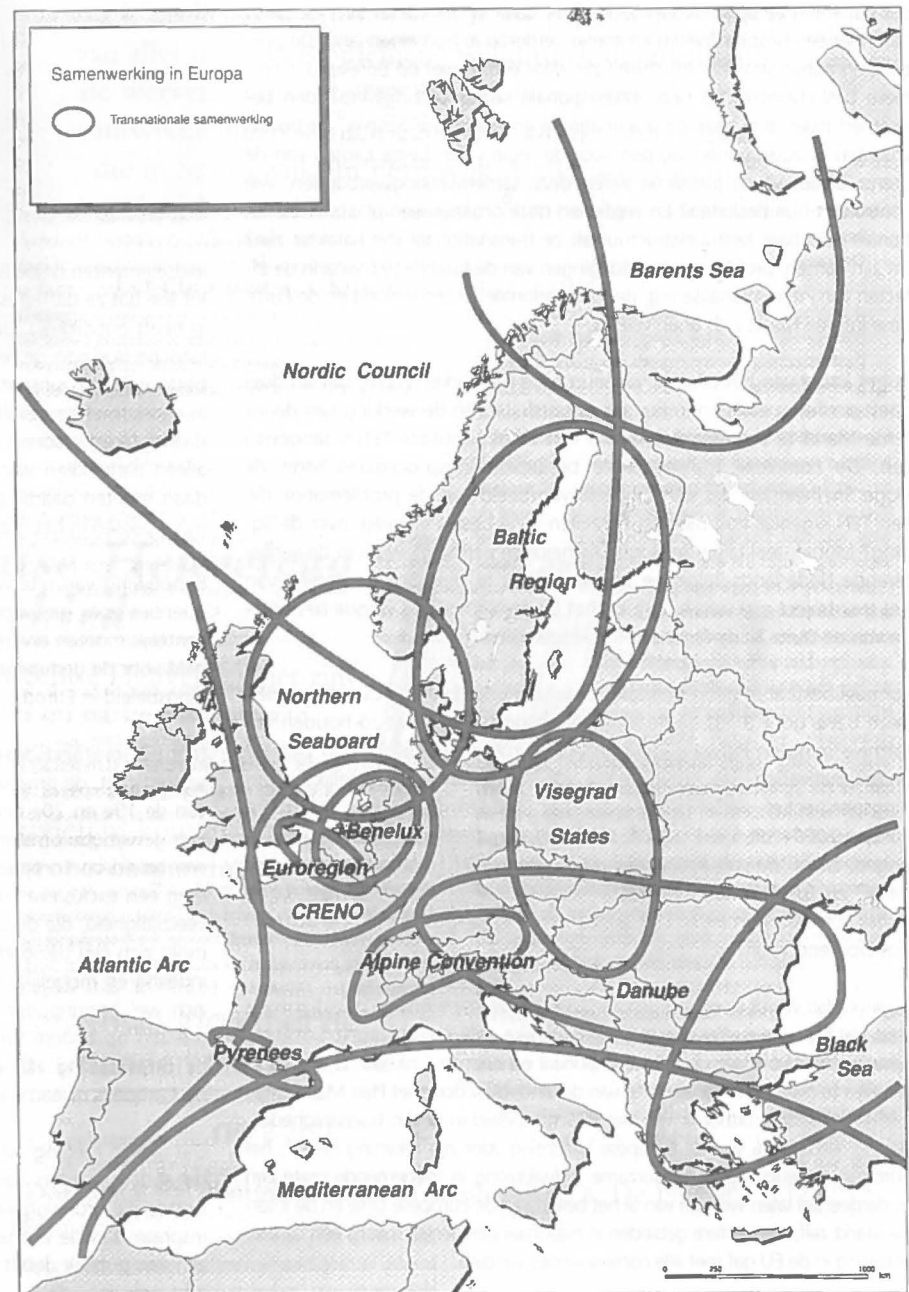


# Nederland en de Europese ruimtelijke ordening

**Nederland wordt door sommigen als de nestor van de hedendaagse ruimtelijke ordening beschouwd. Al eeuwen voor de eerste theorieën over de inrichting van de regionale ruimte, had de inpoldering de Nederlanders gedwongen om goed over dat vraagstuk na te denken. Het ging om een project voor een samenleving, een project met vele dimensies: economisch, sociaal, politiek en wat dies meer zij. Een 'geïntegreerde multisectorale strategie' avant la lettre.**

PHILIP DOUCET\*

Door hun geschiedenis zijn de Nederlanders een unieke relatie met hun milieu aangegaan. Prometheus speelde met vuur, de Nederlanders met water. Beiden kregen problemen en beiden reddden zich eruit. Ik weet dat de nieuwe ongeluksprofeten -neo-Malthusianen, fanatieke ecologen en vele anderen- ons de rampen van het jaar 2000 voorhouden: na de goden uitgeschakeld te hebben, zouden we nu voor de natuur moeten knielen. De mensheid groeit echter niet door zich ter aarde te werpen. Een opstelling als die van Prometheus lijkt mij beter: de natuur verachten noch verafgoden, maar in symbiose met haar trachten te leven. De Nederlanders zijn zich meer dan anderen van deze paradox bewust: de 'natuur' is een artificiële omgeving, het zou vergeefse moeite zijn te trachten haar weer in haar voormalige toestand terug te brengen. In plaats van de ruimte ordenen en het milieu te beschermen, doen wij er beter aan deze twee vormen van beleid te versmelten, om met andere woorden het milieu te ordenen.



Bron: Europa 2000+

## TRADITIES

De jongste ontwikkelingen hebben ook de andere industrielanden gedwongen zich ernstig met hun leefomgeving bezig te houden. Want uiteindelijk is dát ruimtelijke ordening: een beschavingswerk, een collectief project waarin de geschiedenis van een volk een aardrijkskundige weerslag krijgt. Het gaat hierbij om een extreem gecompliceerd project met veel facetten. In iedere lidstaat van de Europese Unie vertrekt de ruimtelijke ordening vanuit eigen tradities, waardoor bepaalde favoriete thema's de meeste aandacht krijgen. Meestal gaat het dan om vraagstukken die aanvankelijk onder de bevoegdheid vielen van het ministerie waaraan de ruimtelijke ordening is toevertrouwd. De betrokken instantie heeft de neiging zijn horizon progressief uit te breiden: men wil graag snel ander ruimtelijk beleid volgens dezelfde strategie coördineren en integreren. In Nederland is de ruimtelijke ordening opgebouwd rond volkshuisvestings- en stedelijk beleid. Hetzelfde geldt, met enige nuances, voor de buurlanden. Andere lidstaten baseren hun ruimtelijke ontwikkelingen op het beleid van de openbare werken, het milieubeleid of op de economische georganiseerde planning in het kader van regionaal beleid.

Deze specifieke tradities van de lidstaten mogen niet verwaarloosd worden. Hun invloed is zo groot dat ambtenaren die elkaar in het Comité voor Ruimtelijke Ontwikkeling (CRO) van de Europese Unie ontmoeten, zich soms afvragen of ze wel over hetzelfde praten. Er ligt een wereld van verschil tussen de afgevaardigde van de Rijksplanologische Dienst (RPD) en zijn collega van de Franse tegenhanger DATAR: de Franse nationale ruimtelijke ordeningsdienst, voor de eerste past alles, van VINEX tot bestemmingsplan, als Russische baboeschka-poppetjes in elkaar, terwijl voor de tweede de voorbereiding van de Contrats de Plan, een overeenkomst tussen nationaal en regionaal niveau, niets van doen heeft met de fysieke planning: de Plans d'Occupation des Sols (P.O.S.) en het Schéma directeurs, beide plannen op gemeentelijk niveau, horen thuis in een sector, waar hij zich niet mee bezighoudt.

Ondanks deze verschillen is er toch een gemeenschappelijke noemer die alle overheden binnen CRO verenigt: de noodzaak een geïntegreerde multisectorale ruimtelijke strategie tot stand te brengen. Soms gebeurt dit op nationaal niveau. In andere gevallen bepaalt de wetgever dat de strategie op een lager -vaak regionaal- niveau moet worden aangepakt. Dit verklaart waarom in het Engels de term *regional planning* voor ruimtelijke ordening wordt gehanteerd.

## BIJEENKOMST

Het waren bovengenoemde besturen, RPD en DATAR, die de aanzet gaven tot de eerste informele bijeenkomst van de ministers van regionaal beleid en ruimtelijke ordening, in 1989 te Nantes. De meerderheid van de delegaties leek

hierdoor geïntrigeerd. Zonder het hardop te durven zeggen, vroeg men zich af wat de reden was van deze bijeenkomst. De CEMAT (het ontmoetingsplatform van de ministers verantwoordelijk voor de ruimtelijke ordening van de Raad van Europa)

bestond toch al? Aangezien Commissie-voorzitter Jacques Delors aanwezig zou zijn, moest er meer achter zitten. Maar waar ging het dan wel om? Interessante vraag, aangezien een ieder wist dat ruimtelijke ordening niet een bevoegdheid van de Europese Commissie is.

De bijeenkomst leverde de volgende inzichten op. Om te beginnen heeft het beleid van de Europese Unie op diverse gebieden een enorme ruimtelijke impact. Op zichzelf is deze constatering belangrijker dan alle -overigens nuttige- commentaren van de exegeten van het verdrag van Maastricht bij de passages over het gebruik van de grond. Zoals Monika Wulf-Mathies bij het begin van haar mandaat als Commissielid voor het Europees Parlement verklaarde, bestaat er eigenlijk al een communautaire ruimtelijke ordening, op z'n minst impliciet. Alleen moet daarin nog coherentie worden aangebracht. Niemand zal toch de Unie het recht en zelfs de plicht betwisten om alles in het werk te stellen om haar sectorale beleidsvormen op dit terrein te harmoniseren.

Ten tweede wordt de onderlinge afhankelijkheid tussen de delen van het Gemeenschapsgebied steeds groter. Milieuvervuiling vraagt geen toestemming aan de douane om grenzen te overschrijden. Sinds de opening van de grenzen door de eenheidsmarkt en de internationalisering van de economie gelden andere spelregels voor het kapitaal, de goederen, de werkgelegenheid, de verschillende economische functies van de ondernemingen, de transportverbindingen, de communicatie en de vele andere elementen waarvan ons dagelijks leven afhankelijk is.

## BEWUSTWORDING

De grote impact van het Gemeenschapsbeleid en de onderlinge afhankelijkheid van de regio's van Europa zijn tegenwoordig duidelijk. Alle betrokken overheden zijn daarvan doordrongen. In 1989 was dit nog niet het geval. Veel studies, rapporten en discussies zijn nodig geweest voordat werd toegegeven dat twee dingen nodig zijn: een gemeenschappelijke strategische visie, neergelegd in het Europees Ruimtelijk Ontwikkelings-Perspectief (EROP), en de ontwikkeling van een grensoverschrijdende samenwerking inzake de ruimtelijke ordening, waarvoor Interreg II C de springplank zal zijn. Van groot belang voor de bewustwording was de informele bijeenkomst van de ministers voor



Regionale beleid en ruimtelijke ordening die het Nederlandse voorzitterschap op achttien en negentien november 1991 in Den Haag belegd. Daar werden twee documenten besproken: *Europa 2000-Perspectieven voor de ruimtelijke ontwikkeling van de Gemeenschap* en een door het Nederlandse voorzitterschap gemaakte studie over *Stedelijke netwerken in Europa*.

## AFSPRAKEN

De ministers verklaarden zich akkoord met een reeks voorstellen van de Commissie en het Nederlandse voorzitterschap. Er werd afgesproken meer samen te werken, een overzicht van de ordeningssystemen en -doelstellingen in de lidstaten op te stellen en een permanent forum voor ontmoetingen tussen nationale ruimtelijke ordeningsoverheden in te stellen: het eerdergenoemde Comité voor ruimtelijke ontwikkeling (CRO). Twee jaar na Nantes werd met de ministersbijeenkomst in Den Haag een beslissende stap gezet. Het vervolg is bekend: in 1993 besloten de ministers in Luik tot het uitwerken van het EROP; sindsdien is men elk jaar tweemaal bijeengekomen.

In Leipzig werd in 1994 met de nota *Beginselen voor een Europees Ruimtelijk Ontwikkelingsbeleid* door de ministers goedgekeurd (sindsdien bekend als de 'principes van Leipzig'), waarin de doelen en fundamentele thema's van het toekomstige EROP worden uiteengezet. Tegelijkertijd presenteerde de Europese Commissie de tekst van het nieuwe bericht *Europa 2000+: samenwerking voor de ruimtelijke ordening van Europa*. De werkzaamheden van het CRO zijn hierdoor aanzienlijk toegenomen. Thans bereidt de Commissie zich voor om, op basis van de aanbevelingen van de ministers, het nieuwe Gemeenschapsprogramma Interreg II C te lanceren.

## KRITIEK

Het huidige decennium wordt dus gekenmerkt door een grondige en zich uitbreidende discussie over de inhoud van Gemeenschappelijke ruimtelijke ordening. Nederland heeft hierin een vooraanstaande rol gespeeld, die zich niet beperkte tot het organiseren van de informele bijeenkomst in Den Haag. De politici, de beleidsambtenaren, maar ook de wetenschappers en andere 'professionals' in Nederland hebben de plannen nooit verloochend. De twee bundels, *Europese ruimtelijke ordening* en *Europa op de planken*, respectievelijk in 1994 en 1995 gepresenteerd door het NIROV, zijn in dat opzicht bijzonder verhelderend. In de tweede bundel wordt de positieve werking van de eerste twee berichten van de Europese Commissie en de 'principes van Leipzig' onderstreept, maar wijzen enkele auteurs, terecht, op enkele beginnersfouten in deze documenten.

De kritieken van F.L. Bussink en R. Rabbinge, uiteengezet in de rapportages *Stedelijke ontwikkelingen en infrastructuur en Landelijke gebieden: een stellingname*, met betrekking tot het stedelijke systeem en de landelijke gebie-

den, verdienen zeker aandacht. Het is juist dat de zorg voor de grote steden in bepaalde regio's even belangrijk, of zelfs belangrijker, is als het tot ontwikkeling brengen van de kleine en middelgrote steden. Ook is waar dat bepaalde modieuze ideeën over de ontwikkeling van de landbouw en de landelijke gebieden beter bestudeerd en aan de feiten getoetst moeten worden en dat een samenhangend beleid voor deze gebieden niet in enkele algemene aanbevelingen samengevat kan worden.

## OPEN GRENZEN

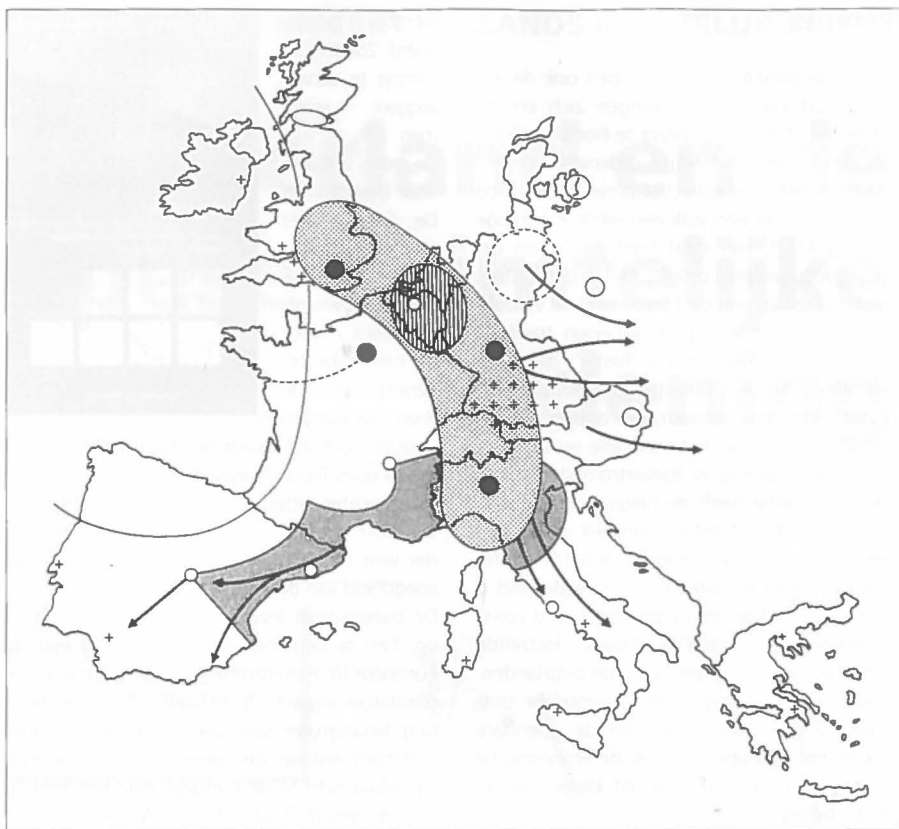
Naast het belang dat zij hechten aan de ruimtelijke ordening in het algemeen, hadden de Nederlanders een andere uitstekende reden om het in Nantes begonnen denkwerk resoluut verder te ontwikkelen: hun territoriale grenzen zijn, net zoals die van de medelidstaten van de Benelux, het minst natuurlijk en het meest open van heel Europa. De geschiedenis heeft van de Benelux een strategische plaats gemaakt voor een allerhande uitwisseling tussen de grote Europese staten. Bovendien is Nederland door zijn geografische ligging een land waar vele internationale stromen samenkomen: de grote rivieren, de vervuiling die deze meebrengen en het transport dat door de haven van Rotterdam wordt aangetrokken. Nederland was voorbestemd een doorslaggevende rol te spelen in het ontluiken van de grensoverschrijdende en transnationale ruimtelijke ordening.

De traditie van grensoverschrijdende samenwerking is vast verankerd in het hele Duits- en Belgisch-Nederlandse grensgebied. De samenwerking tussen de Beneluxlanden lag vele jaren voor op nu algemene transnationale ruimtelijke ordening. De RPD speelt -wie zou dit verbazen- een stuwende rol in de werkgroep Maas-Rijn, die door de ministers van ruimtelijke ordening is opgericht na de overstromingen van de winters 1993-94 en 1994-95 en die een lange-termijn strategie uitwerkt om verdere overstromingen in dit stroomgebied te voorkomen. Een samenwerkingsdynamiek tekent zich ook af in Noordwesteuropese ruimte. Dit gebied zou door de betrokken lidstaten voorgesteld kunnen worden als transnationaal gebied Interreg II C.

Toch is samenwerking nog niet overal een gewoonte geworden. In de ogen van de Nederlanders lijkt zij onvermijdelijk en vanzelfsprekend, maar dat is niet zo voor de hand liggend voor andere lidstaten. In Nederland is ruimtelijke ordening een diep geworteld deel van de nationale cultuur; maar dat geldt niet voor alle Europese landen. In de eerste helft van 1997 kan weer een mijlpaal worden verwacht: het Nederlandse voorzitterschap van de Raad. Wederom zullen de ministers van ruimtelijke ordening elkaar treffen, maar nu in een nog ernstiger context dan in 1991.

## KEUZEN

Sinds Leipzig is ongetwijfeld voortgang gemaakt met de uitwerking van het EROP. In Straatsburg, Madrid en Venetië hebben de op-



Conceptvorming op Europese schaal. Dit is het inmiddels beroemde en beruchte model, ontwikkeld door DATAR, de Franse plandienst. Bron: *Europese ruimtelijke ordening*.

envolgende voorzitterschappen nieuwe werkzaamheden van het CRO kunnen voorleggen. Maar het moeilijkste moet nog gedaan worden: het op de kaart vastleggen van de geografisch gedifferentieerde keuzen in de ruimtelijke ordening. Zoals vaak bij de voorbereiding van ruimtelijke plannen, is de stap van analyses en algemene doelen naar concrete keuzes een moeilijke. Sommigen zullen stellen dat voor de doelen omschreven worden, de degelijkheid van de analyses verzekerd moet zijn. Dit is juist, maar tevens kan het blijven verfijnen van de analyses een uitstekende smoes zijn om nooit iets te beslissen. Is het niet beter om gelijktijdig op beide gebieden, zowel bij de analyses als de keuzen, vooruitgang te boeken terwijl ze elkaar wederzijds versterken? Anderen zullen stellen dat het EROP een indicatief document is en dat het daarom flexibel moet blijven, zonder al te gedetailleerde keuzen. Maar is flexibiliteit niet juist gerechtvaardigd in het tegenovergestelde geval, wanneer een dwingend ruimtelijk plan door teveel rigiditeit tot blokkeringen dreigt te leiden? En betekent een indicatief karakter dat een document van effect verstoken moet blijven? Waarom is het dan gemaakt?

## POST-FORDISME

De discussie over EROP weerspiegelt, op communautair niveau, het fundamentele dilemma waar alle ministers van ruimtelijke ordening in de post-fordistische samenleving mee geconfronteerd worden. Het post-fordisme staat voor individualisme in alle vormen. Het post-fordis-

me brengt de politieke discussies terug tot confrontaties tussen sectorlobbies of plaatselijke belangen, waarbij iedere burgerzin bijna misplaatst lijkt. De ruimtelijke ordening daarentegen wil een coherent samenlevingsproject verdedigen, gebaseerd op de twee pijlers van horizontale en verticale integratie van beleidsvormen met een ruimtelijke impact. Wie hieraan een werkelijke bijdrage wil leveren, moet de overheersende gedachte van het post-fordisme durven trotseren. Wie dat niet wil, zal zich gedwongen zien de geïntegreerde multi-sectorale strategieën elke reële draagwijdte te ontzeggen. Zij worden dan tot niets anders dan volksverlakkerij.

Het komende Nederlandse voorzitterschap staat een moeilijke taak te wachten. Gezien de zeer uiteenlopende gevoeligheden en tradities die in het CRO steeds duidelijker op de voorgrond treden, zal Nederland diplomatiek te werk moeten gaan om de tot nu toe bereikte consensus te behouden. Tegelijkertijd zal het een krachtige stimulans moeten geven om te bereiken dat het EROP echt een basisdocument voor de ruimtelijke ordening wordt. De deskundigheid en de dynamiek van de RPD kennende, doen verwachten dat men zeer capabel is om deze moeilijke maar boeiende uitdaging aan te gaan.

\*Philip Doucet is attaché bij het Directoraat-Generaal voor Regionaal Beleid (DG XVI) van de Europese Commissie