planteam houden door het planteam aangezochte experts inleidingen. Op basis van deze inleidingen wordt per systeem gediscussieerd. Onder de aanwezigen is een groot aantal medewerkers van direct betrokken partijen. Een kleiner aantal aanwezigen is afkomstig van niet direct betrokken ministeries, gemeenten en non-gouvernementele organisaties. De opkomst, een kleine honderd mensen, was goed.

Aan het verloop van de denkdag valt een aantal zaken op. Het blijkt moeilijk de discussie te voeren op het niveau van de visie voor het RSD-gebied. Het verslag van de dag levert weinig inzicht in de wijze waarop een visie op het RSD-gebied een rol zou kunnen spelen in de beslissingen van de actoren die vertegenwoordigd waren. Van de vraagstukken die naar voren worden gebracht, die zingend voor de RSD-samenwerking zouden kunnen zijn, blijft onduidelijk waarom juist het RSD-gebied aanleiding geeft om deze vraagstukken aan de orde te stellen. Veelal gaat het om zaken die zeer algemeen en abstract van aard zijn. Er is bijvoorbeeld aandacht voor de wijze waarop met economische ontwikkeling moet worden omgegaan. Hieruit wordt geconcludeerd: “De stelling wordt onderschreven, dat het geen of-of, maar een en-en kwestie is. Geen mainport zonder brainport.” In het verlengde hiervan ligt het concept: ‘regieland’” (Rijn-Schelde Delta Samenwerkingsproject, 1998a, 7). Daarnaast ontspint zich bijvoorbeeld een discussie over de eigenschappen van stedelijke netwerken, waaruit geconcludeerd wordt dat “we zeer voorzichtig [moeten] zijn met het gebruik van het begrip stedelijk netwerk” (ibid, 11).

Een van de redenen waardoor de discussie een abstract en algemeen karakter krijgt is dat zowel het discussiekader, de vier systemen, als de doelgroep breed zijn gedefinieerd. Er zijn weliswaar gerichte uitnodigingen uitgegaan voor de dag, maar desalniettemin was het uitnodigingsbeleid tamelijk ad hoc. Ook de communicatieadviseurs worstelen met de vraag wie nu eigenlijk de doelgroep is van de samenwerking. Door interactieve beleidsvorming als uitgangspunt te nemen, ontstaat een kip-of-ei-situatie. Het planteam wil van betrokkenen weten wat ze van de RSD-samenwerking verwachten. Door dat de doelstelling van de samenwerking nog niet helder geformuleerd is kan de groep van betrokkenen echter moeilijk afgebakend worden. Door de diversiteit van de groep die om een mening wordt gevraagd is het vervolgens moeilijk om tot een discussie te komen waarin doelstellingen voor de RSD-samenwerking worden uitgewerkt.

9.3 Besluit: teleurstelling en voortgang

Kort na de afronding van het concept van het ruimtelijk ontwikkelingsperspectief ontstaat in de begeleidingsgroep een crisissfeer. Het enthousiasme onder de betrokkenen wordt te mager gevonden. Uit het onderzoek komt naar voren dat men op Vlaams Gewestelijk niveau door het Delta-perspectief en de samenwerking niet overtuigd is geraakt van het nut van de RSD-samenwerking. De Nederlandse minister voor ruimtelijke ordening, De Boer, spreekt haar waardering uit voor het ruimtelijke ontwikkelingsperspectief maar legt de nadruk op het feit dat de betrokkenheid van de Nederlandse rijksoverheid tot een einde moet worden gebracht. "Met de vaststelling van het Ruimtelijk Ontwikkelingsperspectief voor de Rijn-Schelde-Delta door uw Stuurgroep dient in ieder geval in de loop van 1998 de afronding van de Nader Uitwerking van de Vierde nota over de Ruimtelijke Ordening Extra (als project op zich) gemarkeerd worden."²⁰⁵ Op hetzelfde moment dat blijkt dat de centrale overheden niet bijzonder enthousiast zijn geworden over de RSD-samenwerking, hebben er ten behoeve van drie van de vier deelruimten²⁰⁶ die in het Delta-perspectief worden onderscheiden, al bijeenkomsten plaatsgevonden met betrokken partijen. Later wordt, zoals reeds is vastgesteld (§ 9.2.2), het ruimtelijk ontwikkelingsperspectief als basis voor de programmaovereenkomst gehanteerd.

Als communicatief proces heeft de opstelling van het ruimtelijk ontwikkelingsperspectief betekenis gegeven aan de samenwerking doordat een oriëntatie op het regionale en met name het subregionale niveau ingang heeft gevonden. Het is echter onmogelijk gebleken één visie te ontwikkelen die voor alle partners (op alle schaalniveaus) betekenis zou geven aan de samenwerking. Door verschillende systemen als uitgangspunt voor vervolgacties te kiezen en de uitwerking te situeren in deelruimten van het RSD-gebied zijn onoverbrugbare conflicten tussen actoren met fundamenteel verschillende visies op het gebied voorkomen. Afstemming tussen bijvoorbeeld economisch getinte ruimteclaims en ecologische ruimteclaims zal in een aantal gevallen binnen de deelruimten nog moeten plaatsvinden. Op het subregionale schaalniveau is het wellicht wel mogelijk tot een integrale visie op het gebied te komen. In een complexe samenwerking als de Rijn-Schelde Delta is integrale afstemming niet mogelijk. De verleiding dit toch te doen heeft het plan-team grotendeels kunnen weerstaan. Dat deze verleiding, de wenselijkheid

²⁰⁵ Brief (22 juni 1998) van de minister van VROM, mede namens de ministers van Economische Zaken, van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en van Verkeer en Waterstaat, aan de voorzitter van de stuurgroep.

²⁰⁶ Het gaat om Deltakust, RoBrAnt (Rotterdam-Breda-Antwerpen) en het Schelde-estuarium. Het starten van samenwerking in het gebied Vlissingen-Terneuzen-Gent ligt moeilijker omdat daar het grensoverschrijdend ROM-project Gentse-kanaalzone al een grote inzet van partijen vereist.

van één (integrale) visie op het gebied, groot is blijkt uit de vraag van de fractievoorzitter van het CDA in de Provinciale Staten van Zuid-Holland: “Ik verzoek Uw College om op korte termijn te komen met initiatieven om in samenwerking met Noord-Brabant en Zeeland tot een ruimtelijke visie op de Rijn-Schelde-Delta te komen. Het reeds bestaande Rijn-Schelde-Delta-overleg is hiervoor kennelijk onvoldoende. Een grotere daadkracht is gewenst.”²⁰⁷

De programmatische dimensie van de planning staat ook in dit proces, net als in de planning van de Tweede Benelux Structuurschets, voorop. De nadruk ligt op het aanduiden van projecten. Er wordt dan ook voortvarend van start gegaan met een aantal projecten. Wanneer deze projecten moeizaam van de grond komen wordt de oorzaak gezocht in het ontbreken van een rationale voor de RSD-samenwerking. Er is kortom behoefte aan een zingevingskader. Het werken aan dit kader moet volgens betrokkenen echter wel actiegericht zijn. Het dilemma, de vrijheid die nodig is voor visievorming en het draagvlak dat nodig is voor programmering, wordt overwonnen door ruimte te creëren voor het planteam. De visie krijgt de status van discussiestuk. In een later stadium volgt een programmaovereenkomst waarmee actoren zich binden aan concrete acties.

Als visie die sturend is voor de belangrijke ruimtelijke beslissingen in de Rijn-Schelde Delta zal het Delta-perspectief niet de geschiedenis in gaan. Of de acties die in het actieprogramma worden genoemd ooit zullen leiden tot operationele besluitvorming moet nog blijken. In ieder geval heeft de visie wel bijgedragen aan het structureren van een complexe samenwerking die verder werken mogelijk maakt²⁰⁸.

207 In de *Fractiespiegel*, een uitgave van de CDA Statenfractie Zuid-Holland, jaargang 3, nummer 3 (november 1997).

208 Informatie over de werkzaamheden van het RSD-Samenwerkingsverband is te vinden op de website van de organisatie (www.rsdelta.org).

Deel 4

Transnationale en grensoverschrijdende ruimtelijke planning

10 Een afrondende beschouwing

Grenzen, zoals in de inleiding tot dit boek wordt betoogd, hebben altijd een belangrijke rol gespeeld in de ontwikkeling van de ruimtelijke planning. Binnen nationale staten heeft er in de loop van de twintigste eeuw een geleidelijk proces van 'opschaling' van het ruimtelijk beleid plaatsgevonden. De grenzen van de staat vormden tegelijkertijd de grenzen van het stelsel van ruimtelijk beleid. In hoofdstuk 4 is aangegeven dat als gevolg van het proces van natievorming de staatsgrens in de loop der tijd een bijzonder 'harde' grens is geworden. In politiek opzicht doordat identificatie met de staat door burgers en maatschappelijke actoren sterk is. In sociaal-ruimtelijk opzicht omdat de ruimtelijke dimensie van keuzes gemaakt door burgers, bedrijven en overheden in grote mate beperkt bleef tot het territoire van de staat. Keuzes met betrekking tot bijvoorbeeld bedrijfslocatie en recreatiebestemming speelden zich grotendeels af binnen de grenzen van de staat. De ruimtelijke conflicten die van tijd tot tijd rond staatsgrenzen ontstonden waren door deze situatie betrekkelijk eenduidig. Grensoverschrijdende vraagstukken, zoals de aanleg en het onderhoud van wegen, spoor- en vaarwegen, waren in de eerste plaats kwesties tussen staten. Vaak langdurige en moeizame bilaterale onderhandelingen tussen vertegenwoordigers van staten brachten uiteindelijk oplossingen. Er hoeft maar gewezen te worden op de onderhandelingen tussen Nederland en België respectievelijk Vlaanderen over Waterverdragen, om het moeizame karakter van dergelijke onderhandelingen duidelijk te maken. Deze onderhandelingen begonnen in 1967 en werden pas in 1995 afgerond met een verdrag (Meijerink, 2000).

In hoofdstuk 4 is tevens aangegeven dat, waar het ruimtelijke vraagstukken betreft, het 'realistisch perspectief' van soevereine staten steeds minder voldoet. Van exclusieve identificatie met de nationale staat is steeds minder sprake. Grensoverschrijdende ruimtelijke vraagstukken zijn daardoor al lang niet meer uitsluitend conflicten tussen staten, maar kennen bijvoorbeeld vaak net zozeer aspecten van strijd tussen enerzijds perifere regionale actoren en anderzijds nationale actoren. Bovendien zorgen internationalisering en globalisering voor nieuwe vormen van ruimtelijke samenhang, bijvoorbeeld tussen gebieden die ver van elkaar verwijderd zijn maar gemeenschappelijke kenmerken hebben. Als gevolg van dit alles zullen staatsgrenzen, als harde scheidslijn, voor overheidsbesluitvorming steeds vaker een probleem vormen. Voorheen was de frequentie van grensoverschrijdende conflicten zodanig gering dat men zich langdurige onderhandelingsprocessen kon permitteren. De toename van het aantal grensoverschrijdende ruimtelijke vraagstukken zal de behoefte aan efficiëntere wijzen van conflictoplossing doen groeien.

Er zijn dus verschillende aanleidingen om ruimtelijke planning in internationaal perspectief te plaatsen. Tevens is duidelijk geworden dat de vraagstukken die in nationaal verband aanleiding gaven tot opschaling van het ruimtelijk beleid niet zonder meer dezelfde zijn als de vraagstukken die aan-

leiding kunnen geven tot transnationale ruimtelijke planning. Zo geeft de kern van de Nederlandse ruimtelijke planning, het verstedelijkingsbeleid, zoals het reguleren van de plaatsen waar woningen en bijbehorende voorzieningen gebouwd worden, bijvoorbeeld weinig tot geen aanleiding om in internationaal verband afspraken te maken. De concurrentie tussen plaatsen die knopen vormen in internationale netwerken, zoals lucht- en zeehavens, kan daarentegen wel een aanleiding zijn voor transnationale samenwerking. Verder vraagt het ontstaan van een hecht Europees bestuurlijk netwerk om nieuwe vormen van ruimtelijke planning. De besluitvorming in dit bestuurlijk netwerk maakt bijvoorbeeld dat er behoefte is aan schakels tussen enerzijds Europa en anderzijds het regionale en lokale bestuursniveau. Transnationale en grensoverschrijdende ruimtelijke plannen lijken bij uitstek geschikt om een dergelijke schakelfunctie te vervullen. Al met al kan de ruimtelijke planning op transnationaal en grensoverschrijdend regionaal schaalniveau slechts ten dele worden gemodelleerd naar de bestaande nationale ruimtelijke planningpraktijken.

Toch is het voor betrokkenen in de onderzochte planprocessen moeilijk gebleken om los te komen van bestaande nationale praktijken en tradities. Ten dele is dit het gevolg van de moeilijke opdracht waarvoor de planmakers zich gesteld zagen. Ze moesten een plan ontwikkelen in een context die hen grotendeels vreemd was; qua ruimtelijk schaalniveau en qua bestuurlijke context. Er zijn beperkingen aan het vermogen iets nieuws te bedenken zonder terug te grijpen op oude vertrouwde denkpatronen. Volgens Schön (1983, 138) wordt de wijze waarop experts, zoals ruimtelijke planners, denken en vraagstukken oplossen in belangrijke mate gekenmerkt door het vergelijken van nieuwe probleemsituaties met oude bekende situaties. "When a practitioner makes sense of a situation he perceives to be unique [zoals de opstelling van een nieuw plan voor een nieuw plangebied], he sees it as something already present in his repertoire. To see this site as *that* one is not to subsume the first under the familiar category or rule. It is, rather to see the unfamiliar, unique situation as both similar to and different from the familiar one, without first being able to say similar or different with respect to what. The familiar situation functions as a precedent, or a metaphor, or – in Thomas Kuhn's phrase – an exemplar for the unfamiliar one" (ibid.). Het planologisch denken heeft, vanzelfsprekend, een sterke stempel gedrukt op de twee onderzochte planprocessen. Dit denken is gebaseerd op een 'repertoire' van planconcepten, ruimtelijke percepties en ideeën over de werking van plannen (zie hoofdstuk 3). Het bestaande repertoire laat bepaalde vernieuwingen toe en maakt andere innovaties moeilijk voorstelbaar. Ik kom daar in het verdere verloop van dit hoofdstuk uitgebreid op terug.

Niet alleen de achtergrond van de experts is van belang geweest voor de mate van 'vernieuwing' in beide onderzochte planprocessen. De in dit boek onderzochte casussen blijken karakteristieken te hebben die innovaties lijken

te remmen. Beide processen hebben kenmerken die het de planteams moeilijk maken om afstand te nemen van bestaande praktijken en aansluiting te zoeken bij de nieuwe, internationale context van de plannen. De omschrijving van ruimtelijke planning zoals ik die in hoofdstuk 2 en 3 gegeven heb, biedt aanknopingspunten voor een verklaring.

Voordat ik zal overgaan tot een beschouwing van het verloop van de planprocessen, roep ik de doel- en probleemstelling in herinnering. De doelstelling van deze studie is als volgt geformuleerd:

Het doel van dit onderzoek is inzicht geven in de specifieke kenmerken van transnationale en grensoverschrijdende ruimtelijke planning, om te kunnen schetsen wat transnationale en grensoverschrijdende ruimtelijke planning in de toekomst zou kunnen zijn.

Deze doelstelling resulteerde in de volgende probleemstelling:

Hoe kunnen, op basis van de huidige theoretische stand van zaken, de legitimatiegronden, de werking en de functie van ruimtelijke planning worden omschreven; hoe moeten de twee onderzochte ruimtelijke planningprocessen op basis van deze visie op planning worden geïnterpreteerd en wat betekent dat voor mogelijke toekomstige transnationale en grensoverschrijdende ruimtelijke planningprocessen?

Het is duidelijk dat de probleemstelling in drie gedeelten uiteen valt. Ten eerste wordt gevraagd naar een omschrijving van ruimtelijke planning die richting kan geven aan analyses van transnationale en grensoverschrijdende ruimtelijke planning. Deze omschrijving is gegeven in hoofdstuk 2 en 3 en is uitgemond in een aantal vragen (§ 3.3.2). In paragraaf 10.1 zal de beantwoording van deze vragen centraal staan, waarmee invulling wordt gegeven aan het tweede gedeelte van de probleemstelling. Het derde deel van de probleemstelling staat centraal in paragraaf 10.2.

10.1 De complexiteit van transnationale en grensoverschrijdende planning

De Tweede Benelux Structuurschets en het Ruimtelijk Ontwikkelingsperspectief voor de Rijn-Schelde Delta zijn in het derde deel van dit boek uitvoerig beschreven. De visie op planning die in het eerste, theoretische deel is geschetst, heeft hierbij als leidraad gediend. In deze paragraaf zal ik met gebruikmaking van het theoretisch kader nogmaals kort stilstaan bij beide planprocessen. Ik richt me hierbij op mogelijke verklaringen voor de problemen die in deze processen zijn opgetreden. De bevindingen die op verschil-

lende plaatsen in de voorgaande hoofdstukken zijn gepresenteerd, worden op een rijtje gezet en van een interpretatie voorzien. De vragen zoals die in paragraaf 3.3 zijn geformuleerd vormen de leidraad voor deze paragraaf. Het gaat om de volgende deelvragen:

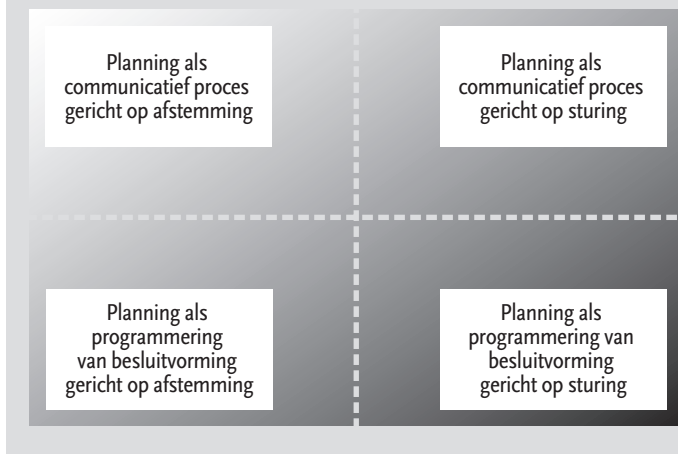
- In hoeverre laat het planningssubject zich bij de planvorming leiden door overwegingen van communicatieve respectievelijk programmatische aard? En hoe gaat het planningssubject om met de potentiële spanning tussen beide perspectieven?
- Hoe zijn de vraagstukken die worden geïntroduceerd door het planningssubject te typeren, als afstemmings- of sturingsvraagstukken?
- Op welke wijze komen vraagstukken op de agenda van het planningssubject? Hoe is met andere woorden aan planning als communicatief proces vormgegeven?
- Wat zijn de doelgroepen die het planningssubject voor ogen heeft tijdens het planningproces en hoe worden deze benaderd? Op welke wijze is met andere woorden vormgegeven aan planning als programmering?

In paragraaf 3.3 is de verhouding tussen enerzijds communicatie en programmering en anderzijds afstemming en sturing schematisch weergegeven. Voor alle duidelijkheid is de matrix hier nogmaals afgebeeld (zie afb.10.1). In de hoeken staan de extremen waarbinnen de analyse en aanpak van planning zich kunnen bewegen. De extremen zelf zullen in 'pure' vorm slechts zelden worden aangetroffen. De zwart-witverdeling heeft betrekking op de mate van overeenstemming tussen actoren over de aard van ruimtelijke vraagstukken en oplossingen. De zwart-witverdeling houdt ook verband met de instrumenten die het planningssubject ter beschikking staan. Naarmate de aanpak van planning zich in een donkerder deel van de figuur bevindt, zal de overeenstemming en de beschikbaarheid van instrumenten groter moeten zijn om planning succesvol te laten zijn.

De figuur heeft goede diensten bewezen. Zoals uit de hoofdstukken 6 tot en met 9 is gebleken, konden de waarnemingen aan de hand van de onderdelen van dit schema goed gecategoriseerd worden. Het onderscheid tussen communicatie en programmering leverde zoeklichten op waarmee verschillende aspecten van de processen konden worden uitgelicht. Het continuüm van afstemming naar sturing vormde een schaal waarmee ik mijn aldus gedane waarnemingen preciezer kon typeren. Bovendien heeft het schema me houvast gegeven bij het zoeken van verklaringen voor het verloop van de processen, verklaringen die ik heb gezocht in de verhouding tussen de verschillende dimensies.

Een algemene conclusie is dat in beide planprocessen de aanpak zich voor een groot gedeelte bevond in het rechterdeel van de figuur; dus gericht was op planning als sturing. Verder was er in beide processen veel aandacht voor programmering. Veel van de tijd, inzet en producten in beide processen zijn

Afbeelding 10.1 Vier dimensies van ruimtelijke planning



dus in het deel rechtsonder van de figuur te plaatsen. Dit is opvallend want de mate van overeenstemming en het aantal instrumenten dat nodig is om *planning als programmering gericht op sturing* tot een succes te maken zijn, zoals eerder betoogd, groot. Overeenstemming en de beschikbaarheid van instru-

menten zijn juist datgene waar het in de onderzochte transnationale en grensoverschrijdende ruimtelijke planningprocessen aan ontbrak.

In deze paragraaf zal ik aan de hand van de deelvragen deze conclusie nader toelichten. De eerste deelvraag wordt beantwoord in paragraaf 10.1.1. De boodschap in die paragraaf is dat het streven naar programmering in de onderzochte planningprocessen het primaat heeft boven het vormgeven aan het communicatieve proces. In paragraaf 10.1.2 wordt aangegeven dat een aanpak gericht op afstemming wordt verdrongen door een aanpak gericht op sturing. Dit vormt tegelijk het antwoord op de tweede deelvraag. Het antwoord op de derde deelvraag luidt dat de ruimtelijke vraagstukken die in nationale praktijken belangrijk zijn, ook de agenda domineren van de planingssubjecten die centraal staan in dit onderzoek. In paragraaf 10.1.3 licht ik toe waarom de specifieke internationale context van de twee planningprocessen niet erg van invloed is geweest op de uitwerking van ruimtelijke vraagstukken in beide plannen. De laatste deelvraag wordt beantwoord in paragraaf 10.1.4. Hoewel in beide processen planning als programmering een belangrijk streven is, is het planingssubject weinig expliciet over de doelgroep van planning.

10.1.1 De Januskop van transnationale en grensoverschrijdende planprocessen

In beide planprocessen worden de planmakers heen en weer geslingerd tussen de noodzaak vernieuwende ruimtelijke percepties en concepten te ontwikkelen en de wens afspraken over concrete acties te realiseren. Vernieuwing is alleen mogelijk als de opdrachtgevers, de Beneluxministers voor ruimtelijke ordening en de stuurgroep RSD, de planmakers ruimte bieden om afstand te nemen van bestaande nationale en gewestelijke ruimtelijke orderingspraktijken. In paragraaf 3.2.1 is gesteld dat planning als communicatief proces erbij gebaat is als deelnemers in een planproces in staat worden gesteld los te komen van de formele posities die worden ingenomen. Ze moeten uitspraken kunnen doen zonder dat daarmee toezeggingen worden ge-

daan. Het streven naar concrete afspraken, planning als programmering, geeft echter een andere impuls aan de opdrachtgevers. Om niet bij voorbaat terrein te verliezen in onderhandelingen over concrete afspraken komt het voor iedere opdrachtgever apart goed uit om de speelruimte voor de planmakers nauwkeurig te omschrijven. Duidelijk is dat hier sprake is van een potentiële spanning tussen beide perspectieven. Hoe zijn de planningssubjec-ten hiermee omgegaan?

Eerder (in § 3.2.1) is gesteld dat effecten van planning als communicatief proces moeten worden gezocht in veranderingen in het referentiekader van actoren. Hierbij gaat het in het bijzonder om de ruimtelijke perceptie en de houding ten aanzien van andere actoren. Een voor de hand liggende eis bij de opstelling van een nieuw plan is dat er nieuwe inzichten ontstaan die een bijdrage kunnen leveren aan de verandering van het referentiekader van actoren. Op basis van de twee onderzochte casussen kan de conclusie worden getrokken dat ontwikkeling van nieuwe inzichten, bijvoorbeeld in de vorm van nieuwe ruimtelijke concepten, in beide processen ernstig wordt beperkt door het streven naar concrete acties. Het 'programmeringsproces' heeft het primaat over het 'communicatieproces'.

In beide gevallen zijn de opstellers van de plannen zich er wel degelijk van bewust dat er behoefte is aan nieuwe ruimtelijke percepties die zin geven aan respectievelijk de Benelux en de Rijn-Schelde Delta als plangebied. Bovendien is er een besef dat 'verinnerlijking' van nieuwe ruimtelijke percepties, zowel van de bestaande als van de gewenste situatie, geen rechttoe-rechtaan proces is. De notie dat aanvaarding van nieuwe ruimtelijke percepties door betrokken actoren gepaard zal moeten gaan met een soms heftig debat, vormt voor beide planteam een uitgangspunt. In beide processen wordt dan ook met beperkt succes getracht de discussie te stimuleren. De betrokkenen geven tevens aan dat acceptatie van nieuwe inzichten een langdurig proces is. Niet voor niets wijzen de betrokkenen op het feit dat de ontwikkeling van transnationale en grensoverschrijdende ruimtelijke planning een kwestie is van lange adem. Zie bijvoorbeeld paragraaf 8.3.3, waarin gesteld wordt dat de tegenvallende programmatische werking van de Tweede Benelux Structuurschets geëxcuseerd wordt door te betogen dat de ontwikkeling van transnationale planningkaders noodzakelijkerwijs een langdurig proces is. Verder wordt in beide planprocessen waarde gehecht aan de zelfstandige rol van gemeenschappelijk gedragen percepties en concepten, als context waarin actoren hun eigen beslissingen kunnen verbeteren. De communicatieve werking wordt dus los van de programmatische werking gewaardeerd. Ik bedoel hiermee dat de percepties en concepten een functie hebben los van instrumenten die er uitvoering aan zouden kunnen geven. Dit komt naar voren in de Tweede Benelux Structuurschets in de plantaal die in relatie tot het ruimtelijk concept is ontwikkeld. In het werkplan voor de Rijn-Schelde Delta-samenwerking wordt het idee van eenheidsdenken geïntroduceerd,

waarmee wordt aangegeven dat het op zich al waardevol is als actoren in het gebied zich bewust worden van de ruimtelijke samenhang in de Rijn-Schelde Delta. Kortom, de communicatieve dimensie, zoals in dit onderzoek omschreven, wordt in beide planningprocessen wel erkend als waardevol element op zichzelf.

Echter, in beide gevallen wordt ze dus overschaduwd door de aandrang resultaten te boeken. Deze aandrang is ten minste voor een gedeelte het gevolg van de opdracht die aan de planteam is gegeven. Daarnaast wordt het communicatieve proces van vrije ideevorming door de opdrachtgevers in beide gevallen bij voorbaat beperkt door het bestaande beleid nadrukkelijk als uitgangspunt aan de planteam mee te geven.

In het geval van de Tweede Benelux Structuurschets wordt de schets als discussiestuk al snel het kind van de rekening. In de besluitvorming volgend op de conceptschets ligt de nadruk op mogelijke concrete gevolgen van het plan. In paragraaf 7.3.2 is beschreven dat het beperken van al te concrete gevolgen de teneur was van de besprekingen over de inhoud van de Beslisnota Tweede Benelux Structuurschets. In de aanloop naar de beslisnota beoordelen de ambtelijke vertegenwoordigers van de plandiensten de schets in de eerste plaats vanuit het perspectief van planning als programmering. De ambtelijke inbreng legt de nadruk op het beperken van de mogelijke gevolgen van het plan voor de betrokken diensten. In het geval van de Rijn-Schelde Delta-samenwerking willen de partijen in eerste instantie niet eens aan de opstelling van een ruimtelijk ontwikkelingsperspectief beginnen, omdat dit slechts vertraging van concrete acties zou betekenen. Werkend aan 'concrete' projecten ontstaat echter in het samenwerkingsverband al snel de behoefte aan een zingevingskader. Het ruimtelijk ontwikkelingsperspectief moet hierin voorzien. De ambtelijke begeleidingsgroep houdt evenwel afstand tot het ruimtelijk ontwikkelingsperspectief. Het plan wordt niet als product van het gehele Rijn-Schelde Delta-samenwerkingsverband beschouwd, maar als verantwoordelijkheid van het planteam. Dit komt de vrijheid van het planteam om nieuwe ideeën te ontwikkelen ten goede. Het blijkt niettemin moeilijk een discussie met de begeleidingsgroep te starten over de ruimtelijke ontwikkeling op het schaalniveau van het gebied; met de stuurgroep lukte dit al in het geheel niet.

In beide processen is er wel op verschillende manieren rekening gehouden met de aanwezige spanning tussen de communicatieve dimensie en de programmeringsdimensie. Bij de Tweede Benelux Structuurschets is met de instelling van een projectbureau gepoogd ruimte te bieden aan onafhankelijke ideevorming. Dit projectbureau maakt aanvankelijk onderscheid tussen de visie die de basis voor debat zou moeten vormen en de maatregelen waaraan partijen zich zouden moeten binden. In de loop van het proces verwatert dit onderscheid echter. Uiteindelijk dreigt er zelfs op beide vlakken, het debat én de maatregelen, weinig succes te worden geboekt. Bij de opstelling van het

Ruimtelijk Ontwikkelingsperspectief voor de Rijn-Schelde Delta wordt, zoals gezegd, speelruimte geboden aan het planteam. Dit was in eerste instantie niet zozeer een bewuste keuze van de RSD-partners, maar het gevolg van het feit dat het vraagstuk van binding door betrokken partners als een hete aardappel werd doorgeschoven. Op een gegeven moment wordt expliciet gesteld dat van de partners niet wordt verwacht dat ze de visie zullen onderschrijven, maar als input zullen gebruiken voor een discussie over afspraken.

Ondanks deze bewuste, of door omstandigheden gedwongen, pogingen om speelruimte te bieden aan onafhankelijke ideeëvorming raken de plan teams verstrikt in de dubbele doelstelling van communicatie en programmering. Dat het in eerste instantie heldere onderscheid tussen een discussiedeel en een bindend deel in de Tweede Benelux Structuurschets verwatert, is in dit verband een treffend voorbeeld. Verder is de beschrijving in paragraaf 8.3.2, waarin wordt aangetoond dat communicatie in twee verschillende betekenissen en door elkaar wordt gebruikt, wat dat betreft illustratief. Deze verwarring kwam verder naar voren in paragraaf 7.2.3 waarin de maatregelen van de schets worden beschreven. In de schets wordt op verschillende punten, het landelijk gebied en de ecologische hoofdstructuur, enigszins impliciet gewezen op de noodzaak van verdieping van het inzicht, een bij uitstek communicatief proces. De zeer impliciete doorwerkingsstrategie in de schets is echter sterk gericht op 'normering', dus op programmering van vervolgbesluitvorming.

Het proces van samenwerking in de Rijn-Schelde Delta wordt gekenmerkt door, om met Lindblom (1959) te spreken, 'doormodderen'. Dadendrang en de behoefte aan reflectie wisselen elkaar af, maar niet volgens een weloverwogen strategie. Waar in de Beneluxsamenwerking ten aanzien van de ruimtelijke ordening de Tweede Benelux Structuurschets een centrale plaats heeft, is het ruimtelijk ontwikkelingsperspectief Rijn-Schelde Delta slechts één 'project' naast andere projecten. Bij de Tweede Benelux Structuurschets wordt de directe ambtelijke omgeving van het projectbureau gevormd door personen afkomstig van ruimtelijke planningdiensten van de Beneluxlanden en -gewesten. Het planteam Rijn-Schelde Delta daarentegen functioneert in een ambtelijk-bestuurlijke omgeving die veel pluriformer is. Het werken met ruimtelijke plannen is minder vanzelfsprekend. Zeker waar het de communicatieve dimensie van planning betreft, bestaat bij veel actoren de vrees dat onderzoek en debat leiden tot oeverloos gepraat en dat concrete acties zullen worden uitgesteld. Als echter blijkt dat de concrete samenwerking aan projecten niet eenvoudig is, slaat de twijfel toe bij betrokken partijen: waar dienen de projecten eigenlijk toe? De roep om een zingevingskader biedt ruimte voor de opstelling van het ruimtelijk ontwikkelingsperspectief. De RSD-partners benadrukken keer op keer dat het ruimtelijk ontwikkelingsperspectief uitvoeringsgericht moet zijn (zie § 9.2.1). De vraag naar een zingevingskader, zoals die van de communicatieadviseurs die benadrukken dat er een 'mission

statement' moet komen, benadrukt het verschaffen van een kant-en-klaar doelstellingenpakket. Er wordt weinig begrip getoond voor de moeilijkheden om tot een dergelijk pakket te komen. De wijze waarop gemeenschappelijke doelstellingen of afstemmingsissues in een communicatief proces kunnen worden geformuleerd, wordt met andere woorden niet geproblematiseerd (zie § 9.2.3). De nadruk ligt op het overdragen van een heldere doelstelling naar betrokken partijen. Deze vorm van communicatie moet eerder worden gerekend tot planning als een programmeringsproces dan tot planning als een communicatief proces. Net als bij de opstelling van de Tweede Benelux Structuurschets wordt communicatie in twee betekenissen door elkaar gebruikt.

10.1.2 Afstemming en sturing: een gecompliceerde verhouding

Behalve het onderscheid tussen communicatie en programmering is het onderscheid tussen afstemmen en sturen leidend geweest voor de analyses in dit boek. Planning als afstemming is verbonden met het idee dat ruimte een schaars goed is. De strijd om dit schaarse goed levert conflicten op. Planning als afstemming is een methode die ervoor moet zorgen dat zo veel mogelijk actoren hun eigen doelstellingen kunnen bereiken zonder in conflict te komen met de handelingen van andere actoren (zie § 2.3). In de aanpak van planning gericht op afstemming zal de nadruk logischerwijs liggen op proceduremanagement (zie § 3.2.2). Planning als sturing is verbonden met het idee van ruimtelijke kwaliteit. Planning als sturing gaat uit van het idee dat territoriaal gebonden kenmerken in een specifieke configuratie een bepaalde kwaliteit vertegenwoordigen. Ruimtelijke samenhang is een intrinsiek onderdeel van deze kwaliteit. Planconcepten geven uitdrukking aan de gewenste ruimtelijke structuur waaraan het plan als programma uitvoering moet geven. De aanpak van planning als sturing is nadrukkelijk georiënteerd op inhoudelijk management (zie § 3.2.2).

Bij de start van beide planprocessen is nog zeer onduidelijk welke functie de plannen dienen te vervullen: afstemming of sturing. De opdracht waarmee beide planteamen worden belast laat dit grotendeels open. Desalniettemin bestaat de neiging bij de plannenmakers, in beide casussen, om de opdracht te vervullen vanuit het idee van planning als een vorm van sturing (zie § 2.3).

In de aanloop naar de opstelling van de Tweede Benelux Structuurschets wordt in het Bestuurlijk Akkoord (zie § 6.2.3) aangegeven wat de rol zou moeten zijn van de Tweede Benelux Structuurschets. De schets zou een rol moeten spelen bij de wederzijdse aanpassing van het nationaal en gewestelijk ruimtelijk beleid en een kader moeten vormen voor samenwerking in grensregio's. Een dergelijke algemene taakomschrijving laat opdrachtnemers veel ruimte voor eigen invulling. De meer inhoudelijke thema's die worden genoemd maken ook niet duidelijk of de nadruk op afstemming of sturing

zou moeten liggen.

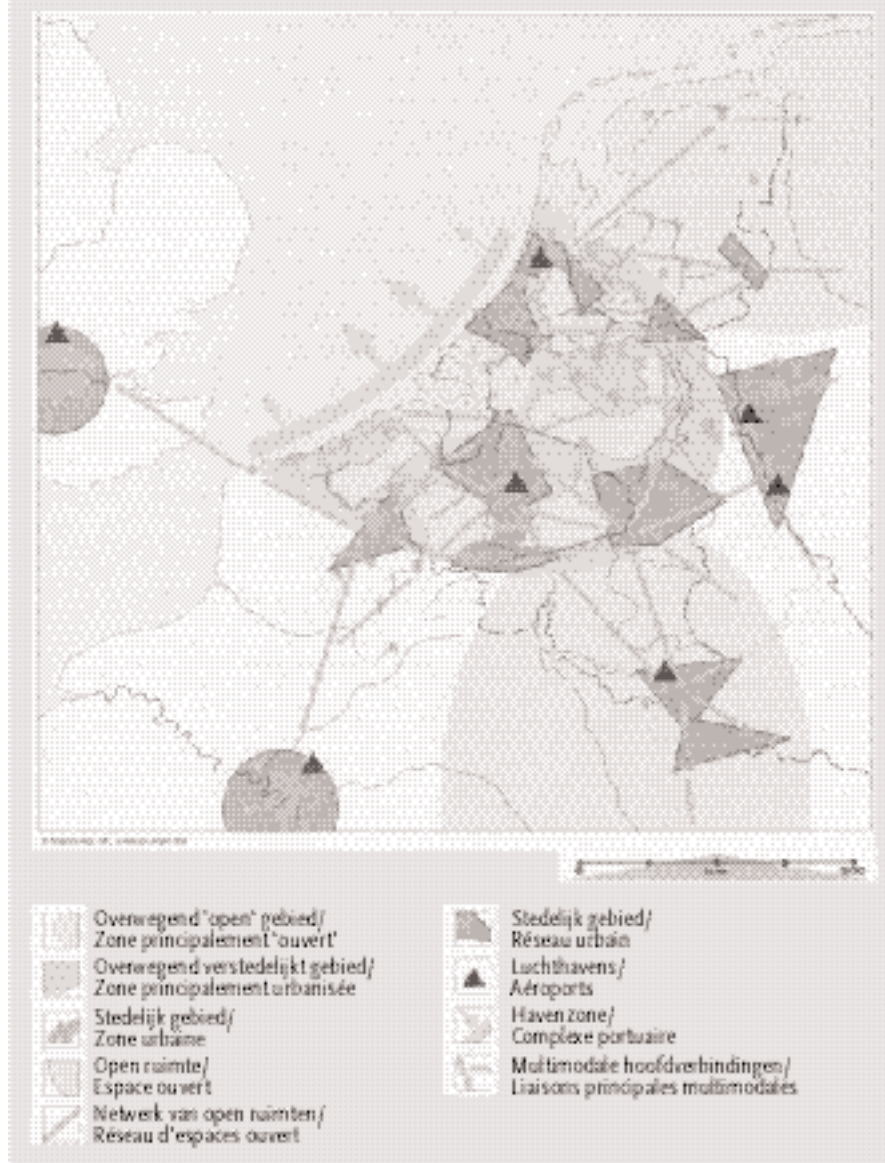
Een voorbeeld kan een en ander verduidelijken. In het Bestuurlijk Akkoord wordt gesteld dat er aandacht moet worden geschonken aan 'missing links' in het infrastructuurnetwerk. Het ruimtelijk vraagstuk van de ontbrekende schakels kan op twee manieren worden gedefinieerd. Als afstemmingsvraagstuk gaat het om verbindingen waarbij een van de landen of gewesten de baten geniet en de andere de lasten. Als sturingsvraagstuk gaat het om verbindingen die gerealiseerd moeten worden om een bepaalde, door alle landen en gewesten gewaardeerde, ruimtelijke kwaliteit tot stand te brengen. De ruimtelijke kwaliteit zou bijvoorbeeld omschreven kunnen worden als 'optimale multimodale ontsluiting van Benelux-mainport'.

Er staan, uitgaande van het onderscheid tussen afstemming en sturing, de makers van de schets twee verschillende handelingswijzen open. Wanneer uitgegaan wordt van een afstemmingsvraagstuk zou de nadruk moeten liggen op de inventarisatie van de wensen van de verschillende Beneluxpartners. Elke partner zou kunnen aanduiden welke verbindingen hij aangelegd zou willen zien. Hierbij kan het gaan om verbindingen waarvoor men afhankelijk is van één van de andere partners. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de aanleg van de IJzeren Rijn, waarbij Vlaanderen afhankelijk is van Nederlandse medewerking. Maar het kan ook gaan om verbindingen waardoor andere partners mogelijk belangrijke externe effecten ervaren, zoals bij de aanleg van de Westerschelde-oeververbinding. De Nederlandse beslissing de tunnel aan te leggen kan ertoe leiden dat er behoefte ontstaat aan een aanpassing van bestaande of zelfs de aanleg van nieuwe wegen in Vlaanderen. Op basis van de inventarisatie zouden procedures kunnen worden ontworpen die de partners ondersteunen in het realiseren van afstemming.

Indien het vraagstuk wordt benaderd vanuit het idee van planning als een vorm van sturing, dan zal de nadruk liggen op het aangeven van het optimale infrastructuurnetwerk op het schaalniveau van de Benelux en omgeving. Vanuit bepaalde inhoudelijke overwegingen, zoals multimodaliteit en ontsluiting van economische kerngebieden, komt men tot een bepaald ontwerp van het gewenste infrastructuurnetwerk. Door vergelijking van het gewenste netwerk met het bestaande netwerk ontstaat een beeld van de 'missing links'. Hieruit ontstaat uiteindelijk een inhoudelijke opgave voor de partners. Het bereiken van overeenstemming over het gewenste infrastructuurnetwerk, een ruimtelijke kwaliteit, is hoogstwaarschijnlijk, moeilijker dan het verkrijgen van overeenstemming over een lijst van ontbrekende schakels waarover nader overleg nodig is. In de Tweede Benelux Structuurschets wordt het vraagstuk van de ontbrekende schakels desalniettemin benaderd vanuit het idee van het gehele netwerk van hoofdinfrastructuur en in relatie tot multimodaliteit. Planning wordt dus opgevat als een vorm van sturing.

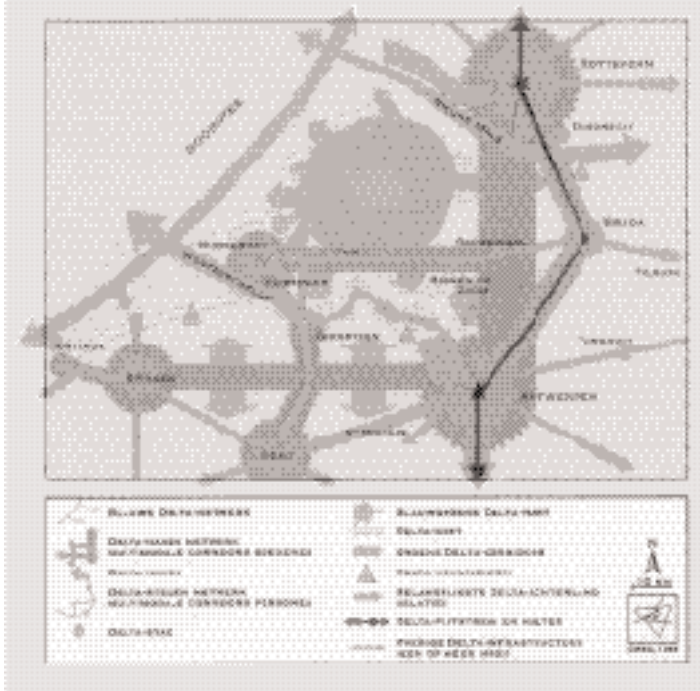
Dat het projectbureau van de Tweede Benelux Structuurschets respectievelijk het planteam Rijn-Schelde Delta beide neigen planning als een vorm

Afbeelding 10.2 Integratiekaart Beslisnota Tweede Benelux Structuurschets
(Benelux, 1997a)



van sturing te benaderen komt duidelijk naar voren in de rol die de gewenste ruimtelijke structuur speelt in beide plannen. Opvallend is dat ten eerste de makers van de plannen op twee gedachten blijven hinken en ten tweede dat het normatief denken overheerst. Ten aanzien van het eerste kan worden gesteld dat in feite in beide processen niet gewerkt wordt met één gewenste ruimtelijke structuur, maar aan verschillende ruimtelijke structuren zoals de ecologische structuur en verkeersinfrastructuur. Beide planteams ervaren dat het op het schaalniveau van de Benelux respectievelijk de Rijn-Schelde Delta moeilijk is deze verschillende, tamelijk abstracte, ruimtelijke structuren te in-

Afbeelding 10.3 Integratiekaart Deltaperspectief (Rijns-Schelde Delta Samenwerkingsproject, 1998b)



tegrelen in één concept. In de Tweede Benelux Structuurschets worden de concepten die betrekking hebben op de economische en vervoersstructuur, de natuurlijke structuur en de grensoverschrijdende stedelijke netwerken tamelijk los van elkaar ontwikkeld. Bij de opstelling van het Ruimtelijk Ontwikkelingsperspectief Rijn-Schelde Delta wordt het plangebied heel bewust uit elkaar getrokken in verschillende ruimtelijke systemen, om nog enig draagvlak te creëren voor het plan. Toch wordt in beide gevallen het idee van het plan-

gebied als geheel, waarin de verschillende deelstructuren geïntegreerd zijn tot een samenhangend geheel, niet helemaal losgelaten. In het geval van de Tweede Benelux Structuurschets wordt niet voor niets over *het* ruimtelijk concept voor Benelux+ gesproken (zie afb. 10.2). In het geval van de Rijn-Schelde Delta wordt een syntheseskaart ontwikkeld, waarin de verschillende onderscheiden ruimtelijke systemen worden geïntegreerd (zie afb. 10.3).

De kaarten waarin deze optelsom van structuren resulteert, hebben iets van het lijnenspel op de vloer van een sporthal. Hoewel de lijnen betrekking hebben op dezelfde ruimte, betekenen ze tezamen, geïntegreerd, niets. De basketbalspeler kent de lijnen die voor hem van belang zijn en weet de andere te negeren, maar het basketbalspel kan niet tegelijkertijd met het handbalspel gespeeld worden. Daarvoor is een ander coördinatiemedium nodig, de tijd. Zo geeft het ook niet dat coördinatie niet op het schaalniveau van de Benelux plaatsvindt. Coördinatie kan op een ander schaalniveau en op een ander moment plaatsvinden (vgl. Van den Broeck, 1995). Het heeft kortom weinig zin om integratiekaarten te maken.

Op zich is het niet van groot belang of de verschillende concepten op één kaart worden gezet of niet. De plannenmakers in beide casussen hebben niet willen suggereren dat er een ruimtelijk geïntegreerde strategie op het niveau van de plangebieden was geformuleerd. De relevantie zit hem in het feit dat, met alle nuances die kunnen worden aangebracht, het voor planologen kenmerkend moeilijk is los te komen van het idee dat het maken van plannen uiteindelijk een normatieve ontwerpactiviteit is, waarbij het ontwerp gericht is op ruimtelijke structuren. Of het een stedenbouwkundig plan voor een nieu-

we stadswijk betreft of een transnationaal plan voor de Benelux, maakt voor het basisprincipe niet uit. Ik zal daar in de volgende paragraaf verder op ingaan. Op deze plaats wil ik kort stilstaan bij het feit dat deze oriëntatie planning als een vorm van afstemming doet ondersneeuwen.

Een mogelijke oorzaak van de beperkte aandacht voor afstemmingsvraagstukken hangt nadrukkelijk samen met de verhouding tussen afstemming en sturing. Voor een verklaring voor het in beide plannen ontbreken van een inventarisatie van afstemmingsvraagstukken kan worden aangesloten bij het idee van het onderhandelaarsdilemma zoals dat in paragraaf 2.2.4 is beschreven. Het idee gaat ervan uit dat de op consensus gerichte bijdrage van onderhandelaars, die nodig is om te komen tot planning als een vorm van sturing, op gespannen voet staat met het aan de orde stellen van vraagstukken waarin slechts compromisvorming mogelijk is, zoals het geval is bij veel afstemmingsvraagstukken. Een goede inventarisatie van afstemmingsvraagstukken stuit hierdoor op problemen. Grensoverschrijdende afstemmingsproblemen zijn stof voor conflict. Conflicten worden in moeizame planningprocessen niet gemakkelijk aan de orde gesteld. Knelpunten zijn moeilijk bespreekbaar omdat men vreest dat dit de samenwerking zal frustreren.

De verhouding tussen sturing en afstemming wordt verder gecompliceerd door het feit dat afstemmingsvraagstukken ook door middel van sturing kunnen worden opgelost, zoals uit het voorbeeld van de 'missing links'²⁰⁹ blijkt. Als men het immers eens is geworden over de gewenste ruimtelijke structuur, dan zullen de individuele keuzes van actoren zich daarnaar moeten richten. Op die manier wordt een inhoudelijk criterium aangereikt op basis waarvan, in het geval van conflicterende ruimteclaims, een keuze kan worden gemaakt. Wanneer de aanpak van het planningproces zich richt op sturing lijkt dit dus in eerste instantie planning als afstemming niet in de weg te staan. In praktijk betekent dit echter dat afstemming naar de achtergrond wordt gedrongen.

10.1.3 Vernieuwing van ruimtelijke percepties en concepten beperkt

De wijze waarop ruimtelijke percepties en concepten, verhoudingen tussen

209 Voor alle duidelijkheid: het is niet zo dat het omgekeerde ook het geval is. Afstemming is geen oplossing voor sturingsvraagstukken. Voor de oplossing van sturingsvraagstukken is een grote mate van overeenstemming nodig die vaak moeilijk te realiseren is. Planning als een vorm van afstemming probeert juist in situaties waar deze overeenstemming grotendeels ontbreekt een oplossing te bieden. Het realiseren van een gewenste ruimtelijke structuur of ruimtelijke kwaliteit, sturing, kan niet zonder inhoudelijke (ruimtelijke) normen waaraan actoren zich moeten conformeren. Het gebruik van inhoudelijke normen past niet bij planning als vorm van afstemming (zie § 3.2.2.).

actoren en opvattingen over legitimiteit zich ontwikkelen, worden, zoals in hoofdstuk 3 is beargumenteerd, tot de communicatieve dimensie van planningprocessen gerekend. Ten aanzien van de rol van ruimtelijke percepties en concepten is in de voorgaande paragraaf al ingegaan op het feit dat in de beide casussen het denken in termen van gewenste ruimtelijke structuren een belangrijke plaats heeft ingenomen. Waar het de verhouding tussen actoren betreft valt de beperkte reikwijdte van de projecten op. De leerprocessen spelen zich af in een beperkte kring van direct betrokken experts (zie § 8.3.1). Er zou gesproken kunnen worden over interne communicatie. Gerelateerd aan het beeld van het planningssubject als een set concentrische cirkels (zie afbeelding 1.4 en 1.6) betekent dit dat de communicatieve werking van de planning in de buitenste ringen steeds minder sterk is. Externe communicatie buiten het planningssubject is uitermate beperkt. De communicatieve werking van het planproces strekt zich dus nauwelijks uit tot actoren die niet tot het planningssubject gerekend worden. Wat betreft de opvattingen ten aanzien van legitimiteit valt te constateren dat in geen van beide processen dit vraagstuk erg geproblematiseerd en uitgewerkt is (zie § 4.1.3).

De ruimtelijke percepties en concepten die in de onderzochte processen gehanteerd worden, duiden op het belang van ruimtelijke categorieën en structuren in het denken van degenen die bij de opstelling van de plannen betrokken zijn geweest. Hoewel er duidelijke verschillen bestaan in de wijze waarop ruimtelijke planners uit de verschillende delen van de Benelux aankijken tegen hun beroepsactiviteit, lijkt er ook sprake van een gemeenschappelijke grondhouding²¹⁰. Het eerste dat planologen en aanverwante experts zoals stedenbouwkundigen en geografen zullen doen, is gebieden verdelen in ruimtelijke categorieën, zoals steden en landelijk gebied en verbanden tussen deze categorieën veronderstellen, zoals ecologische of stedelijke netwerken. Dat is op zichzelf geen belangwekkende conclusie, maar met betrekking tot het onderwerp van deze studie is het echter om twee redenen wel degelijk interessant om hierbij stil te staan. Ten eerste kan de vraag worden gesteld of de ruimtelijke categorieën en verbanden waarmee men gewend is te werken, wel relevant zijn voor de ruimtelijke schaalniveaus waar transnationale en grensoverschrijdende ruimtelijke planning zich op richt. Ten tweede brengt het denken in ruimtelijke categorieën en structuren met zich mee dat er slechts in beperkte mate oog is voor de rol van actoren. Het eerste punt zal ik

210 Iets dergelijks constateren Kaufman en Escuin (2000). In hun verkennende studie van de attitudes van Nederlandse, Spaanse en Amerikaanse planologen worden zij in de eerste plaats getroffen door de overeenkomsten in plaats van de verschillen. "Our contention is that while national culture factors and the planning system clearly influence what planners in a particular country believe and how they act [...] what seems to be a more salient finding from this study is that a common planning culture or ideology exists among all three groups" (ibid., 2000, 38).

hieronder toelichten Het laatste punt komt in de volgende paragraaf (§ 10.1.4) aan de orde.

Zoals gesteld dient het construeren van gebieden aan de hand van verschillende ruimtelijke categorieën, impliciet of expliciet, altijd een bepaald doel (zie § 3.2.1). Dat doel heeft betekenis in een specifieke context. Wanneer deze context verandert kunnen indelingen in bestaande categorieën achterhaald raken. Een voorbeeld: in de *Vierde nota over de ruimtelijke ordening* (1988) wordt het concept mainport, waarmee onder andere de haven van Rotterdam wordt bedoeld, geïntroduceerd. Al vanaf de late jaren vijftig zijn, onder de naam 'poortfunctie', in het Nederlandse ruimtelijk beleid de zeehavens, en die van Rotterdam in het bijzonder, een belangrijk element (Zonneveld, 1991b, 177). Niets nieuws onder de zon, zou men in eerste instantie geneigd zijn te zeggen. De omschrijving van de haven van Rotterdam als mainport heeft als gevolg van de veranderde context een geheel andere betekenis dan de omschrijving 'poort'. Het idee van de poortfunctie uit de jaren vijftig is sterk gebaseerd op het uitgangspunt dat Nederland een 'natuurlijke haven' vormt voor het Europese continent. Wil Nederland maximaal profiteren van deze positie dan moet er ruimte worden geboden voor havenontwikkeling, niet alleen in de Rijnmond maar ook elders in het land; van Terneuzen tot Delfzijl. Bij de opstelling van de *Vierde nota* wordt geconstateerd dat er in Europa, onder andere als gevolg van nieuwe verbindingen, zoals de Kanaaltunnel, sprake is van een verschuiving van economische zwaartepunten. Deze veranderde context betekent een bedreiging van de positie van Nederland als natuurlijke haven. Het mainportconcept is er dan ook op gericht de voorwaarden te creëren waaronder Nederland zijn positie als sterk distributieland kan behouden. Hierbij gaat het met name om het concentreren van haven- en gerelateerde activiteiten in Rotterdam en de ontwikkeling van multimodale hoofdtransportassen die Rotterdam verbinden met het achterland. Kortom, de introductie van het mainportconcept kan gezien worden als een conceptuele vernieuwing die nauw samenhangt met een bepaalde interpretatie van veranderingen in de internationale context van de planning.

Met dit voorbeeld wil ik aangeven dat conceptuele vernieuwingen nauw samenhangen met veranderingen in de context. Concepten kunnen niet los van hun context worden gezien. Dit betekent enerzijds dat conceptuele vernieuwingen beargumenteerd moeten worden met verwijzing naar deze context. Anderzijds moeten oude concepten in een nieuwe context kritisch worden bekeken op hun relevantie. In beide onderzochte casussen worden aanzetten gegeven voor conceptuele vernieuwing. In de Concept Tweede Benelux Structuurschets wordt, onder andere met het concept noord-zuidketen van toplocaties, getracht aan te sluiten bij de specifieke kenmerken van het schaalniveau van de Benelux. 'Toplocatie' bijvoorbeeld, betreft een helaas niet verder uitgewerkte, ruimtelijke categorie die specifiek relevant is tegen de

achtergrond van internationale concurrentie. In dit opzicht is de Tweede Benelux Structuurschets in vergelijking met de (eerste) Globale Benelux Structuurschets een vernieuwende nota. In de eerste schets werden ruimtelijke categorieën en concepten, zoals de stadsgewesten, rechtstreeks overgenomen uit vooral het Nederlandse ruimtelijke-orderingsbeleid.

Toch grijpt men in beide casussen ook in sterke mate terug op concepten en ruimtelijke categorieën die in de verschillende nationale praktijken een rol spelen. Zo wordt in beide gevallen het idee van ecologische structuren, zoals dat in het beleid van al de landen en gewesten op de een of andere manier een plaats heeft, zonder meer relevant geacht voor het schaalniveau van de Benelux respectievelijk de Rijn-Schelde Delta. Een ander voorbeeld betreft de directe overname van categorieën uit het *Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen* bij de opstelling van het Ruimtelijk Ontwikkelingsperspectief voor de Rijn-Schelde Delta (zie § 9.2.1). De vraag of alle categorieën even relevant zijn voor de Rijn-Schelde Delta wordt niet aan de orde gesteld. In de Tweede Benelux Structuurschets (zie § 7.2.2) wordt de 'bestaande' ruimtelijke structuur gedefinieerd op basis van het vigerende c.q. in voorbereiding zijnde beleid in de verschillende landen en gewesten. Bovendien wordt bij de introductie van deze ruimtelijke percepties en concepten maar beperkt inhoud gegeven aan de legitimatiefunctie van plannen. De introductie van ruimtelijke percepties en concepten wordt niet expliciet gekoppeld aan het subsidiariteitsbeginsel. Ik wil niet betogen dat de concepten die op nationaal niveau goede diensten hebben bewezen dat niet op transnationaal schaalniveau zouden kunnen doen. Het punt is dat de internationale context waarin transnationale en grensoverschrijdende plannen een rol moeten spelen, niet goed genoeg in beschouwing is genomen.

In hoofdstuk 3 zijn het creëren van gemeenschappelijke kennis over ruimtelijke ontwikkelingen en de relaties tussen actoren die daarbij horen, omschreven als kenmerken van planning als een communicatief proces. Aan deze aspecten van het planningproces wordt, in beide casussen, zeer beperkt inhoud gegeven. Als gevolg hiervan kunnen de producten die worden voortgebracht maar zeer beperkt dienst doen als interpretatiekader van de internationale context. Voor een deel heeft dit te maken met het ontbreken van kennis. Zo ontbreekt op het plangebied toegesneden informatie. Verder verkeert kennis over ruimtelijke samenhang op transnationaal schaalniveau nog in een ontwikkelingsfase, onder andere doordat de gevolgen van liberalisering en de evolutie van de informatietechnologie nog grotendeels onbekend zijn. Onwennigheid met betrekking tot het transnationale ruimtelijke schaalniveau komt onder andere naar voren in de expertadviezen aan het projectbureau van de Tweede Benelux Structuurschets (zie § 7.2.1). Een groot deel van de specialisten weet nauwelijks raad met het Beneluxschaalniveau.

Er kan echter ook worden geconstateerd dat de planteam er niet in sla-gen relevante kennis het proces binnen te halen. Onder relevante kennis kan

bijvoorbeeld worden verstaan inzicht in de afstemmingsvraagstukken in grensgebieden en inzicht in de ruimtelijke gevolgen van transnationale economische integratie. Ten aanzien van grensoverschrijdende afstemmingsvraagstukken kan bijvoorbeeld worden gewezen op de aandacht voor locatiebeleid in de Tweede Benelux Structuurschets. Geconstateerd wordt dat er beleidsverschillen zijn tussen de verschillende landen en gewesten van de Benelux. Aangenomen wordt dat dit nadelige effecten zal hebben voor de uitvoering van het beleid. Er wordt in de schets echter nergens aannemelijk gemaakt dat dit door betrokken regionale en lokale overheden in grensgebieden daadwerkelijk als een probleem wordt ervaren²¹¹. Ten aanzien van de ruimtelijke gevolgen van Europese integratie kan worden gesteld dat geen van beide plannen, de schets noch het ruimtelijk ontwikkelingsperspectief, daar een groot punt van maken. Kennis over de ruimtelijke gevolgen van internationale economische integratie blijft daarmee grotendeels buiten beschouwing.

Verder is ten aanzien van het ontbreken van de creatie van nieuwe kennis van belang dat beide planprocessen sterk worden voorgestructureerd door het bestaande beleid. De wijze waarop de ruimtelijke werkelijkheid wordt geconstrueerd in het bestaande beleid kan daardoor niet gemakkelijk worden vervangen of aangevuld met alternatieve ruimtelijke percepties. Ten slotte kan worden gewezen op het feit dat de planprocessen sterk gedomineerd worden door personen en andere actoren waarvan het referentiekader in sterke mate gevormd is door (sub)nationale ervaringen. De betrokken personen en actoren ontbrak het grotendeels aan ervaring met de specifieke kenmerken van grensoverschrijdende en transnationale samenwerking en ruimtelijke samenhang op grensoverschrijdend en transnationaal schaalniveau.

10.1.4 Het object van planning: ruimtelijke structuren of handelende actoren?

Wanneer de twee casussen worden geanalyseerd vanuit programmatisch perspectief, valt op dat de ambities hoog zijn maar dat er slechts een beperkt aantal concrete acties direct uit de plannen volgt. De effectiviteit van planning als programmering wordt verminderd door het planologisch denken zoals dat in de voorgaande paragraaf is geschetst. In dat denken wordt de ruimte in al zijn diversiteit en details teruggebracht tot globale en eenduidige ruimtelijke structuren; er is slechts in beperkte mate oog voor de rol van actoren. Lang niet altijd worden beleidsuitspraken gekoppeld aan specifieke actoren die verantwoordelijk zijn voor het instandhouden en het veranderen

²¹¹ Uit het proefschrift van Kessen (1992) blijkt dat de ruimtelijke ordening geen grote prioriteit geniet onder grensgemeenten als thema voor samenwerking (zie ook Kessen, 1998).

van deze structuren. De plannenmakers, ondanks hun omarming van veel beleidswetenschappelijke en organisatiekundige ideeën zoals doorwerking en draagvlakvorming, zijn in hun denken in eerste instantie gericht op ruimtelijke categorieën en niet op besluitnemende actoren. Een duidelijke keuze voor een doelgroep waar de plannen op gericht zijn wordt hierdoor niet gemaakt. Het gevolg is dat de maatregelen een nogal 'verstrooid' karakter krijgen. Dit is bijzonder bezwaarlijk omdat beleid dat vooral afhankelijk is van communicatieve instrumenten, zoals de schets en het ruimtelijk ontwikkelingsperspectief, alleen succesvol kan zijn wanneer er grondige kennis over de doelgroepen bestaat (zie § 3.2.2). Een transnationaal of grensoverschrijdend plan dat sterk gebaseerd is op het denken in ruimtelijke structuren en niet consequent de relatie legt met beslissingsbevoegdheden van actoren, staat op gespannen voet met een plan dat programmering van besluitvorming beoogt.

Het slechts impliciet koppelen van maatregelen en vervolgacties aan een doelgroep is problematisch. Bij transnationale en grensoverschrijdende planning is dit bovendien problematischer dan bij nationale (in België gewestelijke) ruimtelijke planning. In de nationale ruimtelijke planning wordt de doelgroep van beleid, in de vorm van actoren en hun besluitvormingsmogelijkheden, in sterke mate gestructureerd door het bestaande planningstelsel.

In het geval van de Tweede Benelux Structuurschets is er impliciet sprake van een doelgroep doordat het plan gekoppeld is aan de institutionele structuur van de Benelux Economische Unie. Er wordt in de schets echter beperkt expliciet aangegeven wat de doelgroep is. Het niet expliciet benoemen van doelgroepen is gezien het bestaan van een organisatiestructuur begrijpelijk en misschien minder bezwaarlijk. De bestaande fora voor samenwerking ten aanzien van de ruimtelijke ordening krijgen vanzelfsprekend een sleutelrol toebedeeld in de doorwerking van de schets. In de Bijzondere Commissie voor de Ruimtelijke Ordening en de grenscommissies zijn nationale, gewestelijke en provinciale planningdiensten vertegenwoordigd. De referentiekaders van deze actoren, het zijn immers allemaal ruimtelijke planningsobjecten, komen zodanig overeen dat men zich in de gemeenschappelijke taal van de ruimtelijke planning, die in de vorm van een specifieke plantaal verder wordt uitgewerkt, uiteindelijk goed met elkaar kan onderhouden. Het verschil in planningcultuur blijkt tussen de experts dus goed te overbruggen. In onderlinge gesprekken kan veel impliciet blijven doordat er sprake is van een aanzienlijke hoeveelheid gedeelde achtergrondkennis (zie § 3.1.2). Dit verklaart mede waarom voor een groot deel van de maatregelen die in de schets worden voorgesteld niet geheel duidelijk is hoe ze zich verhouden tot de genoemde fora en actoren. Geconstateerd is dat maatregelen vaak niet gebiedsspecifiek zijn (zie § 7.2.3) en dat voor de genoemde fora slechts incidenteel concrete opdrachten worden geformuleerd (zie § 7.2.4).

Bij de opstelling van het Ruimtelijk Ontwikkelingsperspectief voor de Rijn-Schelde Delta, ligt de verhouding tussen plan en doelgroep gecomplici-

ceerder. De actoren die zich, direct en indirect, aan de Rijn-Schelde Delta-samenwerking hebben verbonden, vormen tezamen een zeer heterogene doelgroep. Er bestaan grote problemen om een gemeenschappelijke noemer te vinden die voor alle betrokkenen zin geeft aan de samenwerking. In overeenstemming met ideeën over interactieve planning en draagvlakvorming zou deze overkoepelende doelstelling moeten worden ontwikkeld in nauwe samenwerking met de doelgroep van het beleid. Deze doelgroep is echter slecht af te bakenen omdat er nog te grote onduidelijkheid omtrent de doelstellingen van de samenwerking bestaat. Men dreigt in een vicieuze cirkel terecht te komen. Deze spiraal kan doorbroken worden door in het ruimtelijk ontwikkelingsperspectief deelruimten te onderscheiden. Aan deze deelruimten worden opdrachten en actoren gekoppeld. Uiteindelijk is hiermee wel een expliciete koppeling van plan en actoren tot stand gekomen.

10.2 Besluit: voorbij de grenzen van de bestaande praktijk

In deze slotparagraaf zal ik ingaan op het derde en tevens laatste deel van de probleemstelling. Wat kan er geleerd worden van de beschreven ervaringen met de Tweede Benelux Structuurschets en het Ruimtelijk Ontwikkelingsperspectief Rijn-Schelde Delta? Het gaat hierbij overigens niet om kant-en-klare aanbevelingen, maar veeleer om issues die verder onderzoek en debat vereisen. Ik hanteer hierbij drie invalshoeken. De eerste invalshoek is de wijze waarop met de internationale context van transnationale en grensoverschrijdende ruimtelijke planning moet worden omgegaan (§ 10.2.1). De tweede invalshoek betreft de manier waarop transnationale en grensoverschrijdende ruimtelijke planning van invloed kan zijn op de internationale context (§ 10.2.2). De derde invalshoek betreft ten slotte het procesmanagement van transnationale en grensoverschrijdende ruimtelijke planning (§ 10.2.3).

10.2.1 De internationale context: onbekend en onbemind?

In hoofdstuk 4 is de internationale context van ruimtelijke planning uitgebreid beschreven. Voor de volgende beschouwing gebruik ik de belangrijkste elementen uit dat hoofdstuk. Soevereiniteit en subsidiariteit zijn onderscheiden als kernbegrippen met betrekking tot de verantwoording van de legitimiteit van transnationale en grensoverschrijdende ruimtelijke plannen. Verder is betoogd dat internationalisering en globalisering de invloed van staten op sociale processen doet afnemen. Schaaldifferentiatie en ruimtelijke samenhang in netwerken zijn ten slotte aangeduid als belangrijke kenmerken van de internationale context.

Hoewel *soevereiniteit* en *subsidiariteit* begrippen zijn die in beide plannen als uitgangspunt gehanteerd worden, blijken de uitwerking en toepassing ervan beperkt. Soevereiniteit krijgt vooral betekenis doordat in beide planprocessen het bestaande nationale beleid van de participerende actoren tot norm verheven wordt. Partijen kunnen op elk moment, zonder nadere toelichting, verwijzen naar het eigen beleid om zodoende discussie over een onderwerp uit de weg te gaan. Subsidiariteit wordt in beide planprocessen zelden expliciet gebruikt om de ruimtelijke concepten en maatregelen die worden geïntroduceerd te beargumenteren. Zowel de legitimiteit als de overtuigingskracht van transnationale en grensoverschrijdende ruimtelijke plannen zouden echter kunnen worden vergroot als explicieter zou worden aangegeven wat de meerwaarde is. Dat dit niet gebeurd is, is opvallend omdat in beide processen het begrip meerwaarde een centrale plaats inneemt. De opdrachtgevers vragen expliciet aan te geven wat de meerwaarde van samenwerking boven unilateraal handelen is. Ten aanzien van soevereiniteit kan verder worden gesteld dat de wijze waarop het in beide beleidsprocessen gehanteerd werd, transnationale en grensoverschrijdende ruimtelijke planning ernstig belemmert. De beschouwing in paragraaf 4.1.2 en 4.1.3 maakt duidelijk dat soevereiniteit niet betekent dat overheden enorm terughoudend *moeten* zijn als het gaat om transnationale en grensoverschrijdende afspraken die van invloed zouden kunnen zijn op het eigen grondgebruik. Bovendien heeft soevereiniteit met name betekenis in relatie tot het internationaal recht. De vraag of transnationale en grensoverschrijdende ruimtelijke planning onder internationaal recht zouden moeten worden gebracht of dat het nationaal recht voldoende garanties biedt voor burgers en andere actoren, in zowel de eigen staat als in andere staten, is een ingewikkelde kwestie, een kwestie waaraan dan ook in beide processen niet veel woorden vuil worden gemaakt. Desalniettemin is dit een terrein waar naarmate de samenwerking in de Europese netwerkstaat toeneemt, meer duidelijkheid over zou moeten ontstaan.

Het tweede aspect uit hoofdstuk 4 dat ik hier aangrijp om uit te leggen wat de rol van transnationale en grensoverschrijdende ruimtelijke plannen zou kunnen zijn, is de *afgenomen invloed van nationale overheden* als gevolg van Europese integratie, internationalisering en globalisering. Voordat landen en gewesten in samenwerking kunnen proberen iets van de invloed die verloren is gegaan terug te winnen, moeten zij inzicht hebben in de gevolgen van Europese integratie en internationalisering voor hun territoire. In de voorgaande paragraaf is aangegeven dat in beide planprocessen de nadruk ligt op bestaande ruimtelijke concepten en achterliggende ruimtelijke percepties. Door deze nadruk op reeds bestaande zienswijzen te leggen, worden nieuwe ontwikkelingen over het hoofd gezien. Twee voorbeelden zijn hierbij treffend. Relatief kort na de afronding van de Beslisnota Tweede Benelux Structuurschets (juni 1997) organiseert de Bijzondere Commissie voor Ruimtelijke

Ordering kort na elkaar twee bijeenkomsten. In de ene bijeenkomst staat de vestiging van 'factory outlet centers' centraal en in de andere het verschijnsel Eurocorridors. Beide ontwikkelingen worden in de schets niet als thema naar voren geschoven. Er moet meer inzicht komen in de wijze waarop ruimtelijke plannen een goede rol als interpretatiekader van de internationale context kunnen spelen. Dit geldt in het bijzonder voor grensoverschrijdende en transnationale plannen, maar niet uitsluitend. Ook nationale ruimtelijke plannen, zoals de Nederlandse nota's over de ruimtelijke ordening moeten op dit punt worden verbeterd.

Het derde contextuele aspect wordt gevormd door *schaaldifferentiatie en ruimtelijke samenhang in netwerken*. In beide onderzochte planprocessen zijn de makers van de plannen expliciet uitgegaan van het feit dat transnationale en grensoverschrijdende plannen worden opgesteld in een context van schaaldifferentiatie. In de Tweede Benelux Structuurschets komt dit duidelijk tot uitdrukking in een gelaagdheid van schaalniveaus. Benelux+ is het meest omvattende schaalniveau, waarbinnen 'drie samenhangende ruimten met eigen karakter en perspectief' worden onderscheiden: Zuid-Benelux, Benelux-Delta en Noord-Benelux. Daarnaast en in veel gevallen een lager schaalniveau betreffend, worden deelruimten als relevant schaalniveau voor samenwerking genoemd. Er worden in de schets echter weinig deelruimten met naam genoemd. In ieder geval moeten de Rijn-Schelde Delta en het MHAL-gebied hiertoe worden gerekend.

In het Ruimtelijk Ontwikkelingsperspectief Rijn-Schelde Delta is het idee van één ruimtelijk concept zelfs geheel verlaten. In het perspectief wordt het RSD-gebied benaderd vanuit vier verschillende invalshoeken: logistiek en industrie, de ecologie, de steden en toerisme en recreatie. De analyse mondt uiteindelijk uit in het aanwijzen van vier deelruimten, ieder op zijn eigen ruimtelijk schaalniveau, waarin nadere uitwerking van specifieke thema's gewenst is. Overigens bleek het in het planteam moeilijk om los te komen van het idee dat er één overkoepelend ruimtelijk concept ten grondslag moest liggen aan het ruimtelijk ontwikkelingsperspectief. Pas toen bleek dat de ruimtelijke percepties van betrokkenen in de begeleidingsgroep zodanig van elkaar verschilden dat er geen draagvlak was voor een overkoepelend concept, werd het idee definitief verlaten.

Het op een goede manier omgaan met schaaldifferentiatie vereist het nemen van afstand van het idee dat een ruimtelijk plan dienst moet doen als (definitief) afwegingskader. Bovendien moet afstand worden genomen van het idee van één (integraal) ruimtelijk concept. De Nederlandse traditie van ruimtelijke planning waarin het idee diep geworteld is, de integrale afwegingsbenadering volgens het compendium van Europese planningstelsels (zie § 5.1.5), lijkt hiermee geen goed voorbeeld voor de nieuwe praktijk van transnationale en grensoverschrijdende ruimtelijke planning.

10.2.2 Transnationale en grensoverschrijdende plannen als legitimatiekaders: een onontgonnen terrein

Voor de invloed van transnationale en grensoverschrijdende ruimtelijke planningprocessen op de internationale context, wil ik opnieuw twee aspecten uit hoofdstuk 4 in herinnering roepen. Het gaat om de in paragraaf 4.1.5 besproken idee van plannen als 'bottom-up' geformuleerde legitimatiekaders voor besluitvorming in Europese bestuurlijke netwerken en de opbouw van een transnationaal expertise netwerk.

Ten aanzien van plannen als 'bottom-up' geformuleerde legitimatiekaders beperk ik me tot het idee dat ruimtelijke plannen een rol spelen in processen van 'reterritorialisation'²¹². Gesteld is dat staatsgrenzen een bijzondere categorie zijn geworden in de referentiekaders van individuen en beleidsactoren. Desalniettemin wordt alom verondersteld dat Europese integratie, internationalisering en globalisering op termijn tot fundamentele verandering van referentiekaders zullen leiden. Nieuwe, regionale identiteiten vormen hierbij een sleutelbegrip (zie § 4.2.2). Als burgers en andere actoren zich kunnen identificeren met de regio, kunnen regionaal geformuleerde plannen de legitimiteit verkrijgen die Europese besluitvorming vaak ontbeert. Hoewel er nog weinig te zeggen valt over een mogelijke bijdrage van de Tweede Benelux Structuurschets en het ruimtelijk ontwikkelingsperspectief aan het ontstaan van nieuwe regionale identiteiten, geven beide plannen wel aan dat dit een terrein is waar transnationale en grensoverschrijdende plannen een rol spelen. Hierbij is het goed om voor ogen te houden dat het 'verduurzamen' van ruimtelijke percepties zelden een rechttoe-rechtaan proces is. Eerder gaat het vaak om onvoorziene gevolgen van de introductie van een ruimtelijk concept (zie § 3.1.3). Dat de deelname van Waalse en Luxemburgse planningssubjecten aan het schetsproces ertoe leidde dat vooral de conclusie werd getrokken dat men weinig te verwachten heeft van de Benelux, is wat dat betreft illustratief (zie § 8.3.1). Participatie in onder andere het schetsproces heeft eraan bijgedragen dat beide Beneluxpartners zich bewuster zijn geworden van hun internationale ruimtelijk positionering.

Tijdens de opstelling van het ruimtelijk ontwikkelingsperspectief werd een oplossing voor het ontbreken van een overkoepelend ruimtelijk concept gevonden in het ontwikkelen van een beeldmerk voor de RSD-contactzone (zie § 9.2.2). Hiermee wordt getracht kernachtig de gemeenschappelijke kenmerken van het gebied op te sommen, zonder dit te koppelen aan een inrich-

²¹² Ook, en met name, de wijze waarop plannen tot stand komen is een belangrijke dimensie van plannen als legitimatiekaders. De wijze waarop dit onderzoek is uitgevoerd biedt echter niet veel mogelijkheden om op dat onderwerp te reflecteren.

tingsprincipe of aan concrete maatregelen. De RSD-contactzone tussen land en zee, tussen stedelijke netwerken en tussen culturen, verwijst naar vermeende unieke kwaliteiten van het gebied. Als contactzone 'tussen land en zee' wordt enerzijds de economische kwaliteit van het gebied voor het voetlicht gebracht en anderzijds de unieke ecologische kwaliteit van estuariene gebied benadrukt. 'Tussen stedelijke netwerken' benadrukt de aanwezigheid van stedelijke voorzieningen van internationaal niveau in de directe omgeving van het gebied, terwijl tegelijkertijd de kwaliteiten van een rustig tussengebied voor het voetlicht worden gebracht. 'Tussen culturen' verwijst naar het feit dat het gebied in culturele zin meer een overgangszone is tussen noord en zuid dan een culturele grens.

In de Tweede Benelux Structuurschets is de verwijzing naar gemeenschappelijke kenmerken veel impliciet. Er is een aantal voorzichtige verwijzingen naar het gemeenschappelijke verleden van de Beneluxstaten. Zo is in de cartografie lange tijd, ook na de scheiding ten gevolge van de Tachtigjarige Oorlog, de Nederlanden van de Zeventien Provinciën een veel gebruikt schaalniveau geweest. Verder wordt beschreven dat ruimtelijke karakteristieken, zoals hoge bevolkingsdichtheid en vraagstukken als groei van de mobiliteit, overeenkomen. Hiermee wordt een lotsverbondenheid van de Beneluxlanden en -gewesten gesuggereerd. Hierbij moet worden aangetekend dat dit voornamelijk geldt voor Nederland en Vlaanderen en minder voor de andere delen van de Benelux. Verder kan het idee van voortrekker in Europa worden genoemd. Ten aanzien van de Europese economische eenwording liep de Benelux vooruit op de andere landen en vervulde een voorbeeldfunctie. Wat betreft de ruimtelijke ordening zou eenzelfde rol kunnen worden vervuld, zo wordt gesuggereerd. Er zou met andere woorden een verbondenheid tussen de landen bestaan als gidslanen voor Europese samenwerking. De dominante ruimtelijke concepten en de discussies over de schets duiden er overigens op dat Nederland veel meer met Vlaanderen gemeenschappelijk heeft dan met de andere delen van de Benelux. Met name de Luxemburgse commentaren wijzen erop dat de identificatie met Vlaanderen en Nederland uiterst gering is²¹³.

Wat Vlaanderen en Nederland duidelijk onderscheidt van andere delen van de Benelux is een sterke oriëntatie op mainportontwikkeling. Hierbij gaat het zowel om de ontwikkeling van de mainportgebieden zelf als om de achterlandverbindingen. De lotsverbondenheid tussen Vlaanderen en Nederland die hieruit voortvloeit staat in het teken van onderlinge concurrentie. Transnationale ruimtelijke planning als een vorm van samenwerking tussen Vlaanderen

213 Veldkamp (1994, 6) meent dat er in Vlaanderen stemmen opgaan om van de Benelux een Vlaams-Nederlands forum te maken (zie ook Ruys, 1998). Aan Vlaamse kant bestaat misschien enig enthousiasme voor samenwerking, aan Nederlandse kant lijkt dit volgens Beugels (1998) nauwelijks het geval te zijn.

en Nederland staat voor de opgave de competitieve verhoudingen op dit terrein om te buigen naar een meer coöperatieve verhouding. Een gemeenschappelijke belangenbehartiging van Mainport-Benelux (of Mainport-Vlaa-Ned o.i.d.) richting het Europees bestuurlijk netwerk kan hierbij een rol spelen.

Aan het element van een 'bottom-up' legitimatiekader is, zo mag geconcludeerd worden, niet bewust vormgegeven. De eisen waaraan transnationale en grensoverschrijdende plannen en planprocessen moeten voldoen om aan deze legitimatiefunctie inhoud te geven, is nog onontgonnen terrein.

Als communicatief proces hebben de twee projecten vooral gewerkt als leerproces voor betrokken ruimtelijke planners, die daarna, haast zonder uitzondering, aan andere transnationale en grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden een bijdrage leveren. Beide planningprocessen moeten worden geplaatst in een Europees proces van expertise-opbouw. Op basis van de onderzochte planprocessen kan niet worden geconcludeerd dat Nederland als lichtend voorbeeld heeft gefungeerd, zoals op basis van de in Nederland aanwezige planningstraditie verondersteld zou kunnen worden. De inbreng van Vlaamse planners is in beide processen minstens zo belangrijk gebleken.

10.2.3 Procesmanagement: zoeken naar evenwicht

Het derde thema dat ik wil aanroeren ter afronding van dit boek is het procesmanagement van transnationale en grensoverschrijdende ruimtelijke planning. Het zou van hoogmoed getuigen hier gedetailleerde adviezen te geven. De opgave waarvoor transnationale en grensoverschrijdende planners zich gesteld zien is daarvoor te complex. Enkele handreikingen zijn wel te geven.

Een heldere scheiding van de verschillende dimensies van het planningproces (§ 3.3.1) is nodig; zo blijkt uit met name de schetscasus. Planning als communicatief proces wordt ernstig gehinderd als partijen te zeer georiënteerd zijn op programmering, zoals die casus laat zien. Een radicale scheiding van de dimensies communicatie en programmering stuit echter ook op problemen, zo blijkt uit de RSD-casus, omdat betrokken partijen tegelijkertijd zicht moeten hebben op zingeving en concrete beslissingen. Werken aan een probleemschets of visie enerzijds en concrete projecten anderzijds moeten op de een of andere manier tegelijkertijd een plaats hebben in het planproces. Dit is de paradox van de transnationale en grensoverschrijdende planning. Er is bij veel partijen een grote mate van twijfel over de noodzaak van transnationale en grensoverschrijdende planning, omdat ruimtelijke vraagstukken die op de desbetreffende schaalniveaus spelen (nog) niet duidelijk zijn uitgekristalliseerd. Omdat transnationale en grensoverschrijdende ruimtelijke vraagstukken weinig urgentie hebben, willen partijen de zin van trans-

nationale en grensoverschrijdende samenwerking bewezen zien door concrete resultaten. Deze concrete resultaten blijven vervolgens uit omdat zingeving ontbreekt.

De uitdaging voor het management van transnationale en grensoverschrijdende planningprocessen is dat de verschillende dimensies helder van elkaar worden gescheiden, maar niet op een zodanige manier dat de relatie compleet wordt verbroken. Dit zou bijvoorbeeld kunnen doordat een planteam de vrijheid krijgt eigen ideeën te ontwikkelen, zoals op een gegeven moment in de RSD-casus het geval was (zie §10.1.4). Bij voorbaat het eigen beleid als hard uitgangspunt voor nieuw beleid te kiezen, wat in de onderzochte planningprocessen het geval was, past hier echter niet bij. Keerzijde van vrijheid voor een planteam is dat een planteam de opdrachtgevers niet met voorstellen voor voldongen feiten moet plaatsen. Het formuleren van maatregelen die te nemen of te laten zijn, zoals tot op zekere hoogte in de Concept Tweede Benelux Structuurschets gebeurt, past hier niet bij. Onderhandelingen over concrete maatregelen moeten mogelijk zijn.

Ten aanzien van de functie van planning, afstemming en sturing, is al geconcludeerd dat de aanpak die ruimtelijke planners gewoon zijn te volgen snel neigt naar sturing. (Dat wil zeggen dat de aanpak die wordt gekozen, op het continuüm van afstemming tot sturing, vaak rechts van het midden te plaatsen is (zie afb. 2.2)). Deze voorkeur voor planning als sturing kan ertoe leiden dat in transnationale en grensoverschrijdende planningprocessen ruimtelijke afstemmingsvraagstukken genegeerd worden. Dit gevaar is er des te meer omdat vaak gevreesd wordt dat aandacht voor afstemmingsvraagstukken consensusvorming belemmert. Procesmanagement kan en moet ervoor zorgen dat beide soort vraagstukken, afstemming en sturing, in transnationale en grensoverschrijdende ruimtelijke planning aan de orde kunnen komen. Procedurele scheiding van de oplossing van afstemmings- en sturingsvraagstukken kan hierbij een rol spelen.

Zoals duidelijk is geworden is transnationale en grensoverschrijdende ruimtelijke planning nog lang geen successtory. Sterker nog, het is veelal onduidelijk wat de ruimtelijke vraagstukken zijn die in transnationale en grensoverschrijdende ruimtelijke plannen aan de orde moeten worden gesteld. Het is in ieder geval prettig te weten dat sommige grensoverschrijdende vraagstukken zich 'vanzelf', zonder grensoverschrijdende samenwerking, oplossen. "De Oost-westbaan Beek gaat niet door", meldt Teletekst op 18 november 1999. "Volgens Gedeputeerde Staten in Limburg is aanleg 'politiek onmogelijk' en duren procedures in Den Haag veel te lang." Het is waarschijnlijk onnodig te zeggen dat de procedures met name het gevolg waren van bezwaren van omwonenden, in Nederland en daarbuiten. Het geldt dat de provincie had gereserveerd voor de startbaan wordt nu besteed aan een bedrijventerrein.

Epiloog

Voordat ik de grenzen van de bestaande transnationale en grensoverschrijdende ruimtelijke planningpraktijk kon gaan verkennen, moest ik een aantal basale vragen beantwoorden. Dit zijn vragen waarmee iedere ruimtelijke planner wordt geconfronteerd als hij of zij betrokken raakt bij deze planningpraktijk. Als het plangebied zich uitstrekt van Delfzijl tot Luxemburg, wat kan ruimtelijke planning dan nog zijn? Wat zijn de prangende transnationale ruimtelijke vraagstukken die alleen door internationale samenwerking kunnen worden opgelost? Hoe kan respect voor soevereiniteit samengaan met internationale samenwerking die echt iets te betekenen heeft? Het zijn niet alleen fundamentele vragen, maar ook vragen die constant twijfel zaaien. De vragen 'kan het wel' en 'is het überhaupt zinvol' zijn bij het maken van transnationale en grensoverschrijdende plannen steeds op de achtergrond aanwezig. Ik heb begrip gekregen voor de moeilijke werksituatie waarin transnationale en grensoverschrijdende planners zich bevinden. Tijdens het onderzoek ging bewondering voor hun doorzettingsvermogen echter soms ook gepaard met twijfel over het nut van hun onderneming. Mij viel op dat nuchterheid over het feit dat op dit moment met transnationale en grensoverschrijdende plannen nog weinig kan worden bereikt bij velen aanwezig is. Door dit inzicht laten ruimtelijke planners zich echter niet uit het veld slaan. Een goede ruimtelijke ordening is hun doel en dat doel kan niet los worden gezien van internationale samenwerking en internationale ruimtelijke ontwikkelingen. Dat dit streven niet slechts academische relevantie heeft, maar nauw verbonden is met het actuele politiek-maatschappelijke discours wil ik met deze epiloog onderstrepen. Verder doe ik een bescheiden poging inzichtelijk te maken op welke wijze een andere aanpak van transnationale en grensoverschrijdende planningprocessen zou kunnen bijdragen aan een betere communicatieve werking. Verbetering van de communicatieve werking van deze processen is volgens mij een belangrijke voorwaarde voor de verdere opbouw van een transnationale en grensoverschrijdende ruimtelijke planningpraktijk.

Bladerend door de kranten van een gewone week in juni 2001 kwam ik een aantal artikelen tegen die de actualiteit van verschillende thema's uit dit boek bevestigen. Op woensdag stoot ik op een mooi voorbeeld van de wijze waarop besluitvorming in internationale bestuurlijke netwerken van invloed is op de Nederlandse ruimtelijke ordening. Onder de kop 'Minder weilanden, meer natte venen' (NRC *Handelsblad*, 20 juni 2001) wordt een onderzoek van twee Wageningse onderzoekers besproken. Zij vinden de omzetting van weilanden in moerassen een goede bijdrage aan het terugdringen van de emissie van broeikasgassen. Veenweidegebieden zijn verantwoordelijk voor de emissie van CO₂ door de afbraak van organisch materiaal. Tot beperking van de uitstoot van CO₂ heeft Nederland zich verplicht krachtens het internationale milieuverdrag van Kyoto. In de *Vijfde nota over de ruimtelijke ordening* worden de gevolgen van het Kyoto-protocol echter niet aan de orde gesteld. Aandacht

voor de internationale context is in die nota fragmentarisch en wordt slechts beperkt vertaald in consequenties voor beleid (zie De Vries & Zonneveld, 2001).

Op vrijdag lees ik een bijdrage waarin de afstand tussen nationale burgers en de Europese besluitvorming wordt besproken. Ik denk daarbij aan de rol die ruimtelijke plannen zouden kunnen spelen om deze afstand te verkleinen. Onder de titel 'Het ontbrekende Europeagevoel' vraagt columnist Mark Kranenburg (*NRC Handelsblad*, 22 juni 2001) zich af of "een project als de Europese Unie ooit wél wervend kan worden uitgelegd." Elke poging die wordt ondernomen om burgers directer te betrekken bij Europese besluitvorming loopt uit op een teleurstelling. En als Europese burgers zich mogen uitspreken over Europese zaken, zoals bij referenda die de afgelopen jaren in diverse Europese landen zijn gehouden, bestaat steeds vaker de neiging zich tegen Europa te keren. Er moet dus volgens Kranenburg gezocht worden naar nieuwe vormen die de Europese samenwerking legitimeren en verder helpen. Is het mogelijk dat plannen die passen bij de ruimtelijk realiteit waarin burgers leven en maatschappelijke actoren functioneren hierbij een rol spelen? Is het daarbij mogelijk dat deze plannen meer zijn dan wensenlijstjes geadresseerd aan 'Brussel'? Veel denkwerk en praktische experimenten zullen moeten worden verricht voordat deze vragen beantwoord kunnen worden. Eén voorwaarde waaraan deze plannen zouden moeten voldoen kan wel van tevoren worden gegeven. Behalve vragen aan Brussel zouden ze ook inzicht moeten bieden in de wijze waarop Europese samenwerking kan bijdragen aan beleidsdoelstellingen die nationaal en regionaal belangrijk worden gevonden. Dit sluit aan op iets wat ik de dag tevoren, op donderdag, las. Volgens politiek commentator Dominique Moïsi is een voorwaarde voor verdere ontwikkeling van de Europese samenwerking dat "Europeanen meer verwachten van hun eensgezinde optreden dan van individuele inspanningen en dat Europa meer kan zijn dan de grootste gemene deler" (*NRC Handelsblad*, 21 juni 2001). Een Nederlandse overheid die serieus wil werken aan een duurzame ontwikkeling van de mainports Schiphol en Rotterdam kan niet voorbijgaan aan de mogelijkheden die Europese samenwerking biedt om dit te realiseren. Schiphol-directeur Cerfontaine stelt in de krant van vrijdag niet voor niets dat "Schiphol [het] beste vliegveld van Londen" is (*NRC Handelsblad*, 22 juni 2001). Hij wil hiermee natuurlijk niet zeggen dat Europees beleid ten aanzien van luchthavenontwikkeling wenselijk is. Het maakt echter wel duidelijk dat het achterland van verschillende Europese luchthavens overlapt, met als gevolg een heftige concurrentiestrijd. De netwerksamenleving zorgt voor ongekende vormen van ruimtelijke samenhang.

"De nationale soevereiniteit verlamt [de] Europese politiek" volgens de eerder genoemde Moïsi. Volgens hem zullen landen delen van hun 'uniekheid' moeten opgeven om de Europese samenwerking tot een succes te maken. De spanning tussen aan de ene kant soevereiniteit en aan de andere

kant de noodzaak internationaal samen te werken kom ik op zaterdag ook tegen in een artikel van Ash van de Universiteit van Oxford. Volgens hem kan een “Federaal Europa [...] Groot-Brittannië redden” (NRC *Handelsblad*, 23 juni 2001). Door decentralisatie van bevoegdheden is “het oude, sterk gecentraliseerde en unitaire Verenigd Koninkrijk inmiddels dood.” In de ogen van Ash is de vorming van een federale staat een goede waarborg voor de bescherming van nationale belangen. “Zoals de Noord-Amerikanen weten, biedt een goed opgezet, flexibel federaal systeem de beste waarborg voor verschillende niveaus van politieke verantwoordelijkheid, soevereiniteit en identiteit.”

Ik wil op deze plaats niet pleiten voor of tegen een federale Europese staat. De vragen en staatsrechtelijke finesses die daarmee samenhangen gaan het bereik van dit boek ver te buiten. De discussie over de toekomst van de Europese Unie waaraan Moïsi en Ash een bijdrage leveren, doet me echter wel denken aan een thema dat op verschillende plaatsen terugkeert in mijn onderzoek. Het idee namelijk dat voor succesvolle transnationale en grensoverschrijdende ruimtelijke planning oude principes niet zonder meer het antwoord op nieuwe problemen moeten bepalen. Strikt vasthouden aan bijvoorbeeld soevereiniteit heeft weinig zin als een planningsobject steeds minder invloed heeft op datgene waarover het soeverein wil zijn. Bovendien leidt het onverkort vastklampen aan het idee van soevereiniteit tot een defensieve houding, ongeacht de aspecten van ruimtelijk beleid die aan de orde zijn. Deze houding kan tot gevolg hebben dat planningsobjecten de ogen sluiten voor de wijze waarop men bij de oplossing van ruimtelijke vraagstukken afhankelijk is van andere landen.

Soevereiniteit in combinatie met territorialiteit brengt een vorm van koudwatervrees voor internationale samenwerking met zich. Ruimtelijke ordening en ruimtelijke plannen worden snel vereenzelvigd met het bestemmen van de bodem. Het recht om te beslissen over het gebruik van het eigen territoir staat symbool voor de nationale soevereiniteit. Hieruit wordt al snel de conclusie getrokken dat ruimtelijke planning en internationale afspraken elkaar uitsluiten. Niet voor niets valt in de *Vijfde nota over de ruimtelijke ordening* te lezen: “[Er] wordt nadrukkelijk niet gedacht aan een nieuwe Europese competentie op het terrein van de ruimtelijke ordening. Nederland blijft verantwoordelijk voor de inrichting van zijn grondgebied” (Ministerie van VROM, 2001, 259). Het ligt niet voor de hand, en bovendien zullen weinigen het wenselijk achten, om de Europese Unie bodembestemmende bevoegdheden te geven. Bij ruimtelijke planning op de hogere schaalniveaus gaat het echter slechts zelden om bodembestemmend beleid. Dit is zeker het geval in Nederland. De uitspraken en bepalingen in strategische ruimtelijke plannen op hogere schaalniveaus laten haast altijd speelruimte om op een lager schaalniveau een definitieve ruimtelijke afweging te maken. Niet Europese verantwoordelijkheid voor de ruimtelijke ordening is een ‘gevaar’ voor de nationale soevereiniteit, juist het gebrek aan aandacht voor de ruimtelijke ordening in

Europese bestuurlijke netwerken ondermijnt de nationale afwegingsvrijheid, zo kan worden betoogd. In deze bestuurlijke netwerken is geen aandacht voor de ruimtelijke effecten van maatregelen. Dit leidt ertoe dat Europese maatregelen, zoals richtlijnen, worden opgelegd aan de nationale overheden zonder dat de gevolgen voor de ruimtelijk ordening zijn overwogen. Deze maatregelen krijgen daardoor de facto een bodembestemmende werking; de nationale ruimtelijke ordening moet zich maar aanpassen. De werking van de Habitat- en vogelrichtlijn vormt hier een goed voorbeeld van (vgl. Kreukels, 2000).

Ik ben van mening, zoveel mag nu duidelijk zijn, dat internationale samenwerking in de vorm van ruimtelijke planning, inclusief het maken van bindende afspraken, niet wordt uitgesloten door soevereiniteit. Er zijn goede redenen om het ruimtelijk beleid te internationaliseren. Deze internationalisering van het ruimtelijk beleid moet naar mijn mening op twee manieren worden opgevat. Enerzijds heeft internationalisering in dit verband betrekking op het nationale ruimtelijk beleid. Er zou in nationale en regionale plannen meer aandacht moeten zijn voor de internationale context. Dit betekent: meer aandacht voor internationaal ruimtelijke trends en de ruimtelijke positionering van het plangebied in internationaal verband en meer inzicht bieden in de internationaal bestuurlijke, met name Europese, context van het beleid. Anderzijds betekent internationalisering van het ruimtelijk beleid het maken van transnationale en grensoverschrijdende ruimtelijke plannen en de introductie van andere vormen van transnationale en grensoverschrijdende samenwerking. Deze praktijk zorgt, als het goed is, voor een betere inbedding van nationale plannen in hun internationale context. Verder moeten transnationale en grensoverschrijdende plannen natuurlijk een bijdrage leveren aan de oplossing van vraagstukken die landen of regio's niet individueel kunnen oplossen. Hiervoor zijn afspraken nodig tussen landen, 'programming' in termen van dit boek; afspraken waar binding van uitgaat.

Desalniettemin wil ik benadrukken dat het communicatieve proces in deze fase van de opbouw van een transnationale en grensoverschrijdende planningpraktijk van groot belang is. Het is nog onvoldoende duidelijk wat de vraagstukken zijn waarvoor internationale samenwerking noodzakelijk is. De communicatieve werking van transnationale en grensoverschrijdende planning zou moeten worden verbeterd, om ervoor te zorgen dat die vraagstukken naar voren komen.

Hoe zou de communicatieve werking van dergelijke planprocessen kunnen worden verbeterd? Laten we het planproces van de Tweede Benelux Structuurschets als voorbeeld nemen. Ik kom tot de conclusie dat de communicatieve werking van dat planproces ernstig is beperkt door een streven naar programmering. Dit komt onder andere tot uitdrukking in de verdeling van tijd over de verschillende fasen van het planningproces (zie § 8.3.3.). De fase die het sterkst zou hebben kunnen bijdragen aan de communicatieve werking

van de Tweede Benelux Structuurschets is de opstelling van de conceptschets door het projectbureau. In deze fase worden nieuwe inzichten geproduceerd. Er worden onderzoeken uitbesteed, ruimtelijke plannen uit de verschillende delen van de Benelux met elkaar vergeleken en nieuwe concepten ontwikkeld. In alle andere fasen, van het bestuurlijk en ambtelijk overleg, ligt sterk de nadruk op planning als een programmeringsproces. Het maken van concrete afspraken staat hierbij centraal. De opstelling van de conceptschets beslaat een kleine twee jaar. Dit is niet veel als men zich realiseert dat het in totaal elf jaar kost om van de beslissing tot bijstelling van de eerste schets te komen tot vaststelling van de tweede schets.

Had het anders gekund? Ik doe een gedachte-experiment. Stel dat de commissie van wijzen al in 1993 (in plaats van 1994) komt met haar advies over de toekomst van de Beneluxsamenwerking. Het advies komt dus vóór het moment van instelling van een projectbureau. De wijzen zien goede mogelijkheden de ruimtelijke ordening tot kerntaak van de Beneluxsamenwerking te maken. Ze laten het niet bij deze constatering. Zij bevelen aan de precieze invulling van deze nieuwe taak nader uit te werken. Dit moet volgens de commissie gebeuren door een onafhankelijke groep experts. Na wat aarzelingen gaan de ministers voor ruimtelijke ordening akkoord met de instelling van een adviescommissie inzake ruimtelijke planning en de Beneluxsamenwerking. Om de band met politiek verantwoordelijken in de lidstaten, die uiteindelijk beslissen over de toekomst van de BEU, niet te verliezen wordt de adviescommissie voorgezeten door een driemanschap. Dit zijn mensen met gezag, uit elke lidstaat één. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan oud-ministers. In ieder geval zijn de voorzitters personen met toegang tot regeringskringen. Uit elk van de delen van de Benelux wordt een vooraanstaand planoloog in de groep benoemd. Bovendien worden de experts ondersteund door aantal ervaren deskundigen. Naast planologen bevinden zich onder deze deskundigen onder andere juristen en economisch-geografen.

De groep experts gaat aan de slag en er is regelmatig overleg met de Bijzondere Commissie Ruimtelijke Ordening. Deze bijeenkomsten worden daadwerkelijk bezocht door de hoge ambtenaren van de betrokken ministeries. De aanwezigheid van de drie voorzitters speelt hierbij een belangrijke rol. De voorzitters zorgen er bovendien voor dat bij die vergaderingen de onafhankelijkheid van de adviescommissie gewaarborgd blijft.

De groep hanteert verschillende methoden om inzicht te krijgen in de ruimtelijke vraagstukken waarvoor de Beneluxsamenwerking een rol zou kunnen spelen. Behalve beleidsvergelijking en het laten doen van onderzoek, spelen gesprekken met (mogelijk) betrokken actoren een rol. Verder blijft de verkenning van het veld niet (in hoofdzaak) beperkt tot de nationale of gewestelijke ruimtelijke planning. Het ruimtelijk relevante sectorale beleid wordt in beschouwing genomen en ook het beleid van lagere overheden. De ministeries met een verantwoordelijkheid voor water, milieu, economie en

infrastructuur, alle grensprovincies en een flink aantal gemeenten in grensgebieden worden door leden van de adviescommissie bezocht.

Na twee jaar komt de adviescommissie met een rapport getiteld *De grenzen verkend: de toekomst van de Beneluxsamenwerking inzake de ruimtelijke ordening*. De BEU heeft volgens de adviescommissie verschillende taken te vervullen ten aanzien van de ruimtelijke ontwikkeling in de Benelux. Een kenmerk van het rapport is dat de vraagstukken waarvoor transnationale of grensoverschrijdende samenwerking nodig is, duidelijk worden uitgewerkt. De oplossingen die worden voorgesteld zijn concreet maar laten nog veel ruimte voor uitwerking. De ronde langs provincies en gemeenten heeft duidelijk gemaakt dat een aantal (afstemmings)vraagstukken voor deze overheden minder een probleem is dan verwacht. Het locatiebeleid springt er hierbij uit. Bij de locatiekeuze is voor bedrijven in de grensstreek de grens nog steeds een belangrijke barrière. Er is dus weinig grensoverschrijdende concurrentie tussen gemeenten. Andere vraagstukken zijn juist van groter belang dan gedacht, zoals de migratie van Nederlanders naar de Vlaamse grensstreek. Een belangrijk deel van de migranten blijkt afkomstig uit de Nederlandse grensstreek. Het restrictieve ruimtelijke beleid aan de Nederlandse kant van de grens blijkt een belangrijke reden voor vertrek.

Van het totale aantal vraagstukken kan een gedeelte door lagere overheden in de bestaande grenscommissies worden opgelost. Per grenscommissie wordt een lijst van vraagstukken opgesteld. Voor een aantal andere vraagstukken is afstemming tussen gewestelijke en nationale overheden nodig. Deze vraagstukken worden op het bordje van de BCRO gelegd. Het betreft voornamelijk bilaterale kwesties. De adviescommissie stelt daarom voor om de BCRO (opnieuw) te voorzien van subcommissies. Een Nederlands-Vlaamse en een (intern) Belgische subcommissie. Het verschil tussen de subcommissies en de grenscommissies is de vertegenwoordiging. De subcommissies worden gevormd door nationale en gewestelijke vertegenwoordigers en de grenscommissies door provinciale vertegenwoordigers. Een aparte Waals-Luxemburgse subcommissie, afgezien van de reeds bestaande grenscommissie, is niet nodig. De provinciale bestuurslaag is in Luxemburg afwezig en in Wallonië van weinig belang voor de ruimtelijke ordening. De grenscommissie wordt dus al gevormd door vertegenwoordigers van de Luxemburgse staat en van het Waals Gewest. De adviescommissie stelt in haar rapport dat de vergaderfrequentie van de verschillende Beneluxcommissies weliswaar regelmaat moet hebben maar niet te hoog moet worden. De verschillende betrokken overheden zouden een hoge vergaderfrequentie niet waar kunnen maken. Om te zorgen dat grensoverschrijdende afstemmingsvraagstukken toch in een vroegtijdig stadium worden onderkend, moet het Secretariaat-Generaal meer aan 'preventieve diplomatie' doen. Dit betekent dat medewerkers van het Secretariaat-Generaal het beleid van betrokken partners in de gaten houden – monitoren – en acties ondernemen om dreigende conflicten in de kiem

te smoren. Deze rol heeft het Secretariaat-Generaal in het verleden een aantal malen met succes vervuld. Ze moet verder worden uitgebouwd. Zo zouden Beneluxmedewerkers volgens de adviescommissie in de gelegenheid moeten worden gesteld vergaderingen van de Nederlandse provinciale planologische commissies als toehoorder bij te wonen. Een andere suggestie in het rapport is dat de afdeling ruimtelijke ordening van het Secretariaat-Generaal elke provinciale overheid (in de grensgebieden), gewestelijke overheid in België en nationale overheid in Luxemburg en Nederland minimaal een keer per jaar bezoekt. De overheden lichten bij die gelegenheid het gevoerde beleid toe en plaatsen het hierbij expliciet in transnationaal en grensoverschrijdend perspectief.

Behalve afstemmingsvraagstukken die in de commissies van de Benelux kunnen worden opgepakt, is er een aantal andere afstemmingsvraagstukken. Vraagstukken waarvan het politieke belang groot is en waaraan sectorministeries een groot belang hechten. Te denken valt aan zaken als de ingebruikneming van de IJzeren Rijn en de aanleg van een goederenspoorlijn tussen Antwerpen en Bergen op Zoom. Voorgesteld wordt om voor een aantal van deze kwesties een tijdelijke commissie in het leven te roepen, die onder andere door 'issue linkage' probeert oplossingen te vinden voor deze slepende bilaterale kwesties.

Voor een aantal deelruimten van de Benelux beveelt de adviescommissie ruimtelijke visievorming aan. Hierbij wordt vrij precies aangegeven om welk territorium het gaat en welke soort ruimtelijke kwaliteit zou moeten worden nagestreefd in de desbetreffende deelruimte. Voor het MHAL- en het RSD-gebied zou visievorming gericht moeten zijn op de ruimtelijk-economische structuur waarbij de grens als waardevolle bron van diversiteit zou moeten worden benaderd. Voor het Benelux-middengebied zou ruimtelijke visievorming zich moeten richten op de natuurlijke structuur. Voor Mainport-Benelux zou de nadruk moeten liggen op optimale multimodale ontsluiting van alle mainports. De adviescommissie waarschuwt expliciet voor de verleiding van integrale of omvattende ruimtelijke plannen (vgl. Wissink, 2000, 217 e.v.). De definitieve ruimtelijke afweging blijft een zaak van overheden binnen de nationale staat.

Voordat het rapport van de adviescommissie aan de ministeriële werkgroep voor de ruimtelijke ordening wordt gepresenteerd, worden de Benelux-ministers voor ruimtelijke ordening bezocht door één van de drie voorzitters. Er is volop aandacht. Elke minister weet al dat er dingen in het rapport staan die hem of haar niet bevallen. Ze kunnen er in deze fase echter nog weinig aan doen. Tijdens een bijeenkomst van de Beneluxministers voor ruimtelijke ordening wordt het rapport officieel overhandigd. Na deze overhandiging wordt een persconferentie belegd. De Vlaamse en Nederlandse pers heeft grote belangstelling. De afgelopen jaren zijn er immers diverse grensoverschrijdende ruimtelijke vraagstukken uitgebreid in het nieuws zijn geweest. De

Franstalige (Belgische) en Luxemburgse pers is in minder grote getale aanwezig, maar heeft ook interesse. De ruimtelijke planning krijgt ook in deze delen van de Benelux steeds meer aandacht.

Onder andere door de aandacht van de pers wordt de belangstelling gewekt bij parlementsleden in de diverse delen van de Benelux. Zij kunnen gedeelten van het rapport gebruiken ter ondersteuning van de kwesties waar ze mee bezig zijn. Zo worden ministers gedwongen om ook werk te maken van gedeelten van het rapport waar men in eerste instantie niets in ziet. Desondanks zullen delen van het advies niet worden uitgevoerd. Tegenover de vrijheid van de groep experts staat uiteraard de vrijheid van de ministers om adviezen naast zich neer te leggen. Door de openheid van het proces kunnen ze dat echter veel moeilijker onbeargumenteerd doen.

Dit is in een notendop hoe het planningproces ook had kunnen lopen. Ik wil hiermee laten zien hoe een sterkere scheiding van de verschillende dimensies van het planningproces (communicatie – programmering en afstemming – sturing), vorm zou kunnen krijgen. Er is in het gedachte-experiment meer vrijheid voor de adviseurs dan voor het projectbureau bij de opstelling van de Tweede Benelux Structuurschets. Die vrijheid wordt onder andere gebruikt om netelige afstemmingskwesties aan de orde te stellen. De keerzijde van deze vrijheid is dat besluitnemers, de ministers en hun ambtenaren, de voorstellen naast zich neer kunnen leggen. Door het open karakter van het proces wordt het voor de ministers en hun ambtenaren echter moeilijk om voorstellen geruisloos en onopgemerkt ‘verticaal te klasseren’. De adviseurs stellen de besluitnemers niet voor voldongen feiten. De maatregelen die worden voorgesteld betekenen in geen enkel geval dat het nationaal beleid acuut moet worden aangepast, maar geven wel concrete vervolgstappen aan. De vervolgstappen maken een helder onderscheid tussen afstemmings- en sturingsvraagstukken.

Er is zijn ongetwijfeld vraagtekens te plaatsen bij het procesverloop zoals ik dat hier schets. Een groot vraagteken is bijvoorbeeld of overheden bereid zouden zijn geweest om de financiële kosten van een meer communicatief georiënteerd proces te dragen. Een duidelijk verschil is dat de inzet van mensen en middelen hoger is in de herschreven geschiedenis dan in het werkelijke verloop. Serieus vormgeven aan een communicatief proces kost meer dan wel eens verwacht wordt. Communicatie wordt immers vaak gezien als goedkoop alternatief voor het ontbreken van financiële instrumenten. Gezien de beperkte financiële middelen die beschikbaar zijn voor ruimtelijke planning in België en Luxemburg zou het misschien niet mogelijk zijn geweest een aanpak zoals ik die hier schets ingang te doen vinden. Er zal echter van de gebaande paden moeten worden afgeweken om van transnationale en grensoverschrijdende ruimtelijke planning een succes te maken. In vergelijking met de huidige transnationale en grensoverschrijdende ruimtelijke planning-

praktijk zullen grenzen moeten worden verlegd. Politieke (en ambtelijke) moed is hiervoor een noodzakelijke voorwaarde. En al doende kunnen ook de behoeften van ruimtelijke planners aan (integrale) visies gekanaliseerd en gesublimeerd worden.

Amsterdam 8 juli 2001

Literatuur

Ahsmann, R. (1987) 'Nederlanders plannen en Belgen trekken hun plan: interview met drs. E.D.J. Kruijtbosch en ir. L. van den Berg over de Benelux Globale Structuurschets', *Rooilijn*, 20, nr. 3, pp. 70-74.

Aiken, M. & S.B. Bacharach (1979) 'Culture and organizational structure and process: a comparative study of local bureaucracies in the Walloon and Flemish regions of Belgium', in: Lammers, C.J. & D.J. Hickson (eds.) *Organizations Alike and Unlike: International and Inter-institutional studies in the sociology of organizations*, Routledge and Kegan Paul, London, pp. 215-251.

Albrechts, L. (1980) 'Ruimtelijke ordening in België: een eerste schets', *Stedebouw en Volkshuisvesting*, 63, nr. 2, pp. 93-102.

Albrechts, L. (1998) 'Van Ontwikkelingsperspectief naar Strategisch Ruimtelijk Plan: Het E.R.O.P. versus het R.S.V.', *Planologisch Nieuws*, 18, nr. 3, pp. 194-197.

Albrechts, L. (2001a) 'Devolution, Regional Governance and Planning Systems in Belgium', *International Planning Studies*, 6, no. 2, pp. 167-182.

Albrechts, L. (2001b) 'How to Proceed from Image and Discourse to Action: As Applied to the Flemish Diamond', *Urban Studies*, 38, no. 4, pp. 733-745.

Albrechts, L. & Ch. Vermeersch (1994) 'Ruimtelijk structuurplan Vlaanderen: een project sui generis', *Stedebouw en Volkshuisvesting*, 75, nr. 7/8, pp. 20-22.

Alders, J.G.M. (1993) 'Benelux-steden in het Europese stedelijk netwerk', *Dossier 93/1: Grensoverschrijdende ruimtelijke ordening*, Benelux Economische Unie, Brussel, pp. 38-45.

Alexander, E.R. (1984) 'After Rationality, What? A Review of Responses to Paradigm Breakdown', *Journal of the American Planning Association*, 50, no. 1, winter, pp. 62-69.

Alexander, E.R. (1988) 'The Netherlands' Unique Planning System: A Visitor's Comparisons', *Rooilijn*, 21, nr. 5, pp. 145-150.

Alexander, E.R. (1994) 'The Non-Euclidean Mode of Planning: What is it to be?', *Journal of the American Planning Association*, 60, summer, pp. 372-376.

Alexander, E.R. & A. Faludi (1990) *Planning Doctrine: Its Uses and Implications*, Paper for the conference on Planning Theory: Prospects for the 1990s, Oxford, 2-5 april, Werkstuk 120, Planologisch en Demografisch Instituut, Universiteit van Amsterdam, Amsterdam.

Allaert, G. (1999) 'De doorwerking van het ruimtelijk economisch onderzoek in het RSV; nog veel werk aan de winkel', in: Boekema, F. & G. Allaert (red.) *Grensoverschrijdende activiteiten in beweging: Grensregio's, onderzoek en beleid*, Van Gorcum, Assen, pp. 5-19.

Allaert, G. & R. Houthaeve (red.) (1996) *Ruimtelijke plannen op regionaal niveau*, Regionale Studies nr. 2, Academia Press, Gent.

Allaert, G. & P. De Klerck (1998) *Krijtlijnen voor een betere aanpak van de strategische planning en management in Vlaanderen*, Regionale Studies nr. 3, Academia Press, Gent.

Amin, A. & N. Thrift (1997) 'Globalization, Socio-economics, Territoriality', in: Lee, R. & J. Wills (eds.) *Geographies of Economies*, Arnold, London, pp. 147-157.

ANWB, AVBB, Vereniging Natuurmonumenten & VNO-NCW (zonder datum) *Ruimtelijke Ontwikkeling in Nederland: Samen, Anders, Beter*, Den Haag/'s Graveland.

Atzema, O.A.L.C. (1999) 'Lokale clusters in de mondiale netwerkeconomie', *Stedebouw en Ruimtelijke Ordening*, 80, nr. 6, pp. 15-18.

Atzema, O.A.L.C. & E. Wever (1996) 'Ruimtelijk ordenen van bedrijvigheid: overtuigingskracht gevraagd', *Stedebouw en Ruimtelijke Ordening*, 77, nr. 2, pp. 18-23.

Axelrod, R. (1990, eerste druk 1984) *De evolutie van samenwerking*, uitgeverij Contact, Amsterdam.

B&A/CMC (1997) *Communicatieplan Rijn-Schelde Delta samenwerkingsverband*, B&A communicatie, CMC Communicatiemanagement Consultants B.V., Antwerpen/'s Gravenhage.

Baakman, N.A.A., R. Maes & G. Bouckaert (1994) 'Besturen in Vlaanderen en Nederland', *Bestuurskunde*, 3, nr. 6, pp. 235-245.

Baarda, D.B., M.P.M. de Goede & J. Teunissen (1997) *Kwalitatief onderzoek: Praktische handleiding voor het opzetten en uitvoeren van kwalitatief onderzoek*, Stenfert Kroese/Educatieve Partners Nederland, Houten.

Backes, Ch.W. (2000) 'Gevolgen van de Vogel- en Habitatrichtlijn voor het Nederlandse lokale en regionale ruimtelijke orderingsbeleid', in: Grotenhuis, R. te (red.) *Europese regelgeving: richtlijnen of struikeldraden?: de consequenties*

voor sreek- en bestemmingsplannen, verslag studiemiddag 15 november 2000, NIROV, Den Haag, pp. 6-8.

Balthazar, H. (1994) 'Europese ruimtelijke ordening: een visie vanuit een grensprovincie', in: Zonneveld, W. & F. D'hondt (red.) *Europese ruimtelijke ordening*, Vlaamse Federatie voor Planologie en het NIROV, Den Haag, pp. 123-128.

Barendrecht, D. & K. Gybels (1994) 'Grensoverschrijdende samenwerking is geen panacee', *Geografie*, 3, maart, pp. 18-20.

Bastrup-Birk, Henriette & Philippe Doucet (1997) 'European Spatial Planning from the Heart', *Built Environment*, 23, no. 4, pp. 307-314.

Beck, U. (1999) 'Kosmopolitisch Manifest: Europa vraagt om transnationale partijen', *Filosofie magazine*, nr. 1, pp. 36-38.

Beek, C. van (1996) *Samenwerking? Er zijn grenzen!*, Syntax Publishers, Tilburg.

Benelux (1986) *Benelux Globale Structuurschets inzake ruimtelijke ordening*, Secretariaat-Generaal van de Benelux Economische Unie, M/RO (86) 1, Brussel.

Benelux (1993) *Oriëntatienota Tweede Benelux Structuurschets*, Secretariaat-Generaal van de Benelux Economische Unie, Brussel.

Benelux (1994a) *Benelux opnieuw bezien*, rapport van de Commissie van Wijzen, Secretariaat-Generaal van de Benelux Economische Unie, Brussel.

Benelux (1994b) *Bestuurlijk Akkoord Tweede Globale Benelux Structuurschets: informatiebrochure*, cahier nr. 4, Secretariaat-Generaal van de Benelux Economische Unie, Brussel.

Benelux (1995a) *Verdiepingsnota Tweede Benelux Globale Structuurschets*, Secretariaat-Generaal van de Benelux Economische Unie, Brussel.

Benelux (1995b) *Verdiepingsnota Tweede Benelux Globale Structuurschets: Consultatie van de partners*, Secretariaat-Generaal van de Benelux Economische Unie, Brussel.

Benelux (1996a) *Ruimte voor Samenwerking: Tweede Benelux Structuurschets-concept*, Projectbureau Tweede Benelux Structuurschets, Secretariaat-Generaal van de Benelux Economische Unie, Brussel.

Benelux (1996b) *Synthesenota: 'Beleid in ontwikkeling in en rond de Benelux'*; Twee-

de Benelux Structuurschets, Tweede Benelux Structuurschets, Secretariaat-Generaal van de Benelux Economische Unie, Brussel.

Benelux (1997a) *Ruimte voor Samenwerking: Tweede Benelux Structuurschets-beslisnota*, Projectbureau Tweede Benelux Structuurschets, Secretariaat-Generaal van de Benelux Economische Unie, Brussel.

Benelux (1997b) *Ruimte voor Samenwerking: Benelux Atlas; Tweede Benelux Structuurschets*, Projectbureau Tweede Benelux Structuurschets, Secretariaat-Generaal van de Benelux Economische Unie, Brussel.

Berg, K. van den (1996) *Planning in het grensgebied: samenwerken aan de toekomst*, verslag van een leeronderzoek, Planologisch en Demografisch Instituut, Universiteit van Amsterdam, Amsterdam.

Berg, K. van den (1997) *Planning als communicatie: een onderzoek naar de besluitvorming inzake de HSL tussen Antwerpen en Rotterdam*, doctoraal scriptie, Planologisch en Demografisch Instituut, Universiteit van Amsterdam, Amsterdam.

Berg, L. van den & H.A. van Klink (1995) 'Regional competition, city marketing and strategic urban networks', in: Chesire, P. & I. Gordon (eds.) *Territorial Competition in an Integrating Europe*, Avebury, Aldershot, pp. 206-221.

Beugels, P. (1998) 'Nederland en Vlaanderen: een ideaal stel voor een autonome Euregio', in: Couwenberg, S.W. (red.) *Nederland en de toekomst van Vlaanderen*, Kok Agora, Kampen/Pelckmans, Kapellen, pp. 52-65.

Bierman, M. (1994) 'Mainport en milieu beter af zonder Betuweroute', *Rooilijn*, 27, nr. 4, 188-193.

Boelens, L. (1990) *Stedebouw en planologie: een onvoltooid project; naar het communicatief handelen in de ruimtelijke planning en ontwerppraktijk*, Delftse Universitaire Pers, Delft.

Bok, de (1996) *De Rijn-Schelde Delta: Een Vlaams-Nederlandse vervlechting van Europees formaat*, lezing studiedag Rijn-Schelde Delta samenwerking in Breda, verslag NIROV, Den Haag.

Bol, Norbert & Martijn van Vliet (1995) 'Tragedy of the commons in de ruimtelijke ordening', *Rooilijn*, 28, nr. 2, pp. 82-87.

Bosma, K. (1993) *Ruimte voor een nieuwe tijd: vormgeving van de Nederlandse regio 1900-1945*, NAI-uitgevers, Rotterdam.

Braam, A. van (1992) *Filosofie van de bestuurswetenschappen*, College uitgevers, Amersfoort.

Brenner, N. (1999) 'Globalisation as Reteritorialisation', *Urban Studies*, 36, no. 3, pp. 431-451.

Brinkhorst, L.J. (1996) 'De mogelijkheden van de Benelux', *Internationale Spectator*, februari, pp. 75-77.

Brouwer, J.W. & A. Pijpers (1999) 'Nederland en Luxemburg: een grote en een kleine mogelijkheid?', *Internationale Spectator*, nr. 1, pp. 31-35.

Bruijn, J.A. de & E.F. ten Heuvelhof (1991) *Sturingsinstrumenten voor de overheid: Over complexe netwerken en een tweede generatie sturingsinstrumenten*, Stenfert Kroese, Leiden.

Bruijn, J.A. de & J.A.M. Hufen (1992) 'Instrumenten van overheidsbeleid', *Beleidswetenschap*, nr. 1, pp. 69-93.

Bruinsma, Frank & Peter Nijkamp (2000) 'De regio in het internationale krachtenveld', *Rooilijn*, 33, nr. 8, pp. 393-398.

Bueren, E. van, L. Jansen & J. Verbart (1999) 'Over de waarde van casestudieonderzoek', *Rooilijn*, 32, nr. 10, pp. 484-491.

Busschaert, J. & Th. Grosbois (1994a) 'Gesprek met M. Weisglas', in: Postma, A., H. Balthazar, L.J. Brinkhorst, M. Dumoulin & N. von Kunitzki (red.) *Benelux in de kijker: 50 jaar samenwerking*, Benelux, Brussel, pp. 70-76.

Busschaert, J. & Th. Grosbois (1994b) 'Gesprek met L. Tindemans', in: Postma, A., H. Balthazar, L.J. Brinkhorst, M. Dumoulin & N. von Kunitzki (red.) *Benelux in de kijker: 50 jaar samenwerking*, Benelux, Brussel, pp. 379-383.

BVR (1996) *Ruimtelijke ontwikkelingsstrategie Almere 2015*, BVR adviseurs stedelijke ontwikkeling en management, Utrecht.

Cabus, P., P. de Decker, Ch. Kesteloot & H. Meert (1995) 'Concurrentie of complementariteit? Plannen voor Brussel en Omgeving', *Ruimtelijke Planning*, nr. 4, pp. 7-32.

Cammen, H. van der (1996) *Mogelijke werelden: de wereld van de ruimtelijke planning*, TNO Inro, Delft.

Cammen, H. van der & L. de Klerk (1993) *Ruimtelijke Ordening: Van plannen komen plannen – de ontwikkelingsgang van de ruimtelijke ordening in Nederland*, tweede geheel herziene druk, Aula-paperback 126, Uitgeverij Het Spectrum, Utrecht.

Cappelin, R. (1993) 'Interregional Cooperation and the Design of a Regional Foreign Policy', in: Cappelin, R. & P.W.J. Batey (eds.) *Regional Networks, Border Regions and European Integration*, Pion Limited, London, pp. 70-88.

Castells, M. (1996) *The Rise of the Network Society; The information age: Economy, Society and Culture*, Volume I, Blackwell Publishers, Massachusetts/Oxford.

Castells, M. (1997) *The Power of Identity; The information age: Economy, Society and Culture*, Volume II, Blackwell Publishers, Massachusetts/Oxford.

Castells, M. (1998) *End of Millennium; The information age: Economy, Society and Culture*, Volume III, Blackwell Publishers, Massachusetts/Oxford.

Charlier, J. (1995) *Logistieke netwerken en multimodale centra in de Benelux*, Instituut de Geographie de l'Université de Louvain, Themanotitie opgesteld in opdracht van het projectbureau Tweede Benelux Structuurschets, Louvain la Neuve.

Cherry, G.E. (1988) *Pioneers in British Planning*, The Architectural Press, London.

Christiansen, T. (1998) 'Borders and Territorial Governance in the New Europe', in: Kicker, R., J. Marko & M. Steiner (eds.) *Changing Borders: Legal and Economic Aspects of European Enlargement*, Peter Lang – Europaischer Verlag der Wissenschaften, Frankfurt am Main, pp. 78-106.

Colijn, C.J. & A. Drijgers (1997) 'Integrale en diagonale planning in het Scheldebekken', in: Zonneveld, W. & Evers, F. (red.) *Van Delta naar Europees Achterland*, NIROV-Europlan, Den Haag, pp. 122-127.

Coninck, D. de (1993) *Blijvende blunders: De grote nutteloze werken*, uitgeverij Kri-tak, Leuven.

Corvers, F., B. Dankbaar & R. Hassink (1994) 'Bedrijven in euregio Maas-Rijn kijken amper over de grens', *Geografie*, 3, maart, pp. 24-25.

Dam, Denise van (1996) *Blijven we burens in België: Vlamingen en Walen over Vla-mingen en Walen*, uitgeverij Van Halewyck, Leuven.

De Boe, Phillippe, Paul Wuillaume & Marc Kramer (1999) *Eurocorridors als transnationaal concept?: Ondersteunende nota voor advies van BCRO+, begeleiding door Jef Van den Broeck, Peter Janssens & André van de Niet, RO (99) 5 (herzien), Secretariaat-Generaal van de Benelux Economische Unie, Brussel.*

De Klerck, P. & G. Janssens (1999) 'Strategische planning in Vlaanderen: Participatieve beleidsvoorbereiding op twee schaalniveau's', *Beleidswetenschap*, nr. 2, pp. 144-162.

Delmartino, F. & J.M.L.M. Soeters (1994) 'Ambtelijke cultuur in Vlaanderen en Nederland: Een verkenning', *Bestuurskunde*, 3, nr. 6, pp. 246-252.

Delwaide, J. (1996) 'De natie als constructie: Het geval België', *Acta Politica*, nr. 1, pp. 53-82.

Denters, B., R. Schobben & A. van der Veen (1998) 'Governance of European border regions: a legal, economic and political science approach with an application to the Dutch-German and the Dutch-Belgian border', in: Brunn, G. & P. Schmitt-Eyner (eds.) *Grenzüberschreitende Zusammenarbeit in Europa: Theorie, Empirie, Praxis, Nomos*, Baden-Baden, pp. 135-161.

Dewachter, W. (1995, eerste editie 1992) *Besluitvorming in politiek België*, ACCO, Leuven/Amersfoort.

Dicken, P. J. Peck & A. Tickell (1997) 'Unpacking the Global', in: Lee, R. & J. Wills (eds.) *Geographies of Economies*, Arnold, London, pp. 158-166.

Dierckx, Guido & Philippe Majersdorf (1993) *De politieke cultuur van ambtenaren en politici in België*, uitgeverij Vanden Broele, Brugge.

D'hondt, F. (1994) 'De grensregio MHAL: een proeftuin voor grensverleggende ruimtelijke planning', *Planologisch Nieuws*, 14, nr. 3, pp. 180-194.

D'hondt, F. & H. Mastop (1997) 'The Second Benelux Structural Outline: A Strategy for Transnational Planning Performance', *Built Environment*, 23, no. 1, pp. 47-57.

Dijk, Enrico, Gert-Jan de Haas, Jurre Kesting, Frans Kuiper, Bart Lut, Arjan van Rijn, Erik Uittenbroek, Igor Vonk & Bas Waterhout (1997) *Flirten met Vlaanderen: een onderzoek naar grensoverschrijdende samenwerking tussen Vlaanderen en Nederland*, leeronderzoek, Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen, Universiteit van Amsterdam, Amsterdam.

Doucet, P. (1997) 'Can European Planning Learn from the Benelux?', *Built Environment*, 23, no. 1, pp. 75-81.

Douglass, Michael (2001) 'Intercity Competition and the Question of Economic Resilience: Globalization and the Crisis in Asia', in: Scott, Allen J. (ed.) *Global City Regions: Trends, Theory, Policy*, Oxford University Press, Oxford, pp. 236-262.

Dutt, A.K. & F.J. Costa (eds.) (1992) *Perspectives on Planning and Urban Development in Belgium*, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht/Boston/London.

Eeten, M. van & E. Roe (2000) 'When Fiction Conveys Truth and Authority: The Netherlands Green Heart Planning Controversy', *Journal of the American Planning Association*, 66, no. 1 Winter, pp. 58-67.

Elands, B. & R. Brouwer (1997) 'De betekenis van grenzen voor het toerisme, Rooilijn', 30, nr. 8, pp. 399-405.

Emans, Ben, Peter Laskewitz & Evert van der Vliert (1994) 'The Netherlands', in: Rakein, M. & A. Blum (eds.) *Global Perspectives and Organizational Conflict*, Preager, New York, pp. 53-66.

Eppink, D.J. (1998a) 'De scheiding der Belgen', *Internationale Spectator*, nr. 6, pp. 313-318.

Eppink, D.J. (1998b) *Vreemde burenen: Over politiek in Nederland en België*, uitgeverij Contact, Amsterdam/Antwerpen.

Etzioni, A. (1967) 'Mixed Scanning: A "Third" Approach to Decision-making', herdrukt in: Faludi, A. (ed.) (1973) *A Reader in Planning Theory*, Pergamon Press, Oxford, pp. 217-229.

Etzioni, A. (1968) *The Active Society*, Free Press, New York.

Europese Commissie (1994) *Europe 2000+: Cooperation for European territorial development*, EC Regional Studies, Brussels/Luxembourg.

Europese Commissie (1996) *Prospects for the development of the central and capital cities and regions*, Regional development studies, European Union/Regional Policy and Cohesion, Brussels/Luxembourg.

Europese Commissie (1997) *The EU compendium of spatial planning systems and policies*, Regional development studies 28, Brussels/Luxembourg.

Europese Commissie (1999a) *EROP Europees Ruimtelijk Ontwikkelingsperspectief: Op weg naar een evenwichtige en duurzame ontwikkeling van het grondgebied van de EU*, Goedgekeurd op de informele bijeenkomst van de ministers verantwoordelijk voor de ruimtelijke ordening te Potsdam mei 1999, Europese Gemeenschappen, Luxemburg.

Europese Commissie (1999b) *Sixth Periodic Report on the Social and Economic Situation and Development of Regions in the European Union*, Regional Policy DG, Brussels/Luxembourg.

Faludi, A. (1984, eerste druk 1973) *Planning Theory*, Pergamon Press, Oxford.

Faludi, A. (1986) *Critical Rationalism and Planning Methodology*, Pion, London.

Faludi, A. (1987) *A Decision Centred View of Environmental Planning*, Pergamon Press, Oxford.

Faludi, A. (1996a) 'Framing with Images', *Environment and Planning B: Planning and Design*, 23, pp. 93-108.

Faludi, A. (1996b) 'Denken en doen. De schakel tussen analyse en ontwerp', in: Alberts, G. (red.) *Beleidswetenschap en Praktijk: de stand van het onderzoek in Nederland*, Faculteit Beleidswetenschappen, Katholieke Universiteit Nijmegen, Nijmegen, pp. 11-55.

Faludi, A. (1999a) 'Patterns of Doctrinal Development', *Journal of Planning Education and Research*, 18, pp. 333-344.

Faludi, A. (1999b) 'Den deutsch-niederländischen Grenzraum von morgen schon jetzt erdenken – politisch, administrative und fachliche Erfordernisse der Regionalpolitik und Regionalplanung in einem Europa der Zukunft', Vortrag für die Festveranstaltung "Europa nach 2000 – Neu Chancen für eine regionale Politik im deutsch-niederländische Grenzraum", *Deutsch-Niederländischen Raumordnungskommission*, 28 Mai, Münster.

Faludi, A. & W. Korthals Altes (1994) 'Evaluating Communicative Planning: A Revised Design for Performance Research', *European Planning Studies*, 2, no. 4, pp. 403-418.

Faludi, A. & A. van der Valk (1990) *De groeikernen als hoekstenen van de Nederlandse planningdoctrine*, Van Gorcum, Assen.

Faludi, A. & A. van der Valk (1994) *Rule and Order: Dutch Planning Doctrine in the*

Twentieth Century, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht.

Faludi, Andreas & Wil Zonneveld (eds.) (1997) 'Theme: Shaping Europe; The European Spatial Development Perspective', *Built Environment*, 23, no. 4.

Faludi, A., W. Zonneveld & B. Waterhout (2000) 'The Committee on Spatial Development: Formulating a spatial perspective in an institutional vacuum', in: Christiansen, T. & E. Kirchner (eds.) *Committee Governance in the European Union*, Manchester University Press, Manchester/New York, pp. 115-131.

Fasseur, Cees (2001) *Wilhelmina: Krijgshaftig in vormeloze jas*, Uitgeverij Balans, Amsterdam.

Fischer, F. (1995) *Evaluating Public Policy*, Nelson-Hall, Chicago.

Fisher, R. & W. Ury (1981) *Getting to Yes: Negotiating an agreement without giving in*, Century Business Books, London.

Flybjerg, B. (1998) *Rationality and Power: Democracy in Practice*, The University of Chicago Press, Chicago/London.

Foley, D.L. (1960) 'British Town Planning: One Ideology or Three', herdrukt in: Faludi, A. (ed.) (1973) *A Reader in Planning Theory*, Pergamon Press, Oxford, pp. 69-93.

Forester, J. (1989) *Planning in the Face of Power*, University of California Press, Berkeley.

Frensch, R. (1998) 'Drielandenpark – planning, grenzen en samenwerking', in: Spoormans, H.C.G., E.A. Reichenbach & A.F.A. Korsten (red.) *Grenzen over: Aspecten van grensoverschrijdende samenwerking*, uitgeverij Coutinho, Bussum, pp. 199-207.

Freriks, A. (1994) *Juridische bescherming van beeksystemen: de grenzen verlegd*, W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle.

Friedmann, J. (1967) 'The Institutional Context', in: Gross, B.M. (ed.) *Action under Planning: The Guidance of Economic Development*, McCraw-Hill Book Company, New York/London, pp. 31-67.

Friedmann, J. (1987) *Planning in the Public Domain: From Knowledge to Action*, Princeton University Press, New Jersey.

Friend, J. & A. Hickling (1987) *Planning under Pressure: The Strategic Choice Approach*, Pergamon Press, Oxford.

Friend, J.K., J.M. Power & C.Y.L. Yewlett (1974) *Public Planning: the inter-corporate dimension*, Tavistock Publications, London.

Frissen, P.H.A. (1989) *Bureaucratische cultuur en informatisering*, Sdu, Den Haag.

Geelhoed, L.A. (1997) '1997: Een delta in Europa', *ESB*, nr. 1, pp. 4-8.

Gelder, W.T. van (1995) 'Grensoverschrijdende regionale samenwerking', in: Zonneveld, Wil & Frank Evers (red.) *Europa op de plankkaart*, NIROV-Europlan, Den Haag, pp. 49-54.

George, S. (1996) 'Approaches from international relations', in: H. Kassim & A. Mennon (eds.) *Ten European Union and National Industrial Policy*, Routledge, London, pp. 11-25.

Giannakourou, G. (1996) 'Towards a European Spatial Planning Policy: Theoretical Dilemmas and Institutional Implications', *European Planning Studies*, 4, no. 5, pp. 595-613.

Giddens, A. (1984) *The Constitution of Society*, Polity Press, Cambridge.

Giddens, A. (1990) *Consequences of Modernity*, Polity Press, Cambridge.

Giddens, A. (1993) *Sociology* (second edition), Polity Press, Cambridge.

Ginderen, M. van (1997) 'Mobility and Infrastructure Policy in the Benelux', *Built Environment*, 23, no. 1, pp. 27-36.

Glasbergen, P. (1995) 'Environmental dispute resolution as a management issue: Towards new forms of decision making', in: Glasbergen, P. (ed.) *Managing Environmental Disputes: Network Management as an Alternative*, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht, pp. 1-17.

Goedman, J. (1978) *Naar een maatschappelijke planologie en planning: perspectieven voor een ruimtelijke theorie en politiek van de arbeid*, Ekologische uitgeverij, Amsterdam.

Goudappel, F. (1993) 'Bevoegdheidsverdeling in België na de vierde staatshervorming', *Openbaar Bestuur*, nr. 11, pp. 19-22.

Gouvernement Wallon (1998) *Projet de Schéma Développement de l'Espace Régional* – S.D.E.R., Gouvernement Wallon, Namur, Belgique.

Graaf, H. van de & R. Hoppe (1989) *Beleid en Politiek: een inleiding tot de beleidswetenschap en de beleidskunde*, Coutinho, Muiderberg.

Grin, John & Graaf, Henk van de (1994) 'Handelingstheorieën en beïnvloeding in netwerken: Ongelijksoortige rationaliteiten en congruente betekenissen', *Beleidswetenschap*, nr. 4, pp. 349-366.

Groenendijk, J. & P. Mast (1984) 'Woningbouw en nederzettingsuitleg aan weerszijden van de Nederlands-Belgische grens', *Geografisch Tijdschrift*, 18, nr. 3, pp. 179-189.

Grosbois, Th. (1994) 'De onderhandelingen voor Londen van een Benelux Douane-unie (1941-1944)', in: Postma, A., H. Balthazar, L.J. Brinkhorst, M. Dumoulin & N. von Kunitzki (red.) *Benelux in de kijker: 50 jaar samenwerking*, Lannoo, Benelux, Brussel, pp. 39-69.

Gulinck, H. (1995) *Landelijke gebieden*, Instituut voor Land- en Waterbeheer, Katholieke Universiteit Leuven, Deelstudie in het kader van de Tweede Benelux Structuurschets, Leuven.

Gulinck, H. & C. Dortmans (1997) 'Neo-Rurality: The Benelux as a Workshop for New Ideas about Threatened Rural Areas', *Built Environment*, 23, no. 1, pp. 37-46.

Haas, Peter M. (1992) 'Introduction: epistemic communities and international policy coordination', *International Organization*, 46, no. 1 Winter, pp. 1-35.

Hajer, M. (1995) *The Politics of Environmental Discourse: Ecological Modernization and the policy Process*, Oxford University Press, Oxford.

Hajer, Maarten (1999) 'Institutionele herverkaveling: Visie en sturing in de Nederlandse planning', *Rooilijn*, 32, nr. 6, pp. 266-271.

Hajer, M.A. (2000) 'Transnational Networks, Transnational Policy-Discourses: Some observations on Planning in Europe', in: Salet, W. & A. Faludi (eds.) *The revival of Strategic Planning*, Koninklijke Akademie van Wetenschappen, Amsterdam, pp. 135-142.

Hajer, M.A. & W. Zonneveld (2000) 'Spatial Planning in the Network Society: Rethinking the Principles of Planning in the Netherlands', *European Planning Studies*, 8, no. 3, pp. 337-355.

Hall, P. (1998) *Cities in Civilization*, Weidenfeld & Nicholson, London.

Hart, P. 't. (1990) *Groupthink in Government: a Study of Small Groups and Policy Failure*, Swets & Zeitlinger, Amsterdam.

Healey, P. (1992) 'Planning through debate: The communicative turn in planning theory', *Town Planning Review*, 63, no. 2, pp. 143-162.

Healey, P. (1997a) *Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies*, MacMillan Press Ltd, London.

Healey, P. (1997b) 'The revival of strategic planning', in: Healey, P., A. Khakee, A. Motte, & B. Needham (eds.) *Making Strategic Spatial Plans: Innovation in Europe*, UCL Press, London, pp. 3-19.

Hellemans, S. & R. Schepers (1992) 'De ontwikkeling van corporatieve verzorgingsstaten in België en Nederland', *Sociologische Gids*, 39, nr. 4/5, pp. 346-364.

Hendriks, F. (1996) *Beleid, cultuur en instituties*, DSWO Press, Leiden.

Hennekam, B.M.J. (1993) 'Proloog', in: B.E.U., Dossier 93/1: *Grensoverschrijdende ruimtelijke ordening*, Benelux Economische Unie, Brussel, pp. 6-7.

Hertogh, M. & M. Kleiboer (1996) 'Anders dan rechtspraak (ADR): Alternatieve geschilbeslechting in Nederland', *Beleid & Maatschappij*, nr. 6, pp. 312-321.

Herweijer, M., G.J.A. Hummels & C.W.W. van Lohuizen (1990) *Evaluatie van indicatieve plannen: Handleiding en begrippen*, studierapporten Rijksplanologische Dienst 50, Ministerie van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieu, Den Haag.

Higgins, M. & J. Morgan (2000) 'The Role of Creativity in Planning: The 'Creative Practitioner'', *Planning Practice and Research*, 15, no. 1/2, pp. 117-127.

Hinssen, J.P.P., (1998) 'Grensoverschrijdende inspraak – casus bruinkoolwinning in NRW', in: Spoormans, H.C.G., E.A. Reichenbach & A.F.A. Korsten (red.) *Grenzen over: Aspecten van grensoverschrijdende samenwerking*, uitgeverij Coutinho, Bussum, pp. 208-219.

Hinssen, J.P.P., H. van Hoorn & H. Maessen-van Aalst (1993) 'Grensoverschrijdende bestuurlijke samenwerking en milieuproblematiek', *Bestuurswetenschappen*, nr. 1, pp. 32-44.

Hirsch Ballin, E.M.H. (1997) 'Soevereiniteit in de Europese Unie', *Nederlands Juristenblad*, 72, nr. 44, pp. 2005-2010.

Hoed, P. den, W.G.M. Salet & H. van der Sluijs (1987) 'Planning als onderneming', in: Lehning, P.B. & J.B.D. Simonis (red.) *Handboek Beleidswetenschap*, Boom, Meppel/Amsterdam, pp. 277-297.

Hofstede, G. (1980) *Cultures consequences: International Differences in Work-Related Values*, Sage Publications, Beverly Hills/London/New Delhi.

Hofstede, Geert (1991) *Allemaal andersdenkenden: Omgaan met cultuurverschillen*, uitgeverij Contact, Amsterdam.

Hoogerbrugge, M. (1995) *Ruimtelijke planning in Vlaanderen: luchtspiegeling of realiteit?: Een verkennende studie vanuit Nederlands perspectief*, doctoraalscriptie, Universiteit van Amsterdam, Amsterdam.

Horst, H. van der (1996) *De lage hemel: Nederland en Nederlanders verklaard*, Scriptum Books, Schiedam.

Houtum, H. van (1997) *De totstandkoming van grensoverschrijdende economische relaties: Een onderzoek naar de vorming van grensoverschrijdende economische relaties tussen bedrijven in Zeeuws-Vlaanderen, Midden- en Noord-Zeeland en het Gewest Gent/Eeklo in het kader van het Interreg II-project 'Euregionaal Zakendoen'*, European Regional Affairs Consultants/Katholieke Universiteit Brabant.

Houtum, H. van (1999) 'Internationalisation and Mental Borders', *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, 90, no. 3, pp. 329-335.

Innes, Judith E. (1998) 'Information in Communicative Planning', *Journal of the American Planning Association*, 64, no. 1 Winter, pp. 52-63.

Jansen, A., H. Verholst & H. Olden (1990) 'Gouden delta of groen/blauwe oase: een ruimtelijk perspectief voor Zeeland', *Plan*, 21, nr. 9/10, pp. 26-32.

Janssens, P. (1994) *Regio's in Noordwest-Europa, Stedebouw en Volkshuisvesting*, nr. 7/8, pp. 23-27.

Jensen, Ole B., Ib Jorgensen & Jan Nielsen (1996) 'INTERREG IIC – A loophole for Transnational Spatial Planning', *Nordrevy*, no. 5/6, pp. 13-19.

John, Peter (2000) 'The Europeanisation of Sub-national Governance', *Urban Studies*, 37, no. 5/6, pp. 877-894.

Jong, D. de (1999a) *Tussen natuurontwikkeling en Landschaftsschutz*, Eburon, Delft.

Jong, M. de (1999b) *Institutional Transplantation: How to adopt good transport infrastructure decision-making from other countries?*, Eburon, Delft.

Jong, M.J. de (1986) *Idee- en consensusvorming in de ruimtelijke ordening; Een sociaal-wetenschappelijk onderzoek naar de totstandkoming van het "Streekplan Friesland 1982"*, dissertatie, Landbouwuniversiteit Wageningen, Kollumerzwaag.

Jong, P. de, A.F.A. Korsten, A.F.M. Bertrand & J.M.L.M. Soeters (1995) 'De praktijk van internationaal-vergelijkend onderzoek: Schijn en werkelijkheid', in: Korsten, A.F.A., A.F.M. Bertrand, P. de Jong & J.M.L.M. Soeters (red.) *Internationaal-vergelijkend onderzoek*, VUGA, 's Gravenhage, pp. 13-64.

Jongman, R.H.G. & N. van de Windt (1995) *Een Benelux Ecologische Hoofdstructuur: Een studie voor de Tweede Benelux Structuurschets, Vakgroep Ruimtelijke Planvorming*, Landbouwuniversiteit Wageningen, Wageningen.

Juchtmans, G. (1995) 'Heeft Vlaanderen Brussel nodig of omgekeerd?', *Ruimtelijke Planning*, nr. 4, pp. 33-58.

Kaufman, J.L. & M. Escuin (2000) 'Thinking Alike: Similarities in Attitudes of Dutch, Spanish, and American Planners', *Journal of the American Planning Association*, 66, no. 1 Winter, pp. 34-45.

Kemper, N.J. & P.H. Pellenbarg (1997) 'De Randstad een hogedrukpan', *ESB*, 25 juni, pp. 508-512.

Kessen, A.A.L.G.M. (1992) *Bestuurlijke vernieuwing in grensgebieden: Intergemeentelijke grensoverschrijdende samenwerking*, dissertatie, Katholieke Universiteit Nijmegen, Nijmegen.

Kessen, A.A.L.G.M. (1998) 'Grensoverschrijdende samenwerking vanuit historisch perspectief', in: Spoormans, H.C.G., E.A. Reichenbach & A.F.A. Korsten (red.) *Grenzen over: Aspecten van grensoverschrijdende samenwerking*, uitgeverij Coutinho, Bussum, pp. 29-42.

Kesting, J.E. (1997) *De Grensmaas: over stromen; Een onderzoek naar de grensoverschrijdende aspecten van het Grensmaasproject*, doctoraalscriptie Planologie, Universiteit van Amsterdam, Amsterdam.

Keuken, R. (1993) 'Staatshervormingen in België', *Bestuurswetenschappen*, nr. 4, pp. 298-301.

Klaassen, A.W. (1986) *Ruimtelijk beleid in theorie en praktijk*, Samson/VUGA, Den Haag.

Klijn, E.M. & J. Koppenjan (1999) *Network Management and Decision Making in Networks: A Multi-Actor Approach to Governance*, Netherlands Institute of Government Working Papers No. 99-2, Enschede.

Knippenberg, H. & B. de Pater (1988) *De eenwording van Nederland*, SUN, Nijmegen.

Komen, M.H.C. & H. Folmer (1995) 'Vluchten bedrijven voor het milieubeleid?', *Economisch Statistische Berichten*, 15 februari, pp. 148-152.

Koningsveld, H. (1987) *Het verschijnsel wetenschap: Een inleiding tot de wetenschapsfilosofie*, Boom, Meppel.

Koningsveld, H. & J. Mertens (1986) *Communicatief en strategisch handelen: inleiding tot de handelingstheorie van Habermas*, Dick Couthino, Muiderberg.

Korsmit, J. & D. Lauwers (1995) *Adviesnota in het kader van de Tweede Benelux Structuurschets: Expertonderzoek Hoofdinfrastructuur*, Mens en Ruimte, Brussel.

Korthals Altes, W. (1995) *De Nederlandse planningdoctrine in het fin de siècle: Voorbereiding en doorwerking van de Vierde nota over de ruimtelijke ordening (Extra)*, Van Gorcum, Assen.

Korthals Altes, W. (1998) 'Ruimtelijke planningstelsel staat ter discussie: Rapport van de wetenschappelijke raad voor het regeringsbeleid', *ROM Magazine*, nr. 7/8, pp. 19-21.

Kramer, M. (1997) *De Waalse ouverture: Geschiedenis van het strategisch ruimtelijk beleid van Wallonië in internationaal perspectief*, doctoraalscriptie Planologie, Universiteit van Amsterdam, Amsterdam.

Kramer, M. & F. Kuiper (1999) 'Afbakening als instrument voor ruimtelijk beleid in Vlaanderen', *Rooilijn*, 32, nr. 2, pp. 74-80.

Kratke, S. (1998) 'Problems of Cross-Border Regional Integration: The case of the German-Polish Border area', *European and Regional Studies*, 5, no. 3, pp. 249-262.

Kreukels, A. (1980) *Planning en planningproces: een verkenning van sociaal-wetenschappelijke theorievorming op basis van ruimtelijke planning*, VUGA boekerij, Den Haag.

Kreukels, A.M.J. (1996) 'Regionaal bestuur in internationaal perspectief', *Beleid & Maatschappij*, nr. 2, pp. 86-95.

Kreukels, A.M.J. (2000) 'Plenaire Slotbeschouwing', in: Grotenhuis, R. te (red.) *Europese regelgeving: richtlijnen of struikeldraden?: de consequenties voor streek- en bestemmingsplannen*, verslag studiemiddag 15 november 2000, NIROV, Den Haag, pp. 23-24.

Kuiper, F.J. (1998) *Visie krijgt vorm: Grensoverschrijdend beleid en samenwerking in het Rijn-Schelde-Delta gebied*, doctoraalscriptie, Planologisch en Demografisch Instituut, Universiteit van Amsterdam, Amsterdam.

Kunzmann, K.R. (1996) 'Euro-megalopolis or Themepark Europe? Scenario's for European Spatial Development', *International Planning Studies*, 1, no. 2, pp. 143-164.

Kunzmann, K.R. (1998) 'Planning for Equity in Europe', *International Planning Studies*, 3, no. 1, pp. 101-120.

Lagrou, E. (1995a) 'Dreigingen en krachten van stedenbouw in Brussel', *Rooilijn*, 28, nr. 10, pp. 494-498.

Lagrou, E. (1995b) 'Het Gewestelijk Ontwikkelingsplan Brussel; Contractplanning, economische en sociale ontwikkeling in een plan', *Ruimtelijke Planning*, nr. 4, pp. 81-111.

Lamberigts, P.A.A.M. (1990) *Ruimtelijke ordening op zoek naar ruimte in Europa: Een verkenning naar noodzaak, vorm en inhoud van een Europese ruimtelijke ordening*, doctoraalscriptie, Faculteit Beleidswetenschappen, Katholieke Universiteit Nijmegen, Nijmegen.

Lambooy, J.G. (1999) 'Bedrijf, ruimte en governance in de netwerkeconomie: Spanning tussen territoir en virtuele relaties', *Stedenbouw en ruimtelijke ordening*, 80, nr. 6, pp. 4-8.

Lange, M. de (1995) *Besluitvorming rond strategisch ruimtelijk beleid: Verkenning en toepassing van doorwerking als beleidswetenschappelijk begrip*, Thesis Publishers, Amsterdam.

Lecq, R. van der (2000) *Een Pleidooi voor een Strategische Rol van de Vlaamse Ruit in het Ruimtelijk Beleid van Vlaanderen*, stageverslag, School voor Omgevingswetenschappen van de Katholieke Universiteit Nijmegen/Afdeling Ruimtelijke Planning Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Brussel.

- Leenknecht, G.J. & V.J.J.M. Bekkers (1993) 'Subsidiariteit en Europese integratie: Over de oorsprong en betekenis van een bezweringsformule', *Bestuurswetenschappen*, nr. 1, pp. 5-18.
- Lensink, E. (1994) 'Het juiste bedrijf op de juiste plaats: Grensregio's vrezen een uittocht van bedrijven na uitvoering lokatiebeleid', *Geografie*, 3, nr. 2, pp. 14-17.
- Lensink, E. & L. Burgers (1992) *Ruimtelijke ordening zonder grenzen: Een onderzoek naar de grensoverschrijdende samenwerking op het terrein van de ruimtelijke ordening*, SGBOVNG, Den Haag.
- Leonard, Mark (1999) *Network Europe: The New Case for Europe*, The Foreign Policy Centre, London.
- Leyson, A. (1997) 'True Stories? Global Dreams, Global Nightmares, and Writing Globalization', in: Lee, R. & J. Wills (eds.) *Geographies of Economies*, Arnold, London, pp.135-146.
- Lindblom, Ch.E. (1959) 'The science of "Muddling Through"', reprinted in: Faludi, A. (ed.) (1973) *Reader in Planning Theory*, Pergamon Press, Oxford, pp. 151-169.
- Lingbeek, O. (1998) *De macht van de metafoor: Een analyse van de planning voor het Groene Hart*, Van Gorcum, Assen.
- Loeckx, A. (1995) 'De moeilijke kunst van het tweevoud: Het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen', *Archis*, nr. 10, pp. 48-53.
- Lorent, J. (1993) 'Het structuurplan Vlaanderen: Ontstaan en methodiek', *Planologisch Nieuws*, 13, nr. 3, pp. 199-205.
- Low, N. (1991) *Planning, Politics and the State*, Unwin/Hyman, London.
- Luyten, J.C.L. & V.A.M. Verberk (1968) 'De verzorgingsstructuur in het Benelux-middengebied: Een methodologische studie inzake de problematiek van spreiding van gewestelijke en regionale centra', *Stedebouw en Volkshuisvesting*, 49, nr. 10, pp. 393-412.
- Martens, K. (2000) *Debatteren over mobiliteit: over rationaliteit van het ruimtelijk mobiliteitsbeleid*, Thela-Thesis, Nijmegen.
- Masser, Ian (1993) 'The Randstad: A Central Concept in Dutch Planning', in: Faludi, A. (ed.) *Dutch Strategic Planning in International Perspective*, SISWO publication 372, Amsterdam, pp. 87-96.

Mastop, J.M. (1987, eerste druk 1984) *Besluitvorming, handelen en normeren: Een methodische studie naar aanleiding van het streekplanwerk*, Planologische Studies 4, Universiteit van Amsterdam, Amsterdam.

Mastop, J.M. (1993) 'Het aardige van plannen', *PIN nieuws* (themanummer), 17, nr. 1.

Mastop, J.M. (2000) 'The Performance Principle in Strategic Planning', in: Salet, W. & A. Faludi (eds.) *The revival of Strategic Planning*, Koninklijke Akademie van Wetenschappen, Amsterdam, pp. 143-155.

Mastop, J.M. & A. Faludi (1993) 'Doorwerking van strategisch beleid bij dagelijkse beleidsvoering', *Beleidswetenschappen*, nr. 1, pp. 71-90.

Mastop, J.M., M.G.J. Ganzevles & R.P. van Ham (1995) *Grensoverschrijdende projecten en samenwerkingsverbanden: Adviesnota in het kader van de Tweede Benelux Structuurschets*, Nijmeegs Instituut voor Planologie en Omgevingsstudies, in opdracht van het Projectbureau van de Benelux Economische Unie, Brussel, m.m.v. F.D'hondt, M. van Ginderen, M. Cimic & Fr. Taxhet.

MAT (1999) *Programme Directeur – d'Amenagement du Territoir/Projet*, Ministère de l'Aménagement du Territoir Grand-Duché de Luxembourg, Luxembourg.

McLoughlin, J.B. (1969) *Urban and regional planning: a systems approach*, Faber and Faber, London.

Meijerink, S. (2000) 'De koppeling van waterverdragen', *Rooilijn*, 33, nr. 6, pp. 281-286.

Mekers, C.T.J. & J.P.E. Jonker (2000) 'Een trein op hoge snelheid: Ervaringen met een Interreg IIC-project', *Stedebouw en Ruimtelijke Ordening*, 81, nr. 1, pp. 20-23.

Meyer, P.B. (1997) *Learning from the U.S. Experience: Problems of Cross-Border Planning in Multi-State Conurbations*, Working Paper 97-4, Center for Environmental Management, University of Louisville, Louisville, KY.

Ministerie van VROM (1988a) *Vierde nota over de ruimtelijke ordening*, deel a beleidsvoornemen, Sdu, Den Haag.

Ministerie van VROM (1988b) *Vierde nota over de ruimtelijke ordening*, deel d regeringsbeslissing, Sdu, Den Haag.

Ministerie van VROM (1990) *Vierde nota over de ruimtelijke ordening Extra*, deel 1

beleidsvoornemen, Sdu, Den Haag.

Ministerie van VROM (2001) *Vijfde nota over de ruimtelijke ordening: Ruimte maken, ruimte delen*, Sdu, Den Haag.

Ministerie van VROM, Ministerie van EZ, Ministerie van LNV & Ministerie van V&W (1999) *De Ruimte van Nederland: Startnota ruimtelijke ordening 1999*, Sdu, Den Haag.

Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap (1997) *Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen*, integrale versie, Administratie Ruimtelijk Ordening, Huisvesting en Monumenten, Brussel.

Mommaas, H. (2000) *De vrijetijdsindustrie in stad en land: Een studie naar de markt van belevenissen*, Voorstudies en achtergronden 109, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Den Haag, m.m.v. M. van den Heuvel & W. Knulst.

Nadin, V. & D. Shaw (1998) 'Transnational Spatial Planning in Europe: The Role of Interreg IIC in the UK', *Regional Studies*, 32, no. 3, pp. 281-299.

Needham, B. (1989) 'Strategic planning and the shape of the Netherlands through foreign eyes: But do appearances deceive?', *Built Environment*, 15, no. 1, pp. 11-16.

Neuman, M. (1996) 'Images as Institution Builders: Metropolitan Planning in Madrid', *European Planning Studies*, 4, no. 3, pp. 293-213.

Niet, A. van der (1999) 'De Tweede Benelux Structuurschets: wat doen we ermee', in: Evers, F., B. Waterhout & W. Zonneveld (red.) *Europa in stad en land*, NIROV-Europlan, Den Haag, pp. 26-32.

Noordergraaf, M. (1997) 'Publieke managers in actie: De waarde van observatieonderzoek', *Bestuurswetenschappen*, nr. 4, pp. 233-254.

Oversloot, H. (1996) 'Rondom een gat', *Beleid & Maatschappij*, nr. 1, pp. 2-4.

Peters, A. (1994a) 'Ruimtelijk ontwikkelingsperspectief MHAL', *Stedebouw en Volkshuisvesting*, 75, nr. 12, pp. 20-24.

Peters, K. (1994b) 'De eurolobby van Nederlandse provincies en gemeenten', *Openbaar bestuur*, nr. 8, pp. 2-6.

Pijpers, A.E. (1994) 'International integratie en de functionalistische verleiding' in: Koch, K., R.B. Soetendorp & A. van Staden (red.) *Internationale betrekkingen: Theorieën en benaderingen*, Aula pocket, Het Spectrum, Utrecht, pp. 154-176.

Pijpers, A. (1999) *De mythe van het democratisch tekort: Een discussiebijdrage over de Europese politiek*, Netherlands Institute of International Relations, Den Haag.

Ploeg, N. van der (1996) *Naar een strategische visie op de Rijn/Schelde Delta*, Nederlandse en Vlaamse Kamers van Koophandel in de Rijn/Schelde Delta, secretariaat Stuurgroep, Rotterdam.

Poel, M.M. van de & C.M.J. Woerkum (1996) 'Naar een communicatieve overheid: de positionering van communicatie in beleid', *Bestuurswetenschappen*, nr. 1, pp. 20-33.

Pols, A.J.J. (1997) 'Internationale concurrentiekracht en mainportstrategie', in: Gelok, M.F. & W.M. de Jong (red.) *Volatilisering in de economie*, Voorstudies en achtergronden V98 Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Den Haag: Sdu, pp. 37-76.

Porter, M.E. (1990) 'The Competitive Advantage of Nations', *Harvard Business Review*, March-April, pp. 73-93.

Porter, G. & J. Welsh Brown (1991) *Global Environmental Politics*, Westview Press, Boulder/San Francisco/Oxford.

Pot, C.W. van der & A.W. Donner (1995) *Handboek van het Nederlands staatsrecht*, bewerkt door L. Prakke, J.L. de Reede & G.J.M van Wissen, Tjeenk Willink, Zwolle.

Potman, H.P. & M. Wolters (1992) 'Soevereiniteit, legitimiteit en acceptatie van beleid', in: Wolters, M. (red.) *Democratie en beleid in de Europese Gemeenschap*, Alphen aan den Rijn: Samson/Tjeenk Willink, pp. 127-140.

Priemus, H. (2000) 'Four Ministries, Four Spatial Planning Perspectives? Dutch evidence on the Persistent Problem of Horizontal Coordination', *European Planning Studies*, 7, no. 5, pp. 563-585.

Reichenbach, E.A., H.C.G. Spoormans & A.F.A. Korsten (1999) 'Grensoverschrijdende samenwerking', in: Spoormans, H.C.G., E.A. Reichenbach & A.F.A. Korsten (red.) *Grenzen over: Aspecten van grensoverschrijdende samenwerking*, uitgeverij Coutinho, Bussum, pp. 13-26.

Reid, A. & B. Musyck (2000) 'Industrial Policy in Wallonia: A Rupture with the Past?', *European Planning Studies*, 8, no. 2, pp. 183-200.

Reitsma, A.A. (1996) *De mythe van de Groene Gordel rond Brussel: een analyse van een ruimtelijk planconcept*, doctoraalscriptie, Planologisch en Demografisch Instituut, Universiteit van Amsterdam, Amsterdam.

Renard, P. (1995) *Wat kan ik voor u doen?: Ruimtelijke wanorde in België: een hypotheek op onze toekomst*, Icarus, Antwerpen.

Rietman, H.C.I. (1993) *Volkshuisvesting in Nederland en België: Een vergelijking van wet- en regelgeving na de Tweede Wereldoorlog*, Tjeenk Willink, Zwolle.

Rijn-Schelde-Delta Samenwerkingsproject (1997) *Perspectief op synergie: Verkenningrapport Ruimtelijk Ontwikkelingsperspectief Rijn-Schelde Delta*, secretariaat van het Projectmanagement, Breda.

Rijn-Schelde-Delta Samenwerkingsproject (1998a) *Ruimtelijk ontwikkelingsperspectief Rijn-Schelde Delta: Verslag van een denkdag in Dordrecht (26 november 1997)*, secretariaat van het Projectmanagement, Breda.

Rijn-Schelde-Delta Samenwerkingsproject (1998b) *Delta-perspectief: Een perspectief op de Rijn-Schelde Delta als contactzone*, secretariaat van het Projectmanagement, Breda.

Robert, J. (1983) *Ruimtelijke planning in België, Nederland en Noordrijn-Westfalen*, Schriftenreihe Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen, Dortmund.

Roon, G. van (1994) 'Toenadering in golven: De voorgeschiedenis van de Benelux', in: Postma, A., H. Balthazar, L.J. Brinkhorst, M. Dumoulin & N. von Kunitzki (red.) *Benelux in de kijker: 50 jaar samenwerking*, Lannoo, Benelux, Brussel, pp. 13-38.

Rosenthal, U. (1995) 'Internationale en lokale kansen: de nationale staat uit de klem', *Beleid & Maatschappij*, nr. 4, pp. 214-223.

Roweis, S.T. (1982) 'Urban planning as professional mediation of territorial politics', *Environment and Planning D: Society and Space*, 1, pp. 139-162.

RPD (1966) *Jaarverslag 1965*, Rijksplanologische Dienst, Staatsdrukkerij, Den Haag.

RPD (1999) *Ruimtelijke Perspectieven in Europa; Ruimtelijke Verkenningen 1999*, Rijksplanologische Dienst, Ministerie van VROM, Den Haag.

Ruijter, P. de (1986) *Voor volkshuisvesting en stedebouw*, stichting Matrijs, Utrecht.

Ruys, M. (1998) 'Een moeizame, maar onomkeerbare toenadering', in: Couwenberg, S.W. (red.) *Nederland en de toekomst van Vlaanderen*, Kok Agora, Kampen/Pelckmans, Kapellen, pp. 94-102.

Rykiel, Z. (1995) 'European Boundaries in Spatial Research', *European Spatial Research and Policy*, 2, nr. 1, pp. 35-47.

Sabatier, P. (1987) 'Knowledge, Policy-Oriented Learning, and Policy Change: An advocacy Coalition Framework', *Knowledge: Creation, Diffusion, Utilization*, 8, no. 4, pp. 649-692.

Salet, W.G.M. (1994) *Om recht en staat: een sociologische verkenning van sociale, politieke en rechtsbetrekkingen*, Voorstudies en achtergronden Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Sdu, Den Haag.

Salet, W.G.M. (1996) 'Behoed de strategische plannen voor instrumentalisering', in: Rijksplanologische Dienst, *Het ruimtelijk planningstelsel op weg naar de volgende eeuw*, Verslag van een conferentie op 12 januari 1996, Den Haag.

Salet, W.G.M. (1997) 'Exit ruimtelijk planbureau', *Stedebouw en Ruimtelijke Ordening*, 78, nr. 4, pp. 3.

Salet, W.G.M. (2000) 'The Institutional Approach of Strategic Planning', in Salet, W. & A. Faludi (eds.) *The revival of Strategic Planning*, Koninklijke Akademie van Wetenschappen, Amsterdam, pp. 13-24.

Salet, W. & A. Faludi (2000) 'Three Approaches to Strategic Spatial Planning', in: Salet, W. & A. Faludi (eds.) *The revival of Strategic Planning*, Koninklijke Akademie van Wetenschappen, Amsterdam, pp. 1-10.

Scharpf, F.W. (1997) *Games Real Actors Play: Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*, Westview Press, Oxford.

Schendelen, M. van (1997a) *Natuur en ruimtelijke ordening in Nederland*, NAI-uitgevers, Rotterdam.

Schendelen, M.P.C.M. van (1997b) 'De mythe van soevereiniteitsverlies in Europa', *Internationale Spectator*, 51, nr. 7/8, pp. 366-371.

Schermers, H.G. & H.A.H. Audretsch (1994) 'De instellingen van de Benelux; Schets van de structuur in historisch perspectief; Verwachtingen en resultaten', in: Postma, A., H. Balthazar, L.J. Brinkhorst, M. Dumoulin & N. von Kunitzki (red.) *Benelux in de kijker: 50 jaar samenwerking*, Benelux, Brussel, pp. 131-171.

Schön, D.A. (1983) *The Reflective Practitioner: How Professionals Think in Action*, Basic Books, New York.

Schön, D.A. & M. Rein (1994) *Frame Reflection: Toward the Resolution of Intractable Policy Controversies*, Basic Books, New York.

Schulz, Chr. (1997) 'Saar-Lor-Lux: Die bedeutung der lokalen grenzüberschreitende Kooperation für den europäischen Integrationsprozess', *Europa Regional*, 5, nr. 2, pp. 35-43.

Schuyt, K. (1992) 'Sociale problemen in Nederland', in: Gerritsen, J.W. & G.C. de Vries (red.), *Paniek in Nederland: Over sociale problemen en morele verontrusting*, Het Spinhuis, Amsterdam, pp. 1-16.

Seerden, René (1993) *Publiekrechtelijk grensoverschrijdende samenwerking tussen decentrale overheden*, dissertatie, Rijksuniversiteit Limburg, Maastricht.

Shipley, R. (2000) 'The Origin and Development of Vision and Visioning in Planning', *International Planning Studies*, 5, no. 2, pp. 225-236.

Sie Dhian Ho, M. & W. Hout (1997) 'Nederland en de veranderende internationale economie', in: Hout, W. & M. Sie Dhian Ho (red.) (1997) *Aanpassing onder druk?: Nederland en de gevolgen van de internationalisering*, Van Gorcum, Assen, pp. 1-7.

Simon, H. (1945) *Administrative behavior: a study of decision-making processes in administrative organization*, MacMillan, New York.

Siraa, T. (1989) *Een miljoen nieuwe woningen: De rol van de rijksoverheid bij de wederopbouw, volkshuisvesting, bouwnijverheid en ruimtelijke ordening (1940-1963)*, Sdu, 's Gravenhage.

Siraa, H.T., A.J. van der Valk & W.L. Wissink (1995) *Met het oog op de omgeving: Een geschiedenis van de zorg voor de kwaliteit van de leefomgeving; Het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer*, Sdu, Den Haag.

Snellen, I.Th.M. (1987) *Boeiend en geboeid: ambivalenties en ambities in de bestuurskunde*, Samson/H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan de Rijn.

- Soetendorp, R.B. (1994) 'Analyse van buitenlands beleid', in: Koch, K., R.B. Soetendorp & A. van Staden *Internationale betrekkingen: Theorieën en benaderingen*, Aula pocket, Het Spectrum, Utrecht, pp. 40-66.
- Spoormans, H.C.G. (1998) 'Imago's en zelfbeelden. Onderzoek over cultuurverschillen in de Nederlands-Duitse grensregio's', in: Spoormans, H.C.G., E.A. Reichenbach & A.F.A. Korsten (red.), *Grenzen over: Aspecten van grensoverschrijdende samenwerking*, uitgeverij Coutinho, Bussum, pp. 271-283.
- Staden, A. van (1994) 'De heerschappij van staten: het perspectief van het realisme', in: Koch, K., R.B. Soetendorp & A. van Staden (red.) *Internationale betrekkingen: Theorieën en benaderingen*, Aula pocket, Het Spectrum, Utrecht, pp. 11-39.
- Staden, A. van (1998) 'Nederland en Europa', *Openbaar Bestuur*, nr. 11, pp. 4-8.
- Steigenga, W. (1964) *Moderne planologie*, Aula boeken, Utrecht/Antwerpen.
- Storper, M. (1997) *The Regional World: Territorial Development in a Global Economy*, The Guilford Press, New York/London.
- Studiegroep Omgeving, Bureau SME & SESO-UFSIA (1996) *Ontwerp van werkplan Rijn-Schelde-Delta*, Mortsel.
- Stuurgroep Rijn-Schelde Delta (1989) *Visie op de Rijn-Schelde Delta*, Advies van de stuurgroep Rijn-Schelde Delta over de ontwikkeling van de regio's Rotterdam, Dordrecht, Breda, Middelburg en Terneuzen.
- Susskind, L.E. (1994) *Environmental Diplomacy: Negotiating More Effective global Agreements*, Oxford University Press, Oxford.
- Susskind, L.E. & Cruikshank, J. (1987) *Breaking the Impasse: Consensual Approaches to Resolving Public Disputes*, Basic Books, New York.
- Swaan, A. de (1993) 'Notes on the Evolution of Social Identifications: from kin to village, region nation ... and beyond?', in: Dirven, E., J. Groenewegen & S. van Hoof (eds.) *Stuck in the region: Changing scales for regional identity*, Nederlandse Geografische Studies, Utrecht, pp. 75-85.
- Swyngedouw, E. (1997) 'Excluding the Other: The production of Scale and Scaled Politics', in: Lee, R. & J. Wills (eds.) *Geographies of Economies*, Arnold, London, pp. 167-176.

Tatenhove, J. van & P. Leroy (1995) 'Beleidsnetwerken: Een kritische analyse', *Beleidswetenschap*, nr. 2, pp. 128-145.

Teisman, G.R. (1995) *Complexe besluitvorming: Een pluricentrisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen*, tweede herziene druk, VUGA, Den Haag.

Terhorst, P.J.F. & J.C.L. van de Ven (1997) *Fragmented Brussels and Consolidated Amsterdam: A Comparative Study of the Spatial Organization of Property Rights*, Netherlands Geographical Society, Amsterdam.

Terhorst, P. & J. van de Ven (1999) 'Stedelijke Ontwikkelingspaden, Regimes en eigendomsrechten: Brussel en Amsterdam vergeleken', *Planologisch Nieuws*, 19, nr. 4, pp. 342-366.

Terpstra, J. & T. Havinga (1999) 'Uitvoering tussen traditie en management: structuratie en stijlen van beleidsuitvoering', in: W. Bakker & F. van Waarden (red.) *Ruimte rond regels: Stijlen van regulering en beleidsuitvoering vergeleken*, uitgeverij Boom, Amsterdam, pp. 40-67.

Uittenbroek, E.J. (1999) *Een Visie op de Europese grond gegrond*, doctoraalscriptie Planologie, Universiteit van Amsterdam, Amsterdam.

Valk, A. van der (1989) *Amsterdam in aanleg: Planvorming en dagelijks handelen*, Planologische studies 8, Universiteit van Amsterdam, Amsterdam.

Valk, A. van der & J. de Vries (1996) 'De Rijksplanologische Commissie: In de schemerzone tussen planning en politiek', *Stedebouw en Ruimtelijke Ordening*, 77, nr. 5, pp. 24-31.

Van den Broeck, J. (1986) 'Structuurplanning', in: J. Van Alsenoy (red.) *Ruimtelijke planning: Praktijkboek voor stedebouw en stadsvernieuwing, huisvesting en milieu; met beschrijvende inventaris van de organisatie in Vlaanderen*, Afl. 17, Van Loghum Slaterus, Antwerpen, pp. 3-8.

Van den Broeck, J. (1995) 'ROM-aanpak Gentse Kanaalzone: naar keiharde uitspraken?', *Stedebouw en Volkshuisvesting*, 76, nr. 9/10, pp. 19-24.

Van den Broeck, J. (1997) 'The spatial Development Perspective for the Benelux', *Built Environment*, 23, no. 1, pp. 14-26.

Van den Broeck, J. (2000) 'EROP of EOP?', *Stedebouw en Ruimtelijke Ordening*, 81, nr. 1, pp. 13-15.

Van den Broeck, Jef & Jef Vanreusel (1985) 'Ruimtelijke Planning in België', *Rooilijn*, 18, nr. 4, pp. 98-108.

Vandermotten, C. (1994) 'Le Plan Régional de Développement de la Région de Bruxelles-capitale', in: C. Vandermotten (ed.) *Planification et Stratégies de Développement dans les Capitales Européennes*, Editions de l'Université de Bruxelles, Brussels, pp. 197-205.

Vandermotten, Christian, Marie Anne Maniet & Frank Vermoesen (1995) *Locatiebeleid: ... in dienst van mobiliteitsbeheersing*, Studie uitbesteed door het projectbureau Tweede Benelux Globale Structuurschets, Institut de Gestion de l'Environnement et d'Aménagement du Territoire, Université Libre de Bruxelles, Brussel.

Vandermotten, C. & M.A. Maniet (1995) 'Les rapports entre Bruxelles et la Wallonie et l'aménagement du territoire', *Ruimtelijke planning*, nr. 4, pp. 59-79.

Van der Vliet, L. (1991) 'De ruimtelijke planning en de inzet van G.I.S. in Vlaanderen en Nederland als in een spiegel', *Planologische Discussiebijdragen*, Stichting Planologische Discussiedagen, pp. 795-804.

Van Hooydonk, Eric (2000) 'Het internationaal juridisch statuut van de IJzeren Rijn: Van het Scheidingsverdrag tot Trans-Europese Netwerken, in: Witlox, Frank (red.) *De IJzeren Rijn en de Betuweroute*, Garant, Leuven/Apeldoorn, pp. 21-74.

Van Staeyen, J. (1998) 'Ruimte, grenzen en planning', *Planologisch Nieuws*, 18, nr. 1, pp. 8-23.

Van Wesenbeeck, Ph. (1996) 'Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen; Het stedelijk-gebied-beleid concreet gemaakt: afbakening van de stedelijke gebieden', *Planologische Discussiebijdragen*, Stichting Planologische Discussiedagen, Delft, pp. 85-95.

Veen, F.H. van der (1993) 'Conclusies en aanbevelingen', In: B.E.U., Dossier 93/1: *Grensoverschrijdende ruimtelijke ordening*, Benelux Economische Unie, Brussel, pp. 137-142.

Veer, J. van der (1997) *Omstreden stadsgrenzen: Een eeuw besluitvorming over annexaties en regionale besturen rond Amsterdam en Eindhoven*, Eburon, Delft.

Veggeland, N. (1998) 'Regional Governance, Euro-regions, Flexibility, Power and Rights', in: Kicker, R., J. Marko & M. Steiner (eds.) *Changing Borders: Legal and*

Economic Aspects of Europe Enlargement, Peter Lang – Europaischer Verlag der Wissenschaften, Frankfurt am Main, pp. 47-53.

Velden, H.E. ten & Martin, D. (1997) 'Europese ruimtelijke ordening naar een hoger plan: De 'unifying concepts uit het Europees Ruimtelijk Ontwikkelingsperspectief', *Stedebouw en Ruimtelijke Ordening*, 78, nr. 4, pp. 23-28.

Veldkamp, Casper (1994) 'Schuivende bestuurlijke verhoudingen in België en de relatie met Nederland', *Openbaar bestuur*, nr. 3, pp. 2-9.

Verberk, V.A.M. (1973) 'Het Benelux-Middengebied', *Stedebouw en Volkshuisvesting*, 54, nr. 10, pp. 372-380.

Verberk, V.A.M. (1987) 'Benelux Globale Structuurschets inzake Ruimtelijke Ordening', *Stedebouw en Volkshuisvesting*, mei, pp. 155-162.

Vereniging Deltametropool (1998) *Deltametropool*, Delft.

Vermeersch, Charles (1994) *Structuurplanning: Instrument voor het denken over de vormgeving aan de ruimtelijke structuur*, die Keure, Brugge, m.m.v. Rik Houthaeye.

Vision Working Group (2000) *Norvision: A Spatial Perspective for the North Sea Region*, Vision Working Group with representatives from spatial planning offices from participating countries and regions, prepared by Planco Consulting GmbH, Essen.

Voorst tot Voorst, B.J.M. van (1998) *Limburg en de Grondwet*, essay, provincie Limburg, Maastricht.

Vree, Wilbert van (1994) *Nederland als vergaderland: opkomst en verbreiding van een vergaderregime*, Wolters-Noordhoff, Groningen.

Vries, Jochem de (1997) 'Voorbij het einde van de wereld: Grensoverschrijden-de samenwerking in het Nederlands-Vlaamse grensgebied', *Stedebouw en Ruimtelijke Ordening*, 78, nr. 4, pp. 30-32/45-46.

Vries, Jochem de (1999) 'Ruimtelijke ordening in Europees perspectief: Het EROP en de Vijfde nota ruimtelijke ordening', *Impressie van de expertise bijeenkomst Ruimtelijke Ordening in Europees perspectief*, NIROV/Europalan-Bulletin, nr. 13/14, pp. 9-14.

Vries, Jochem de & Jef Van den Broeck (1997) 'Benelux: a Microcosm of Planning Cultures', *Built Environment*, 23, no. 1, pp. 58-69.

Vries, Jochem de & Wil Zonneveld (2001) *Transnational Planning and the Ambivalence of Dutch Spatial Planning*, Paper for the World Planning Schools Congress, College of Architecture and Urban Planning, 11-15 July, Tongji University, Shanghai, China.

Vugt, G.W.M. van (1994) 'Bestuursculturen van België en Duitsland', *Openbaar Bestuur*, nr. 12, pp. 10-15.

Wallagh, G.J. (1994) *Oog voor het onzichtbare: 50 jaar structuurplanning in Amsterdam 1955-2005*, Van Gorcum, Assen.

Waterhout, B. (1998) *Europees ruimtelijk ontwikkelingsbeleid op zoek naar evenwicht: Een analyse van het EROP-proces*, doctoraalscriptie, Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen, Universiteit van Amsterdam, Amsterdam.

Waterhout, B. (2000) 'De verbeelding rond Nederland en Vlaanderen', *Rooilijn*, 33, nr. 6, pp. 272-280.

Waterhout, B. & W. Zonneveld (2000) *Onbekend en Ongewild: Het Europees Ruimtelijk Ontwikkelingsperspectief*, AME, Universiteit van Amsterdam, Amsterdam.

Weale, Albert (1992) *The new politics of pollution*, Manchester University Press, Manchester/New York.

Weil, Gordon L. (1970) *The Benelux Nations: The Politics of Small-Country Democracies*, Holt, Rinehart and Winston Inc, New York.

Weiss, Robert S. (1994) *Learning from Strangers. The Art and Method of Qualitative Interview Studies*, The Free press, New York.

Wester, Fred (1987) *Strategieën voor kwalitatief onderzoek*, Coutinho, Bussum.

Williams, R.H. (1996) *European Union Spatial Policy and Planning*, Paul Chapman, London.

Wissink, B. (2000) *Ontworpen en ontstaan: Een praktijktheoretische analyse van het debat over het provinciale omgevingsbeleid*, Voorstudies en achtergronden 108, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Den Haag.

Witsen, J. (1991) 'Five Decades, Five Directors: The National Physical Planning Agency 1941-1991: A personal View', *Built Environment*, 17, no. 1, pp. 61-68.

Witsen, J. (1994) *Het Europa van de regio's*, *Pin Nieuws* (extra nummer), 17, nr. 7.

Witsen, J. (1995) 'Toespraak ter gelegenheid van het 25-jarig bestaan van de BCRO', *Benelux-Cahier*, nr. 1, Benelux Economische Unie, Brussel.

Witsen, P.P. (1999) 'Een fluistermotor van bestuurlijke samenwerking: het project Rijn-Schelde Delta', in: Evers, F., B. Waterhout & W. Zonneveld (red.) *Europa in stad en land*, NIROV-Europlan, Den Haag, pp. 33-42.

World Commission on Environment and Development (1987) *Brundlandt Report: Our Common Future*, Oxford University Press, Oxford.

Woud, A. van der (1998, eerste druk 1987) *Het lege land: De ruimtelijke orde van Nederland 1798-1848*, uitgeverij Contact, Amsterdam.

WRR (1994) *Besluiten over grote projecten*, Rapporten aan de Regering 46, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 's Gravenhage.

WRR (1998a) *Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek*, Rapporten aan de Regering 53, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 's Gravenhage.

WRR (1998b) *Staat zonder land: Een verkenning van bestuurlijke gevolgen van informatie- en communicatietechnologie*, Rapporten aan de Regering 54, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 's Gravenhage.

Zonneveld, W. (1989) *Ruimtelijke perspectieven in Europa: bouwstenen voor een ruimtelijk perspectief*, Planologisch en Demografisch Instituut, Universiteit van Amsterdam, Amsterdam.

Zonneveld, W. (1991a) *Conceptvorming in de ruimtelijke planning: Patronen en processen*, Planologische Studies 9a, Universiteit van Amsterdam, Amsterdam.

Zonneveld, W. (1991b) *Conceptvorming in de ruimtelijke planning: Encyclopedie van planconcepten*, Planologische Studies 9b, Universiteit van Amsterdam, Amsterdam.

Zonneveld, W. (1997) 'Nederland en Vlaanderen: nabije buren en verre verwanten', *Stedebouw en Ruimtelijke Ordening*, 78, nr. 4, pp. 36-37.

Zonneveld, W. (1998) 'Een pleidooi voor een open ruimtelijke ordening', *Rooilijn*, 31, nr. 10, pp. 511-517.

Zonneveld, W. & W. Buunk (2000) 'Greep krijgen op de Europese ruimte: Ervaringen met het Study Programme on European Spatial Planning', *NIROV-Europlan-Bulletin*, nr. 14/15, pp. 10-13.

Zonneveld, W. & F. D'hondt (1995a) *Schetsberichten januari 1995*, Projectbureau Tweede Benelux Structuurschets, Secretariaat-Generaal van de Benelux Economische Unie, Brussel.

Zonneveld, W. & F. D'hondt (1995b) *Schetsberichten september 1995*, Projectbureau Tweede Benelux Structuurschets, Secretariaat-Generaal van de Benelux Economische Unie, Brussel.

Zonneveld, W. & A. Faludi (1994) *De blik gericht op Brussel*, AME, Universiteit van Amsterdam, Amsterdam.

Zonneveld, W. & A. Faludi (eds.) (1997) 'Theme: Vanishing Borders: The Second Benelux Structural Outline', *Built Environment*, 23, no. 1.

Zonneveld, W. & A. Faludi (1998) *Europese integratie en de Nederlandse ruimtelijke ordening*, Voorstudies en achtergronden 102, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Sdu, Den Haag.

Bijlage 1 Belangrijkste afkortingen

ADR	Alternative Dispute Resolution
ANKE	Arnhem-Nijmegen-Kleve-Emmerich
ANWB	Algemene Nederlandse Wielrijders Bond
BCRO	Bijzondere Commissie voor de Ruimtelijke Ordening (BEU)
BEU	Benelux Economische Unie
BLEU	Muntunie gevormd door Luxemburg en België in 1921
CCC(-studie)	Central and Capital City-studie, ofwel centrale regio van hoofdsteden
CRONWE	Conferentie voor Regionale Ontwikkeling in Noordwest-Europa
DG	Directoraat-Generaal van de Europese Commissie
EFRO	Europese Fonds voor Regionale Ontwikkeling
EHS	Ecologische Hoofdstructuur
EROP	Europees Ruimtelijk Ontwikkelingsperspectief
EU	Europese Unie
EUROSTAT	Europees bureau voor de Statistiek
EZ	(Ministerie van) Economische Zaken (Nederland)
HSL	Hogesnelheidslijn
INTERREG	Communautair Initiatief voor de ontwikkeling van trans-nationale en grensoverschrijdende samenwerking
INTERREG IIC	Communautair Initiatief voor de ontwikkeling van trans-nationale en grensoverschrijdende samenwerking gericht op ruimtelijke planning
KLM	Koninklijke Luchtvaartmaatschappij (Nederland)
KvK	Kamer van Koophandel (Nederland)
LiKoTo	Lille-Kortrijk-Tournai
LNV	(Ministerie van) Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (Nederland)
MHAL	Maastricht/Heerlen-Hasselt/Genk-Aken-Luik
NGO	Non-Gouvernementele Organisatie
NIROV	Nederlands Instituut voor Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting
NWMA	North Western Metropolitan Area (Interreg IIC programma-gebied)
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
PKB	Planologische Kernbeslissing
PRATW	Plan Régional d'Aménagement du Territoire Wallon
PS	Parti Socialiste (België)
PPC	Provinciale Planologische Commissie (Nederland)
ROM-project	Ruimtelijke Ordening en Milieu-project
RPD	Rijkspanologische Dienst (Nederland)
RSD	Rijn-Schelde Delta

RSV	Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen
Saar-Lor-Lux	Saarland-Lorraine-Luxembourg
SDER	Schéma Développement l'Espace Régional (Wallonië)
TBS	Tweede Benelux Structuurschets
TEN	Trans-Europese Netwerken
VINEX	Vierde Nota over de ruimtelijke ordening Extra (Nederland)
VNO/NCW	Vereniging van Nederlandse Ondernemers/Nederlandse Christelijke Werkgevers
VROM	(Ministerie van) Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (Nederland)
V&W	(Ministerie van) Verkeer en Waterstaat (Nederland)
WRO	Wet op de Ruimtelijke Ordening (Nederland)
WRR	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (Nederland)
WTO	World Trade Organisation

Bijlage 2 **Gesprekspartners**

Met de onderstaande personen is in het kader van het onderzoek gesproken. Een gedeelte van de interviews is afgenomen door studenten ten behoeve van een leeronderzoek (Van den Berg, 1996 en Van Dijk e.a., 1997).

Dhr. H. Abts, Secretariaat-Generaal BEU
 Dhr. M.J. Barendrecht, Rijksplanologische Dienst (NL)
 Dhr. C. Bastin, ministerie van het Waals Gewest
 Dhr. L. van den Berg, Secretariaat-Generaal BEU
 Dhr. L. Bracke, provincie Limburg (B)
 Dhr. H. van Dam, Inspectie Ruimtelijke Ordening Zuid, Rijksplanologische Dienst (NL)
 Dhr. L. De Belie, Administratie Ruimtelijke Ordening Huisvesting en Monumenten (AROHM) Limburg (B)
 Dhr. P. De Boe, CREAT, Universiteit Louvain la Neuve
 Dhr. F. De Mulder, provincie Oost-Vlaanderen
 Mevr. C. Deschamps, kabinet van de Waalse minister voor ruimtelijke ordening
 Dhr. K. De Smet, provincie Antwerpen
 Dhr. F. D'hondt, Secretariaat-Generaal BEU (projectenmanager RSD-samenwerking)
 Mevr. R. Erauw-Zegers, provincie Oost-Vlaanderen
 Mevr. F. Frequin, kabinet van de Waalse minister voor ruimtelijke ordening
 Mevr. A. Geets, ministerie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest
 Dhr. M. van Ginderen, provincie Limburg (NL)
 Dhr. J. Godthelp, provincie Zeeland
 Dhr. P. Gosselain, ministerie van het Waals Gewest
 Dhr. J. Goris, provincie Noord-Brabant
 Dhr. T.T. Hagedoorn, provincie Noord-Brabant
 Dhr. P. den Hertog, burgemeester van Velsen, Comité van de Regio's
 Dhr. R. Houthaeye, Rijksuniversiteit Gent
 Dhr. P. Janssens, adviesbureau Mens & Ruimte en (later) Secretariaat-Generaal BEU
 Dhr. G. Kater, provincie Limburg (NL)
 Dhr. R. Kragt, Rijksplanologische Dienst (NL)
 Dhr. E. Lagrou, Sint-Lucas Werkgemeenschap Brussel
 Dhr. B. Langerwerf, provincie Antwerpen
 Dhr. R. Liekens, ministerie van de Vlaamse Gemeenschap
 Dhr. J. Lorent, ministerie van de Vlaamse Gemeenschap
 Dhr. L. Maréchal, ministerie van het Waals Gewest
 Dhr. K. van der Meijden, provincie Noord-Brabant
 Dhr. A. van der Niet, Secretariaat-Generaal BEU
 Dhr. F. Offrein, provincie Limburg (NL)
 Dhr. B. Perieux, ministerie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest

Dhr. L. Penneman, Gewestelijke Ontwikkelingsmaatschappij (GOM) Antwerpen

Mevr. M. Scholltes, ministerie van Ruimtelijke Ordening Luxemburg

Dhr. J.C. Sinner, ministerie van Ruimtelijke Ordening Luxemburg

Mevr. E. Span, provincie Noord-Brabant

Dhr. J. Van den Broeck, adviesbureau studiegroep Omgeving (projectleider
Tweede Benelux Structuurschets)

Dhr. H. Van Severen, provincie West-Vlaanderen

Dhr. L. Van der Vliet, kabinet van de Vlaamse minister voor ruimtelijke orde-
ning

Dhr. J.P. Van Reybroeck, adjunct-kabinetschef Waalse minister voor ruimtelij-
ke ordening

Dhr. P. Van Wesenbeeck, ministerie van de Vlaamse Gemeenschap

Dhr. M. Willems, AROHM Brugge

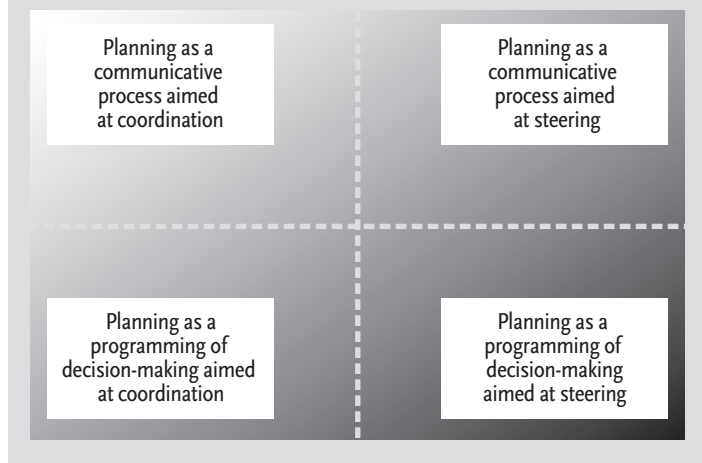
Summary

European integration and socio-economic internationalisation are two interconnected processes with varying and far-reaching consequences for national governments. One effect these processes have is to diminish the power of national governments in spatial planning. Transnational and cross-border co-operation is one way that governments can continue to have an impact on spatial developments. This kind of co-operation is fraught with problems, however, because it is precisely these borders that are so important for governmental action. This book is about this new policy practice: transnational and cross-border spatial planning. It is a report of an exploratory study on the specific characteristics of this practice. The book focuses on two policy pathways I observed, sometimes from close by: the production of the *Second Benelux Structure Outline* and the *Spatial Development Perspective for the Rhine-Scheldt Delta*. This exploration has produced insight into the specific problems of transnational and cross-border spatial planning. The research was qualitative in nature, utilising various methods of data collection including archival research, interviews and direct observation as a participant.

Given the fact that this concerns a new practice, it cannot be stated in advance that, for example, the Dutch policy terrain can serve as a model. It was therefore necessary to determine what the fundamental characteristics of spatial planning were that would give direction to the research. On the basis of planning theory and related theoretical formulations, Chapters 2 and 3 sketch the contours of spatial planning as understood in this research.

Chapter 2 argues that theory assigns two primary functions to planning, that is, co-ordination and steering. Spatial planning as co-ordination is geared towards preventing conflicts between social actors. Not astonishingly, this regards conflicts arising from multiple claims on space. Spatial planning as steering is an activity that strives to achieve spatially formulated objectives, such as establishing a 'main ecological structure'. Neither in theory nor in practice is it always easy to determine exactly where the one kind of planning ends and the other begins. This study assumes that a continuum exists between co-ordination on the one hand and steering on the other.

Chapter 3 examines the operation of planning: the way in which the relationship between the planning subject (those responsible for making plans) and the object of planning (the decision-making process) must be understood. The chapter concludes that this relationship can be conceptualised in two ways: as communication or as programming. The effects that planning as a communicative process has must be sought in changes in the referential framework of actors, particularly changes in spatial perceptions and attitudes with regard to other actors. One clear demand made by the communicative perspective when drawing up a new plan is the fact that new insights arise which can contribute to the referential framework of actors. The communicative impact of plans also relates to the use of a plan by targeted actors to produce concrete decisions and ensure legitimacy. In a national context, plans

Figure 1 Four dimensions of spatial planning

can often serve as a legitimisation framework because they satisfy given legal criteria and because they have a legal status. This is not the case with transnational and cross-border plans. These plans must therefore make it clear why they can serve as a legitimisation framework. Obviously, for transnational and cross-border plans sovereignty and subsidiarity are important points of departure.

In a more everyday sense, planning is the co-ordinated application of instruments to bring about predetermined objectives. Building on this definition, the study and design of planning processes should orient itself foremost towards directing future decision-making processes towards stated objectives. Governments have countless instruments to give shape to this programming process.

Four combinations can be constructed on the basis of this distinction between the operation and function of planning. These extremes can be placed in the form of a matrix (see Figure 1). The transition between each extremity is indicated with dotted lines because, as mentioned above, the transition from one to the other is not razor sharp. The black/white shading refers to the degree of required consensus and the availability of instruments. The level of consensus within the planning subject regarding the way in which spatial issues and solutions must be defined will influence the way in which planning can be given shape. The availability of instruments is especially important for the degree to which planning as programming can take shape. As the matrix colour darkens, more agreement and more (and more powerful) instruments are necessary. Planning can only be successful if the planning approach and the degree of agreement and availability of instruments coincide. Of course, the degree of agreement and availability of instruments can change over time in a given planning process. For example, a process designed according to a communicative perspective can generate such a degree of consensus between actors that one can progress to the programming phase. If a consensus does exist within the planning subject on the spatial quality of an area, co-ordination-oriented planning can be changed to steering-oriented planning.

On the basis of this interpretation of planning, a number of questions were formulated to guide the analysis of the two policy processes:

- To what extent does the planning subject allow itself to be led in the plan development by considerations of a communicative and/or programmatic nature? And how does the planning subject deal with the potential tension between both perspectives?
- How can the issues introduced by the planning subject be typified (co-ordination/steering)?
- How are issues placed on the planning subject's agenda? In other words, how is planning as a communicative process constructed?
- Which target groups does the planning subject have in mind during the planning process and how are they approached? In other words, how is planning as programming constructed?

Before the actual analysis can commence, Part 2 (Chapters 4 and 5) describes the specific context in which transnational and cross-border spatial planning takes place. This context consists of socio-economic developments (such as the emergence of a network society), institutional changes (such as European integration) and the different opinions on the role of the government in the three Benelux countries. It is important to gain insight into this context in order to determine what issues could be relevant for transnational and cross-border planning in the Benelux. In addition, knowledge about the context is vital for placing the problems that surface in transnational and cross-border co-operation into perspective. The international context is central to Chapter 4, while Chapter 5 deals with the three national contexts in the Benelux.

Chapter 4 describes the international context in which spatial planning processes occur. Because it is a new policy practice, the legitimacy of transnational and cross-border spatial plans demands explicit justification. To do this, it is necessary to determine how co-operation in the area of spatial planning relates to concepts such as national borders, sovereignty, territory, and subsidiarity. In spatial planning processes, participants place much value on sovereignty and the immunity of the territory of the state. In this chapter, it is argued that sovereignty is not absolute as regards land use, and should not necessarily be so either. The state will continue to have primary authority as regards the legitimacy of government policy. However, the question of legitimacy of policy regarding land use can no longer be seen as divorced from the necessity for international co-operation. The emergence of an international order, described as a European network-state and/or multi-level governance, is seen as the most important development. One characteristic of this order is that states and subnational administrative entities will continue to play a crucial role in the legitimisation of government policy, while at the same time being part of international administrative structures. Subsidiarity remains the most important regulating principle in the definition of suitable rela-

tionships between states and international co-operation structures.

Chapter 5 'A Microcosm of Planning Cultures' focuses on the various national contexts within the Benelux. Here, the administrative practices and spatial policy in the member states are analysed using the concept 'planning culture'. The transition of Belgium into a federal state made Flanders, Wallonia and Brussels autonomous with regard to spatial planning. Before, when this policy area fell under the authority of the Belgian national state, strategic spatial planning at higher spatial scales never got off the ground. The Netherlands, in contrast, the role of the government in solving spatial problems is closely tied to the often lofty aspirations in relation to the problem-solving capacity of the state. In Luxembourg, the activities of the state are closely tied to retaining the many areas in which it has created an international exception for itself. This frequently conflicts with a strict spatial policy that, for example, places limitations on where businesses may locate.

The chapter concludes that – excepting the Netherlands – the countries in the Benelux have a politicised planning culture. This culture is typified by a domination of political networks in decision-making on spatial planning, giving political display a great impact on spatial planning. Another result of the politicised planning culture is that not much use is made of reports, policy documents and the like. The practice in the Netherlands can be described as a depoliticised planning culture. In this culture it is the bureaucratic networks that are dominant in decision-making on spatial planning, and much use is consequently made of reports and policy documents. It should be pointed out, however, that there is a perceptible movement – especially in Flanders – from a politicised to a depoliticised planning culture.

The third part of the book describes the two planning processes in depth. Chapters 6 to 8 spotlight the realisation of the *Second Benelux Structure Outline*, whilst Chapter 9 describes the *Spatial Development Perspective for the Rhine-Scheldt Delta*.

The commissioning of a project team to draw up the Second Outline was preceded by an agenda-definition process, described in Chapter 6 'Towards a Second Benelux Structure Outline: 'from plans come plans''. This phase defined the issues that must be addressed in the Second Outline and articulated the expectations regarding the document's performance. An important point of reference in the decision to draw up a Second Outline was the experience with the 1986 *Benelux Global Structure Outline*. It was soon apparent that the performance of this first version left much to be desired. This was due in part to the working method that was followed: only a handful of bureaucrats from the Dutch national planning agency (RPD) and the Secretary General of the Benelux Economic Union were involved in its creation.

The *Administrative Accord* in 1994 between the Benelux ministers for spatial planning set the agenda for drawing up the Second Outline. This agenda

dictated that the Second Outline should reconcile diverging ambitions, particularly with regard to the plan's performance. The Second Outline must be both visionary – a clear communicative aim – as well as implementation-oriented – that is, planning as programming.

Interestingly, little consensus existed between the planning agencies of the countries and regions regarding what subjects should be handled by transnational planning. None of the partners proposed burning spatial issues that would demand co-operation between the different countries and regions in the Benelux. Although three topics were selected – urban networks, transportation and rural areas – the issues encompassed a wide range of possibilities ranging in levels of scale and function of planning.

Moreover, one could detect a 'defensive' element in the attitude of all the partners. As long as the results would not do any harm, there was no objection to participation. One person described it as: "it's better than them deciding on our future without us". Or as a Walloon described: "I think that Wallonia is only participating because they don't want to participate."

Chapter 7 'The new Outline: search for spatial cohesion or impasse?' concentrates on the realisation of the Second Outline. The flood of meetings and reports that together comprise the planning process converged in two reports: the *Draft Outline* and the *Resolution*. The Draft Outline, drawn up by a project team called in especially for the purpose, constitutes the substantive core of the Second Outline. In consultation with the involved planning agencies and after gaining input from stakeholders, this draft was adapted to become a policy document. This policy document, the Second Benelux Structure Outline, was then approved as a 'policy intention' by the Benelux ministers for spatial planning in July 1997.

The project team for the Second Outline succeeded in placing an ambitious plan on the table in a relatively short period of time. An important precondition is that vision formulation and implementation go hand in hand. It emphatically envisions a communicative aspect, as evidenced by the presence of a 'spatial concept'. In addition, further elaboration is given to the programming dimension of planning, as shown by the enlarged arsenal of proposed measures. The outcome was no sinecure, especially given the fact that the team – assembled from the different planning cultures – had relatively little time to cultivate a good dialogue. The internal debate could only get off the ground once a common planning language had been developed.

The project team's approach was inspired greatly by Flemish structure planning. In drawing up the Draft Outline, the firm ascribed great weight to the current spatial policy and that being developed in the various parts of the Benelux. The 'current' spatial structure as maintained in the Draft Outline, for example, was taken from this policy. The main spatial concepts in the plan have a strong orientation towards Flanders and the Netherlands, largely due to a division of the Benelux into Benelux-North, Benelux-Delta and Benelux-

South. The Benelux-Delta, from which Wallonia and Luxemburg are totally excluded, comprises the 'core area' of the Benelux. This tripartition was greatly responsible for structuring the other concepts. Luxemburg and Wallonia in particular found this problematic at later stages of the planning process. Another point of discord concerned the rigorous measures included in the Draft Outline's outlook section. These measures were tempered during the discussions between the countries and regions in the Benelux on the Resolution. Whilst the Draft Outline had spoken of 'essential decisions', the Resolution only contained 'policy options'. The communicative power of the Draft Outline was compromised further by the fact that the depictions of the spatial concepts were excluded from the main report, and only allowed in an appendix.

This case illustrates that the relationship between the spatial concept and the measures in the Draft Outline was not always clearly defined. Admittedly, the project team had relatively little time and few resources to draw up the plan. This was also the first time the spatial planning ministers had commissioned a transnational plan at this scale. Despite this, the ministers and their agencies never acknowledged (or wished to acknowledge) that this concerned a very complex job. This complexity resulted from different planning cultures, diverging interests and the relative uncertainty about the effects internationalisation would have for spatial planning.

The strained relations between Flanders and the Netherlands on the one hand, and Luxemburg and Wallonia on the other proved to be a formidable barrier to reaching consensus on the Second Benelux Structure Outline as a whole. Representatives from Wallonia and Luxemburg in particular had defined the situation in terms of conflicting interests. An important factor in this was the fact that the spatial perspective for the Benelux as advanced by the project team had accorded a central position to the Benelux-Delta, making the Luxemburgers and Walloons feel that they did not belong to the Benelux economic core area. This sentiment was only intensified by the designation of large areas in Wallonia and Luxemburg as a 'European Green Heart' in the Draft Outline. Objections to this idea caused it to be scrapped – it is not to be found in the Resolution.

Chapter 8 'Overtaken by European spatial planning?' reflects on the performance of the Second Outline. This is mainly sought in the European initiatives in the area of spatial planning. The chapter also looks at the spatial policy being developed in the different countries and regions in the Benelux.

It is safe to say that the Second Outline's prospects for performance are not especially favourable. The European projects aimed towards transnational and cross-border spatial planning in the framework of the Interreg IIc programme (Community Initiative of the EU concerning Transnational Co-operation on Spatial Planning 1997-2001), are following their own course. There are few or no signs of substantive cross-linkages between these projects and the

Second Outline. With regard to the spatial policy now being prepared by the Benelux partners, the primary conclusion is that the desired spatial structure as described in the Second Outline has given no direction to the policy discourse in the different parts of the Benelux.

The most important result of the Second Outline was the experience and insight gained by the planning experts directly involved in the process. Three kinds of knowledge were accrued. The first was one of spatial positioning: participation helped to make those involved – especially the Walloons and Luxemburgers – more aware of their own spatial strategic interests vis-à-vis the other Benelux partners. Secondly, the co-operation helped engender an exchange of technical expertise. For example, participation helped those involved to gain insight into spatial concepts used elsewhere. A third effect was the development of specific (and unique!) knowledge about the organisation of transnational planning processes. These experiences will influence (and indeed have already had an impact on) the organisation of new transnational planning processes. An important factor in this is the fact that the officials and experts involved have become part of a network of transnational spatial planners.

Chapter 9 'All maps tucked away: co-operation in the Rhine-Scheldt Delta' recounts the realisation of a spatial development perspective at the cross-border level. In 1995, after years of often-painstaking preparation, a letter of intent was finally signed by, among others, the ministers of spatial planning from Flanders and the Netherlands, the governors from a number of border provinces and representatives from Flemish and Dutch Chambers of Commerce. This letter of intent was poised to play an important part in the formulation of a common spatial development perspective. However, a discussion soon erupted within the co-operation structure about the necessity of a 'plan'. Especially the delegates from outside the world of spatial planning were sceptical, and some preferred to realise 'concrete' projects instead. It was finally decided to study the desirability of a spatial development perspective (Report 1997). This provided the foundation for the actual spatial development perspective (Report 1998). Both were produced by a small team of 'external' experts (i.e. drawn from outside the participating parties).

The differences between the partners were great. Not only were there cross-border differences, but also differences between economic and ecological interests. The planning team finally adopted the principle that the Rhine-Scheldt Delta comprise four distinct systems: the logistical-industrial, ecological, urban and touristic/recreative. All these kinds of spatial cohesion, in the words of the planning team, would benefit from cohesion at the level of the Rhine-Scheldt Delta either as a whole, or as a part. By selecting different systems as a point of departure for follow-up activities, and by dealing with the further elaboration in subsections of the Rhine-Scheldt Delta, insurmountable conflicts could be avoided between actors with fundamentally different

visions of the area.

After intensive debates between the partners, this perspective was finally published in 1998 as the report *The Delta Perspective*. A condition was that the steering committee accept it as a discussion piece, and that any suggestion that this concerned a comprehensive plan be avoided. Officials from the involved parties were represented in the steering committee. In other words, the partners did not commit themselves to the content of the perspective, but promised to use it as a basis for further agreements. Although the majority of the partners were rather unenthusiastic and had adopted a 'wait and see' attitude towards the co-operation structure, the perspective did actually contribute to the development of new initiatives. The Delta perspective was finally mentioned as a guiding principle for co-operation in the 1999 *Programme Agreement*.

This case confirms the suspicion that the process management should clearly distinguish between the communicative and programming dimensions of transnational and cross-border planning, but not separate them completely. In addition, it is clear that one should not have too high expectations for the capacity of the spatial element to work as a framework for integration for cross-border co-operation. The careful selection of subjects for area-based elaboration using spatial concept formulation – i.e. steering – and the separate selection of topics for cross-border co-ordination seems the most feasible way forward for cross-border spatial planning.

Part 4 – Chapter 10 – contains the concluding remarks of the thesis. A general finding is that both plan processes had directed the approach towards planning as steering. A great deal of attention was paid to programming as well. Considerable time, effort and planning products went into the process, some of which can be placed in the lower right-hand corner of Figure 1. This is remarkable because both a high level of consensus and a great number of instruments are necessary to make planning as programming but aimed at steering a success. However, consensus and the availability of instruments were exactly the things that were absent in the transnational and cross-border spatial planning processes studied.

The research made it clear that the struggle towards programming had priority in the planning processes. The communicative dimension of the process came in second (see the first research question). The investigation into the practice surrounding the Second Outline has demonstrated that the desire to arrive at solid agreements between the partners – planning as programming – defined the communicative aspect of the plan formulation (e.g. the development of new spatial concepts). The project team's room to manoeuvre was seriously constrained by the fact that the partners' spatial policy (both existing and in preparation) was taken as a firm parameter within which all plan design had to take place. The partners did not want to be confronted

with proposals that could possibly run counter to their own policy. This limited the communicative effect of the process. A barrier had been thrust up before new and potentially controversial points of view could even be introduced.

In the Rhine-Scheldt Delta co-operation, the creation of a plan was a major point of discussion. Many members in the co-operation structure considered the implementation of concrete projects to be more important. During the process, however, a certain need did arise for a conceptual framework in the form of a spatial development perspective. The plan team increased the prospects for giving substance to the communicative process by relieving the steering group from its duty of approving the perspective.

The approach in both processes was generally oriented towards steering. At the same time, only limited attention was given to concrete co-ordination issues. This constitutes the answer to the second research question. It is difficult to bring about the required level of consensus on spatial objectives that is needed to allow steering to occur. Achieving consensus at the level of spatial objectives is at odds with the survey of co-ordination issues. Co-ordination issues frequently involve situations where actors have conflicting interests. In such situations, compromise is many times the most one can achieve. Arousing oppositions by explicitly naming co-ordination issues does little to help one reach consensus on common objectives. In addition, the planning method used may offer a possible explanation for the emphasis on steering in the processes studied. The essence of this method is the design of a desired spatial structure and the selection of instruments that would help bring it about.

What can be concluded with respect to the way in which planning as a communicative process is constructed (research question 3)? It is interesting to note that the spatial issues that are important in national practice also dominated the agenda of the main planning subjects in this research. It appears that, in practice, it is difficult to develop new spatial concepts that will do justice to the specific forms of transnational and cross-border spatial cohesion. This has something to do with the limited room that was given to the plan designers to diverge from existing national planning practices. Thus, the concepts of internationalisation, globalisation and European integration were not elaborated much in either plan.

The last research question refers to the way in which planning as programming is constructed. Although this was an important goal in both processes, neither plan was very explicit about its target group. This can be partly explained by the method that was taken, in which spatial structures played a key role. By formulating problems and objectives in terms of spatial structures – e.g. main ecological structure and open space – the explicit identification of actors in the planning target group remained largely absent.

The challenge in managing transnational and cross-border planning pro-

cesses is to keep the different dimensions of planning clearly separated, but not to the extent that the relation between them is effaced. In addition, the development of new spatial concepts – communication – must offer prospects for implementation; otherwise the governments involved may undervalue the importance of transnational planning. At the same time, planners must be given a certain freedom to develop new spatial concepts. This demands, among other things, that a certain distance be maintained from the actual implementation. With regard to the tension between co-ordination and steering, the process management must ensure that co-ordination issues are not ignored. Spatial planning subjects must also learn to treat sovereignty and subsidiarity in a different way. In both planning processes, the governments involved had dealt with sovereignty by viewing the existing national policy as unassailable. Similarly, the subsidiarity principle must be used much more explicitly in plans. Explicit justification of spatial concepts and measures on the basis of this principle is not only necessary to imbue transnational and cross-border plans with legitimacy, but it would also increase their persuasiveness.

Résumé

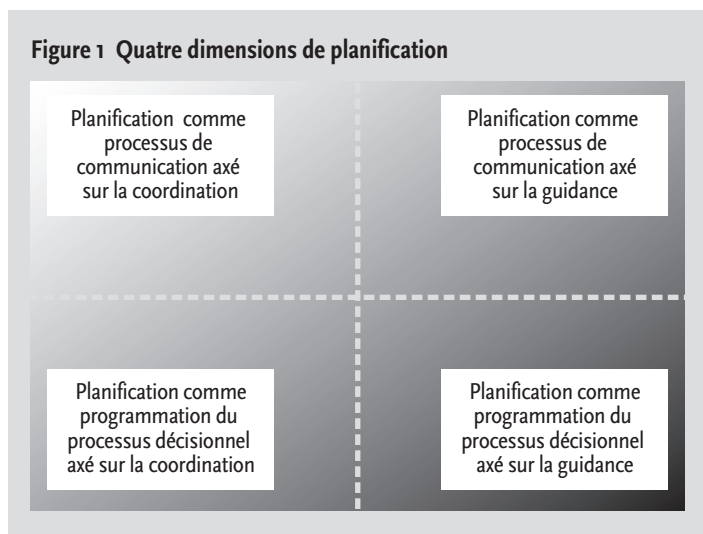
L'intégration européenne et la mondialisation de l'économie et de la société sont deux processus interdépendants dont les effets divergents et profonds interpellent les autorités (nationales). Ces processus conduisent à des situations où les autorités (nationales) perdent de plus en plus leur prise sur l'aménagement du territoire. La coopération transnationale et transfrontalière est un moyen qui permet encore aux pouvoirs publics d'exercer leurs prérogatives au niveau du développement spatial. Cette coopération rencontre toutefois de gros problèmes, car les frontières nationales sont une donnée extrêmement importante dans le cadre des actions à mener par les pouvoirs publics. Le présent ouvrage décrit précisément cette nouvelle stratégie politique: la planification spatiale transnationale et transfrontalière. L'ouvrage présente le compte rendu d'une étude prospective des points caractéristiques de cette stratégie. Deux démarches, auxquelles je me suis intéressé et parfois de très près ces dernières années, en constituent le fil rouge. Il s'agit de la réalisation de la Deuxième Esquisse de Structure Benelux et de la Perspective de Développement spatial pour le Delta Rhin-Escaut. Ce travail de prospection a permis de mieux saisir les problèmes spécifiques de la planification spatiale transnationale et transfrontalière. L'étude, enfin, a été réalisée en recourant à différentes méthodes: l'étude des sources bibliographiques, des interviews d'experts et l'observation participante.

Confronté à une nouvelle pratique, il ne m'est pas possible d'affirmer d'entrée de jeu que la politique néerlandaise en matière d'aménagement du territoire par exemple peut servir de modèle. C'est pourquoi il m'a paru nécessaire de vous présenter les caractéristiques essentielles de la planification spatiale susceptibles d'orienter la recherche prospective. Prenant appui sur les principes théoriques de la planification et ceux, connexes, de la conceptualisation, les chapitres 2 et 3 décrivent les grandes lignes de la planification spatiale telle qu'elle est abordée dans cette étude.

Le chapitre 2 expose l'approche théorique qui attribue deux fonctions primaires à la planification, à savoir la coordination et la guidance. Conçue comme une forme de coordination, la planification spatiale vise à prévenir les conflits entre acteurs sociaux. Il s'agit de toute évidence de conflits qui résultent de revendications spatiales contradictoires. Conçue comme une guidance, la planification spatiale se profile comme une activité axée sur la réalisation des objectifs spatiaux formulés par exemple dans une écostructure principale. Il n'est pas toujours facile d'indiquer clairement, que ce soit au niveau théorique ou pratique, si la planification doit être perçue comme une coordination ou comme une guidance. Dans la présente étude nous partirons du principe qu'il s'agit d'un continuum dont la coordination et la guidance forment les deux extrémités.

Le chapitre 3 se concentre sur le fonctionnement de la planification et décrit la façon d'aborder la relation entre les acteurs de la planification et son groupe cible. Il arrive à la conclusion que cette relation peut être perçue de

Figure 1 Quatre dimensions de planification



deux façons différentes: comme une communication ou comme une programmation. On trouvera les effets de la planification comme processus de communication dans les changements au niveau du cadre de référence des acteurs. Nous pensons en particulier à la perception spatiale et à l'attitude à l'égard des autres acteurs. L'exigence que l'on est en droit de poser, du point de vue de la perspective de communication, à l'établissement d'un nouveau plan, concerne la présentation de nouvelles idées susceptibles d'apporter une contribution au cadre de référence des acteurs.

La fonction 'communication' des plans s'étend en outre à l'utilisation que les acteurs du groupe cible feront de ces plans pour conférer une base légitime aux décisions concrètes. Dans un contexte national, les plans peuvent servir couramment de cadre de légitimation, puisqu'il y est satisfait à des exigences juridiques spécifiques et que le plan est doté d'un statut juridique. Il n'en va pas de même pour les plans transnationaux et transfrontaliers. Ces plans devront par conséquent indiquer les raisons pour lesquelles ils peuvent servir de cadre de légitimation. Il est précisé à cet égard que la souveraineté et la subsidiarité sont des notions importantes pour les plans transnationaux et transfrontaliers.

Dans une acception plus courante, la planification se réfère à une utilisation coordonnée des instruments indispensables pour atteindre les objectifs que l'on s'est fixés. Suivant cette acception, l'étude et la conception des processus de planification devraient servir en premier lieu à influencer les futurs processus décisionnels. Les autorités disposent de bon nombre d'instruments leur permettant de concrétiser ce processus de programmation.

En se fondant sur les distinctions opérées d'après le fonctionnement et la fonction de la planification, on peut former quatre combinaisons. Je représente ces combinaisons comme les extrémités d'une matrice (voir fig. 1). Les rapports entre les extrémités y sont présentés en pointillé, vu l'absence d'une délimitation nette comme précisé ci-dessus. Les nuances de gris reflètent le degré d'accord et de disponibilité des instruments.

A partir de la planification, telle qu'esquissée ci-dessus, j'ai formulé un certain nombre de questions qui seront déterminantes pour l'analyse des

deux processus politiques:

- Dans quelle mesure les acteurs de la planification – l'ensemble des acteurs responsables d'un plan – établit-il ses plans en tenant compte de considérations se rapportant à la communication et à la programmation? Comment les acteurs de la planification manient-ils la tension potentielle entre les deux perspectives?
- Les problèmes introduits par les acteurs de la planification doivent-ils être qualifiés de problèmes de coordination ou de problèmes de guidance?
- Comment ces problèmes vont-ils se retrouver dans la liste des points à traiter par les acteurs de la planification? Comment a-t-on, en d'autres termes, façonné la planification comme processus de communication?
- Quels sont les groupes cibles visés par les acteurs de la planification au cours du processus de planification et comment sont-ils pressentis? Comment a-t-on, en d'autres termes, façonné la planification comme processus de programmation?

Avant que la troisième partie n'aborde vraiment l'analyse empirique, la partie 2 (chapitres 4 et 5) ébauche le contexte spécifique de la planification spatiale transnationale et transfrontalière.

Ce contexte englobe les développements socio-économiques – comme l'avènement d'une société des réseaux –, les changements institutionnels – comme l'intégration européenne – et les différences de conception quant au rôle des pouvoirs publics dans les différents pays du Benelux. Une bonne connaissance de ce contexte spécifique est nécessaire si l'on veut identifier les problèmes susceptibles de donner un sens à la planification transnationale et transfrontalière dans le Benelux. Une telle connaissance est nécessaire aussi pour pouvoir situer les problèmes induits par les actions transnationales et transfrontalières dans une perspective exacte. Le chapitre 4 se concentre sur le contexte international. Le chapitre 5 se penche sur les différents contextes nationaux dans le Benelux.

Le Chapitre 4 décrit le contexte international dans lequel s'inscrivent les processus de planification spatiale. La légitimité des plans spatiaux transnationaux et transfrontaliers exige une justification explicite, d'autant plus qu'on a affaire ici à une nouvelle stratégie politique. Il faut donc expliquer comment la coopération en matière d'aménagement du territoire aborde des notions comme frontières d'Etat, souveraineté, territoire, subsidiarité. Dans le contexte de la planification spatiale, on accorde beaucoup d'intérêt à la souveraineté, aux frontières d'Etat et à l'inviolabilité du territoire national. Dans ce chapitre j'établis que la souveraineté en matière d'utilisation du sol n'est toutefois pas absolue et qu'elle ne doit pas l'être non plus. La primauté de l'Etat est acquise lorsqu'il s'agit de légitimer la politique des pouvoirs publics. La question de la légitimité de la politique des pouvoirs publics à l'égard de l'utilisation du sol ne peut toutefois plus être séparée de la nécessité d'une

coopération internationale. L'avènement d'un ordre international, défini comme Etat européen des réseaux et/ou multi-level governance, est perçu comme un développement important. Caractéristique de cet ordre international est donc le fait que les Etats et les entités politiques sous-nationales continuent de jouer le rôle crucial du point de vue de la légitimation de la politique des pouvoirs publics, mais que ces autorités font également partie intégrante de structures politiques internationales. La subsidiarité est le principe régulateur majeur lorsqu'il s'agit de déterminer les rapports exacts entre le rôle joué par les Etats et celui qui incombe aux organes de coopération internationaux.

Le chapitre 5 – 'Microcosme des cultures de planification' – s'articule sur les différents contextes nationaux dans le Benelux. Les pratiques politiques actuelles et la politique spatiale des Etats membres y sont analysées à partir de la notion de culture de planification. Suite à la régionalisation intervenue en Belgique, la Flandre, la Wallonie et Bruxelles sont désormais compétents en matière d'aménagement du territoire. A l'époque où l'aménagement du territoire était encore une compétence nationale, il n'a pas été possible de lancer une stratégie de planification spatiale aux échelons les plus élevés. On explique souvent cet échec en invoquant la défiance que les Belges éprouvent à l'égard des pouvoirs publics. Lorsqu'il s'agit de résoudre des problèmes spatiaux aux Pays-Bas, le citoyen s'en remet tout naturellement à l'Etat qui est censé répondre à ses attentes les plus soutenues en la matière. Au Luxembourg l'intervention de l'Etat vise essentiellement à sauvegarder la situation exceptionnelle qui y a été créée dans divers domaines. Une attitude souvent peu compatible avec les principes d'une politique spatiale astreignante qui impose par exemple des limites à la politique d'implantation des entreprises.

Je conclus le chapitre en indiquant que, exceptions faite des Pays-Bas, tous les pays du Benelux connaissent le phénomène de la culture de planification politisée. Cette culture se caractérise par la mainmise des réseaux politiques sur le processus décisionnel en matière d'aménagement du territoire. Cela signifie, par conséquent, que les appuis politiques ont fortement marqué l'aménagement du territoire. Cette culture de planification politique se caractérise en outre par le fait qu'elle se fonde peu sur des programmes politiques ou autres textes. La pratique aux Pays-Bas est celle qu'on pourrait qualifier de culture de planification dépolitisée. Les réseaux administratifs y dominent le processus décisionnel en matière d'aménagement du territoire. Cela se traduit par une profusion de programmes politiques et d'autres documents. On relève par ailleurs, et notamment en Flandre, une évolution qui tend à délaisser de plus en plus cette culture politisée au profit d'une culture de planification dépolitisée.

Dans la troisième partie du livre, j'ai décrit les deux processus de planification en les abordant de l'intérieur. Les chapitres 6 à 8 traitent de la genèse de

la *Deuxième Esquisse de Structure Benelux*. Le chapitre 9 décrit la *Perspective de développement pour le Delta Rhin-Escaut*.

Avant de confier à un bureau d'étude le mandat d'établir une Deuxième Esquisse de Structure Benelux, il a été procédé à l'établissement de la liste de points à examiner décrite au chapitre 6 intitulé – 'Vers une Deuxième Esquisse de Structure Benelux: 'les plans succèdent aux projets' –. C'est dans cette phase que sont formulés les problèmes qui devront être abordés dans la Deuxième Esquisse de Structure Benelux. Les attentes quant au fonctionnement de l'Esquisse y sont également présentées. Incontournable dans la décision d'établir une Deuxième Esquisse de Structure Benelux était l'expérience acquise avec la (première) *Esquisse de Structure Globale Benelux* (1986). La mise en application de la première esquisse s'est avérée très tôt décevante. Notamment en raison de la méthode de travail utilisée à l'époque, disait-on. L'esquisse avait été élaborée en effet par une poignée de fonctionnaires du Rijkspanologische Dienst néerlandais et du Secrétariat général de l'Union économique Benelux.

Un *Accord* (1994) conclu entre les ministres Benelux de l'aménagement du territoire présente une liste de points à examiner pour l'établissement de la Deuxième Esquisse de Structure Benelux. Une des caractéristiques de cette liste, c'est qu'elle doit concilier des ambitions divergentes, notamment en ce qui concerne la mise en application du plan. La Deuxième Esquisse Benelux doit être visionnaire – un objectif de communication clairement défini – et axé sur son application – c.-à-d. la planification comme programmation.

Il est par ailleurs frappant de constater que les positions des services de planification des pays et régions concernés ne s'accordent guère à propos des thèmes à aborder dans le cadre d'une planification transnationale. Aucun des partenaires ne fait état de problèmes spatiaux épineux qui exigent de toute évidence une coopération entre les pays et régions du Benelux. Si le choix s'est porté, certes, sur trois thèmes – réseaux urbains, communications & transports et zones rurales –, il n'en demeure pas moins qu'on se trouve en fait devant un vaste éventail de problèmes possibles qui varient suivant le niveau d'échelle et la fonction de la planification.

Dans l'attitude de tous les partenaires on dénote en outre un élément 'défensif'. Tant que les conséquences ne font pas de tort, il n'y a pas d'objection à participer. "Mieux vaut avec nous, que sans nous à propos de nous", a-t-on entendu dire un jour. Ou pour reprendre les paroles d'un représentant de la région wallonne: "Je pense que la Wallonie a participé parce qu'elle ne voulait pas ne pas participer [...]".

Le chapitre 7 – 'La nouvelle esquisse: à la recherche d'une cohésion spatiale ou d'un brandon de discorde?' – décrit la genèse de la Deuxième Esquisse de Structure Benelux. Le flux de réunions et de rapports qui forment ensemble de processus de planification, débouche sur deux produits auxquels on peut donner le nom d'esquisse: le *projet d'esquisse* et la *Note contentant les*

options politiques. Le projet d'esquisse, établi par un bureau d'étude spécialement institué à cet effet, constitue le noyau de la Deuxième Esquisse de Structure Benelux. En concertation avec les services de planification compétents et après consultation des acteurs concernés, le projet a été adapté pour former la 'Note contenant les options politiques'.

Cette note a été approuvée au titre d'intention politique par les ministres Benelux de l'Aménagement du territoire (juillet 1997). Le bureau de projet Deuxième Esquisse de Structure Benelux a élaboré un plan ambitieux en un temps relativement court. Il se fonde sur le principe, essentiel, que le travail de conception et l'exécution doivent aller de pair. Le bureau envisage explicitement la fonction de communication qui s'explique par la présence évidente d'un 'concept spatial'. Il a également concrétisé la programmation de la planification, comme en témoignent les nombreuses mesures proposées. Arriver à ce résultat ne fut pas une sinécure, vu le temps relativement long dont le bureau de projet multiculturel a eu besoin pour instituer un dialogue valable. Le débat interne n'a pu être lancé qu'après la mise au point d'une langage de planification commun.

Sur le plan de la planification structurelle, le bureau de projet s'est largement inspiré de l'approche flamande. En établissant son projet d'esquisse, le bureau de projet accorde une place de choix aux politiques en vigueur ou en préparation dans les différentes parties du Benelux. L'équipe de planificateurs dégage de ces politiques la structure spatiale 'actuelle' dont il est question dans le projet d'esquisse. Les projets de plan qui occupent une place centrale dans le plan sont fortement orientés sur la Flandre et les Pays-Bas, comme en témoignent notamment les trois subdivisions appliquées au Benelux, à savoir le Benelux septentrional, le Delta Benelux et le Benelux méridional. Le Delta Benelux, dont le Luxembourg est totalement et la Wallonie majoritairement absente, constitue le noyau du Benelux. Cette subdivision détermine dans une large mesure la structuration des autres concepts. C'est ce qui explique les problèmes que le Luxembourg et la Wallonie en particulier ont rencontré ultérieurement dans leur processus de planification spatiale. Le projet d'esquisse étonne aussi par la vigueur des mesures mises en avant. Ces mesures ont été atténuées lors des discussions que les pays et les régions du Benelux ont consacrées à la Note contenant les options politiques. Dans cette note il est question d'options politiques, alors que le projet d'esquisse s'en tenait encore à des décisions majeures. La fonction de communication du projet d'esquisse s'estompe du fait que les illustrations des concepts spatiaux ne peuvent pas être reprises dans le rapport principal et sont dès lors reléguées en annexe du document.

La description d'une illustration fait apparaître que le rapport entre le concept spatial et les mesures du projet d'esquisse n'a pas toujours été clairement définie. On notera à ce propos que le bureau de travail n'a eu que peu de temps et peu de moyens pour établir le plan. C'était la première fois aussi

que les ministres de l'Aménagement du territoire faisaient établir un plan spatial transnational tellement ambitieux. Les donneurs d'ordre – les ministres et leurs administrations – n'ont cependant pas reconnu ou voulu reconnaître la complexité de cette mission. Une complexité qui s'explique par des différences culturelles, les divergences d'intérêts en jeu et une méconnaissance relative des conséquences de la mondialisation pour l'aménagement du territoire.

Le rapport entre la Flandre et les Pays-Bas d'une part et le Luxembourg et la Wallonie d'autre part s'est avéré un obstacle de taille dans la recherche d'un consensus à propos de la Deuxième Esquisse de Structure Benelux. Les représentants luxembourgeois et wallons ont expliqué cette situation en termes d'intérêts contradictoires. Essentiel à ce propos est la perception spatiale du Benelux telle que définie par le bureau d'étude qui accorde une place centrale au Delta Benelux. Le Luxembourg et la Wallonie ont eu le sentiment d'être exclus du noyau économique du Benelux. Le fait que le projet d'esquisse rattachait de vastes zones de Wallonie et du Luxembourg au Cœur Vert européen n'a fait que renforcer ce sentiment. Suite aux objections formulées du côté wallon et luxembourgeois, cette idée a été abandonnée dans la Note contenant les options politiques.

Le chapitre 8 – 'Dépassé par l'aménagement du territoire européen?' – est consacré à la mise en application de la Deuxième Esquisse de Structure Benelux. Il s'étend avant tout sur les initiatives européennes en matière de planification spatiale. L'attention se porte ensuite sur les développements de la politique spatiale observés dans les différents pays et régions.

Il faut avouer que les signes de mise en application de la Deuxième Esquisse de Structure Benelux ne sont pas très encourageants. Les projets européens de planification spatiale transnationale et transfrontalière développés dans le cadre du programme Interreg IIC (Community Initiative of the EU concerning transnational co-operation on Spatial Planning 1997-2001), mènent leur propre vie. Il n'y a pas ou guère d'indications faisant apparaître l'existence d'interactions entre la Deuxième Esquisse de Structure Benelux et les projets. Abordant la politique spatiale actuellement en préparation chez les partenaires du Benelux, la conclusion majeure relève que la structure spatiale souhaitée et décrite dans la Deuxième Esquisse de Structure Benelux n'influe guère sur le discours politique mené au sein des diverses parties du Benelux.

L'expérience que les experts planificateurs directement concernés ont pu tirer de l'établissement de la Deuxième Esquisse de Structure Benelux constitue en somme le principal résultat. Trois effets d'apprentissage peuvent être distingués. Il y a tout d'abord le *Positionnement spatial* [*Spatial positioning*]. En participant au processus, les luxembourgeois et les wallons notamment ont mieux pris conscience de leurs propres intérêts spatiaux stratégiques vis-à-vis des autres partenaires du Benelux. La coopération a favorisé en deuxième

lieu un échange de connaissances professionnelles. Cette participation au processus a permis aux intéressés de mieux connaître les concepts spatiaux utilisés chez leurs voisins. Le troisième effet concerne le développement de connaissances spécifiques (et uniques!) ayant trait à l'organisation de processus de planification transnationaux. Ces expériences influenceront (et ont déjà influé) sur l'organisation de nouveaux processus de planification transnationaux. Important est le fait que les fonctionnaires et experts en question ont pu intégrer un réseau de planificateurs spatiaux transnationaux.

Le chapitre 9 – 'Faisons table rase du passé et coopérons dans le Delta Rhin-Escaut' – décrit la mise sur pied de la perspective de développement spatial. Après de longues années de travaux préparatoires et souvent pénibles, une déclaration d'intention a été signée en 1995. Parmi les signataires se trouvaient notamment les ministres de l'aménagement du territoire flamand et néerlandais, les Commissaires de la Reine et les Gouverneurs de quelques provinces frontalières, ainsi que des représentants des Chambres de Commerce flamandes et néerlandaises. La déclaration d'intention attribue un rôle important à l'élaboration d'une perspective de développement spatial commun. La discussion s'est portée très vite sur l'opportunité d'établir un 'plan'. Les personnes qui n'ont pas d'affinités avec le monde de l'aménagement du territoire s'interrogent notamment sur l'utilité d'un tel plan. D'aucuns préféreraient réaliser des projets 'concrets'. Il a été décidé finalement d'effectuer une étude prospective sur l'opportunité d'une perspective de développement spatial (rapport 1997). Cette étude prospective a enfin servi de base à l'établissement d'une perspective de développement spatial (rapport 1998). Les deux plans sont élaborés par une petite équipe d'experts 'externes', c.-à-d. étrangers aux parties signataires de la déclaration d'intention (l'équipe de planificateurs).

Les divergences entre les partenaires sont profondes. Elles ne sont d'ailleurs pas seulement transfrontalières; des divergences entre acteurs économiques et écologiques compliquent également la coopération. L'équipe de planificateurs arrive finalement à la conclusion que le Delta Rhin-Escaut constitue une unité à plus d'un titre – un système logistique, industriel, écologique, urbain et touristique-récréatif. L'équipe de planificateurs estime que toutes ces formes de cohésion spatiale ont intérêt à coopérer au niveau ou à un sous-niveau du Delta Rhin-Escaut.

En inscrivant les actions à mettre en œuvre dans ces différents systèmes et en leur appliquant un compartimentage régional dans le Delta Rhin-Escaut, on évite des conflits insurmontables entre les acteurs portés par des visions fondamentalement opposées.

Après de vifs débats entre partenaires, cette perspective a finalement obtenu le feu vert pour être présentée comme le produit de la coopération dans un rapport intitulé – *Perspective pour le Delta* – (1998). A la condition, il est vrai, qu'il n'évoque pas l'idée d'un plan spatial intégral et que le groupe direc-

teur, qui regroupe les responsables de toutes les parties, l'accepte comme document de discussion. Si les partenaires ne sont pas liés par le contenu de la perspective, ils s'engagent néanmoins à utiliser ce document comme base pour les décisions à venir. Au moment de la présentation de la perspective pour le Delta, la plupart des partenaires ne manifestaient, il est vrai, que peu d'enthousiasme pour cet organe de coopération et restaient plutôt dans l'expectative, mais ce rapport contribue malgré tout au développement de nouvelles initiatives. L'accord programme (1999) reprend explicitement la Perspective pour le Delta comme fil conducteur de la coopération.

Ce cas ne fait que confirmer que le management du processus doit distinguer nettement les fonctions de communication et de programmation de la planification transnationale et transfrontalière, mais qu'il ne peut pas les séparer radicalement. Il est de plus en plus évident aussi qu'il ne faut pas caresser de trop grands espoirs à propos de l'aspect spatial comme cadre d'intégration de la coopération transfrontalière. L'énumération sélective des sujets se prêtant à une mise en œuvre locale via une conceptualisation spatiale - à qualifier de guidance - et la désignation individuelle des questions de coordination transfrontalière semble être un objectif maximal en termes de planification spatiale.

La partie 4 – chapitre 10 – présente les considérations finales. Il dégage comme conclusion générale que les deux processus de planification se caractérisent par une approche axée sur la planification perçue comme guidance. Les deux processus accordaient beaucoup d'attention aussi à la programmation. Beaucoup de temps, d'efforts et de produits sont donc à inscrire dans la partie inférieure droite de la figure et ce pour les deux processus. C'est surprenant, car le degré de concordance et la quantité d'instruments nécessaires pour assurer le succès de la planification comme programmation axée sur la guidance sont importants. La concordance et la disponibilité des instruments sont précisément les éléments qui faisaient défaut dans les processus de planification transnationaux et transfrontaliers étudiés.

L'étude illustre la primauté de la recherche d'une programmation dans les processus de planification étudiés. La fonction de communication du processus arrive en second lieu (voir la question 1 de l'étude). Les considérations émises à propos des expériences acquises avec la Deuxième Esquisse de Structure Benelux démontrent par exemple que la volonté des partenaires de prendre des décisions fermes - la planification comme programmation - a structuré la fonction de communication de la planification, comme le développement de nouveaux concepts spatiaux. La marge de manœuvre du bureau d'étude était donc fort limitée puisque la politique en vigueur et en préparation chez les partenaires constituait une contrainte rigoureuse dans laquelle devrait s'inscrire la planification. Les partenaires ne souhaitaient pas se trouver confrontés à des propositions qui allaient à l'encontre de leur propre poli-

tique. La fonction de communication du processus s'en trouve entravée dans la mesure où un obstacle se dresse à l'introduction de nouvelles idées potentiellement controversables.

L'élaboration d'un plan constitue un point de discussion fondamental dans le cadre de la coopération au sein du Delta Rhin-Escaut. L'exécution de projets concrets est l'objectif principal voulu par la plupart des membres de l'organe de coopération. Or la nécessité de donner un sens à la coopération se manifeste, durant ce processus, sous la forme d'une perspective de développement spatial.

En dispensant le groupe directeur de l'obligation d'approuver la perspective, l'équipe de planificateurs augmente la marge de manœuvre qui doit permettre de concrétiser le processus de communication.

L'approche dans les deux processus se concentre en effet sur la guidance. L'intérêt pour les problèmes concrets de coordination reste par la même occasion limité. On vient ainsi de répondre à la deuxième question de l'étude. L'accord sur les objectifs spatiaux à partir desquels une guidance pourrait être envisagée est difficilement réalisable. Concilier les points de vue au niveau des objectifs spatiaux est difficilement compatible avec l'inventaire des problèmes de coordination. Les problèmes de coordination impliquent souvent des situations où les acteurs défendent des intérêts contradictoires. Arriver à se mettre d'accord sur un compromis est souvent le maximum qu'on pourra faire. Aborder les oppositions en désignant explicitement les problèmes de coordination ne mènera guère à un consensus sur les objectifs communs. La méthode de planification offre en outre une explication possible pour l'accent que les processus de planification étudiés mettent sur la guidance. L'élaboration de la structure spatiale souhaitée et le choix des instruments indispensables pour mener à bien cette opération sont les éléments clés de cette méthode.

Que peut-on conclure quant à la façon de concevoir la planification comme un processus de communication (question 3 de l'étude)? Il est frappant de constater que les problèmes spatiaux jugés importants au niveau national figurent aussi sur la liste des acteurs de la planification qui est au centre de cette étude. Il est difficile, sur le plan pratique, de développer de nouveaux concepts spatiaux qui font droit aux formes spécifiques de cohésion spatiale transnationale et transfrontalière. Cela s'explique notamment par la marge de manœuvre (réduite) laissée aux planificateurs pour prendre leurs distances vis-à-vis des pratiques de planification nationale. C'est pour cette raison que les deux plans ne peuvent pas vraiment approfondir les notions de mondialisation, globalisation et intégration européenne.

La dernière question de l'étude fait référence à la façon de concevoir la planification comme une programmation. S'il est vrai que la programmation constitue un objectif important des deux processus, les plans concernant le groupe cible de la planification sont en revanche peu explicites. Je explique

cela par la méthode de planification précitée où les structures spatiales occupent une place prépondérante. Lorsque les problèmes et objectifs sont formulés en termes de structures spatiales – écostructure principale et espaces non bâtis par exemple - on n'arrive généralement plus à désigner explicitement les acteurs du groupe cible de la planification.

Le défi à relever au niveau du management des processus de planification transnationaux et transfrontaliers consiste à distinguer nettement les différentes fonctions de la planification, mais en veillant toutefois à ne pas briser complètement la relation. Le développement de nouveaux concepts de planification – communication – doit offrir des perspectives de mise en œuvre concrète, sinon les autorités compétentes risquent de sous-estimer l'intérêt de la planification transnationale. Il faut par la même occasion accorder une certaine liberté aux planificateurs pour qu'ils puissent développer de nouveaux concepts spatiaux. Il faut donc notamment garder ses distances vis-à-vis de la mise en œuvre concrète. Quant à la tension entre la coordination et la guidance, il appartient au management de faire en sorte que les problèmes de coordination ne soient pas négligés. Les acteurs de planification spatiale doivent en outre réserver une autre approche aux notions de souveraineté et de subsidiarité. Dans les deux processus de planification, les autorités compétentes appliquent le principe de la souveraineté en considérant que la politique en vigueur au niveau national est inattaquable. Le principe de la subsidiarité devrait par ailleurs apparaître plus explicitement dans les plans. La justification explicite des concepts et des mesures spatiaux à partir de ce principe est indispensable, mais pas seulement pour légitimer les plans. Le recours au principe de subsidiarité devrait également accroître la force de persuasion des plans spatiaux transnationaux et transfrontaliers.

Stedelijke en Regionale Verkenningen

De nummers 1 t/m 15 zijn niet meer verkrijgbaar.

1. Louw, E., **Vastgoedmarkt en ruimtelijke spreiding van kantoren, literatuurverkenning en hypothesevorming**
1993/130 blz./ISBN 90-6275-865-7
 2. Quist, L., **Randstad Overleg Ruimtelijke Ordening, een onderzoek naar interprovinciale samenwerking**
1993/145 blz./ISBN 90-6275-875-4
 3. Priemus, H. en H. van der Wusten, **Ruimtelijke en bestuurlijke inrichting van de Randstad**
1993/215 blz./ISBN 90-6275-873-8
 4. Heijde, J. van der, **Doorwerking van de VINEX op provinciaal niveau, ruimtelijk beleid, woningbouw en bedrijfslocaties**
1994/173 blz./ISBN 90-6275-913-0
 5. Louw, E., **De vastgoedmarkt op locatie, processen bij de realisatie van kantorenlocaties**
1994/136 blz./ISBN 90-407-1024-4
 6. Boelhouwer, P.J., H.M. Kruijthoff en H. Priemus, **Beleid voor de grote stad in de toekomst**
1995/242 blz./ISBN 90-407-1172-0
 7. Louw, E., H. Olden en H. Priemus, **Op weg naar herontwikkeling van de Plaspoelpolder**
1996/69 blz./ISBN 90-407-1231-8
 8. Kalle, E., H. Kruijthoff, V. Breuking en R. Teule, **Zorg om naaorlogse stadsvernieuwingswijken**
1996/199 blz./ISBN 90-407-1340-5
 9. Hollander, B. den, H. Kruijthoff, R. Teule, **Woningbouw op VINEX-locaties: Effect op het woon-werkverkeer in de Randstad**
1996/213 blz./ISBN 90-407-1346-4
 10. Teule, R., **Inkomen, doorstromen en uitsorteren: arm en rijk op de Nederlandse grootstedelijke woningmarkt**
1996/333 blz./ISBN 90-407-1345-6
 11. Konings, J.W., H.M. Kruijthoff, C. Maat, **Woningdichtheid en mobiliteit. Woon-werkverkeer op nieuwbouwlocaties in de provincie Noord-Brabant**
1996/113 blz./ISBN 90-407-1394-4
 12. Louw, E., **Kantoorgebouw en vestigingsplaats. Een geografisch onderzoek naar de rol van huisvesting bij locatiebeslissingen van kantoorhoudende organisaties**
1996/246 blz./ISBN 90-407-1395-2
 13. Kalle, E. en R. Teule, **Voortdurende zorg om stadsvernieuwing**
-

-
- 1997/64 blz./ISBN 90-407-1414-2
- 13a. Kalle, E. en R. Teule, **Voortdurende zorg om stadsvernieuwing: bijlagen boek**
1997/74 blz./ISBN 90-407-1413-4
14. Priemus, H., E. Kalle, R. Teule, **De stedelijke investeringsopgave: naar vitale, ongedeelde en duurzame steden in Nederland**
1997/204 blz./ISBN 90-407-1457-6
15. Lambregts, B.W. en M. Spaans, **Ontwikkeling en financiering van publiek stedelijk vastgoed in België, Duitsland, Frankrijk en Groot-Brittannië**
1997/124 blz./ISBN 90-407-1637-4
16. Priemus, H., R.C. Kloosterman, B.W. Lambregts, H.M. Kruythoff, J. den Draak, **De stedelijke investeringsopgave 1999-2010 gekwantificeerd. Naar economische vitaliteit, bereikbaarheid, sociale cohesie en duurzaamheid**
1998/516 blz./ISBN 90-407-1706-0/f 115,-/€ 52,18
- 16a. Priemus, H., R.C. Kloosterman, B.W. Lambregts, H.M. Kruythoff, J. den Draak, **De stedelijke investeringsopgave 1999-2010 gekwantificeerd. Samenvatting**
1998/16 blz./ISBN 90-407-1707-9/f 10,-/€ 4,54
17. Priemus, H., I. van Aalst, E. Louw, **Implicaties van een vrije grondmarkt en een intensieve stedelijke herstructurering. Nederland 2030 revisited**
1998/110 blz./ISBN 90-407-1744-3/f 32,50/€ 14,75
18. Priemus, H. en C. Maat, **Ruimtelijk en mobiliteitsbeleid: interactie van rijksinstrumenten**
1998/80 blz./ISBN 90-407-1788-5/f 27,50/€ 12,48
19. Aalst, I. van, B.W. Lambregts en R.C. Kloosterman, **Groene ambities in de complete stad: de G21 doorgemeten**
1998/99 blz./ISBN 90-407-1811-3/f 42,50/€ 19,28
20. Harts, J.J., C. Maat en M. Zeijlmans van Emmichoven, **Meer-voudig stedelijk ruimtegebruik. Methode en analyse**
1999/118 blz./ISBN 90-407-1835-0/f 47,50/€ 21,55
21. Raat, R., **Strategische ruimtelijke investeringen in de Zuid-vleugel, 1999-2010**
1999/94 blz./ISBN 90-407-1911X/f 38,50/€ 17,47
22. Spaans, M., **Realisatie van stedelijke revitaliseringsprojecten. Een internationale vergelijking**
2000/380 blz./ISBN 90-407-2051-7/f 100,-/€ 45,38
23. Harts, J.J., C. Maat, en M. Zeijlmans van Emmichoven, **Monitoring stedelijke milieus. Menging en dichtheid**
2000/126 blz./ISBN 90-407-2096-7/f 45,-/€ 20,42
-

-
24. Priemus, H., P. Nijkamp en F. Dieleman, **Meervoudig ruimtegebruik. Stimulansen en belemmeringen**
2000/136 blz./ISBN 90-407-2099-1/f 35,-/€ 15,88
 25. Priemus, H. en E. Louw, **Gemeentelijk grondbeleid. Regiefunctie bij de realisatie van ruimtelijk beleid**
2000/112 blz./ISBN 90-407-2100-9/f 32,50/€ 14,75
 26. Veentjer, M. en M. Willems, **Duurzame stedelijke ontwikkeling. Een inventarisatie van scenario's**
2001/129 blz./ISBN 90-407-2186-6/f 81,76/€ 37,10
 27. Vries, Jochem de, **Grenzen verkend. Internationalisering van de ruimtelijke planning in de Benelux**
2001/383 blz./ISBN 90-407-2263-3/f 101,59/€ 46,10
-

Europese integratie en internationalisering van economie en samenleving zijn twee onderling verbonden processen die uiteenlopende en ingrijpende gevolgen hebben voor nationale overheden. Een van de gevolgen is dat overheden steeds minder grip krijgen op de ruimtelijke ordening. Internationale samenwerking biedt overheden een mogelijkheid om de ruimtelijke ontwikkeling te blijven beïnvloeden. Deze samenwerking stuit echter op grote problemen, omdat staatsgrenzen voor het optreden van overheden van uitzonderlijk belang zijn. Dit boek bevat een verkennend onderzoek naar de nieuwe beleidspraktijk van internationale samenwerking op het terrein van de ruimtelijke ordening. Twee beleidstrajecten staan hierbij centraal: de totstandkoming van de Tweede Benelux Structuurschets en de totstandkoming van een Ruimtelijk Ontwikkelingsperspectief voor de Rijn-Schelde Delta.

Jochem de Vries is werkzaam bij Onderzoeksinstituut OTB van de TU Delft. Het boek is het resultaat van een promotieonderzoek dat is uitgevoerd aan het Amsterdam Study Centre for the Metropolitan Environment (AME) van de Universiteit van Amsterdam.

ISBN 90-407-2263-3



9 799040 722638

AME



ONDERZOEK SINSTITUUT OTB
TECHNISCHE UNIVERSITEIT DELFT

DUP SCIENCE

