

De Tweede Benelux

Structuurschets: perspectieven voor doorwerking

De Tweede Benelux Structuurschets is af! Dat zal voor velen een verrassing zijn. Niet omdat de klus is geklaard, maar omdat inmiddels een Tweede ruimtelijke structuurschets voor Benelux is verschenen. Waarom is deze schets opgesteld? En wat is de mogelijke invloed van deze schets op het ruimtelijke beleid in de landen en gewesten in Benelux?

WIL ZONNEVELD*

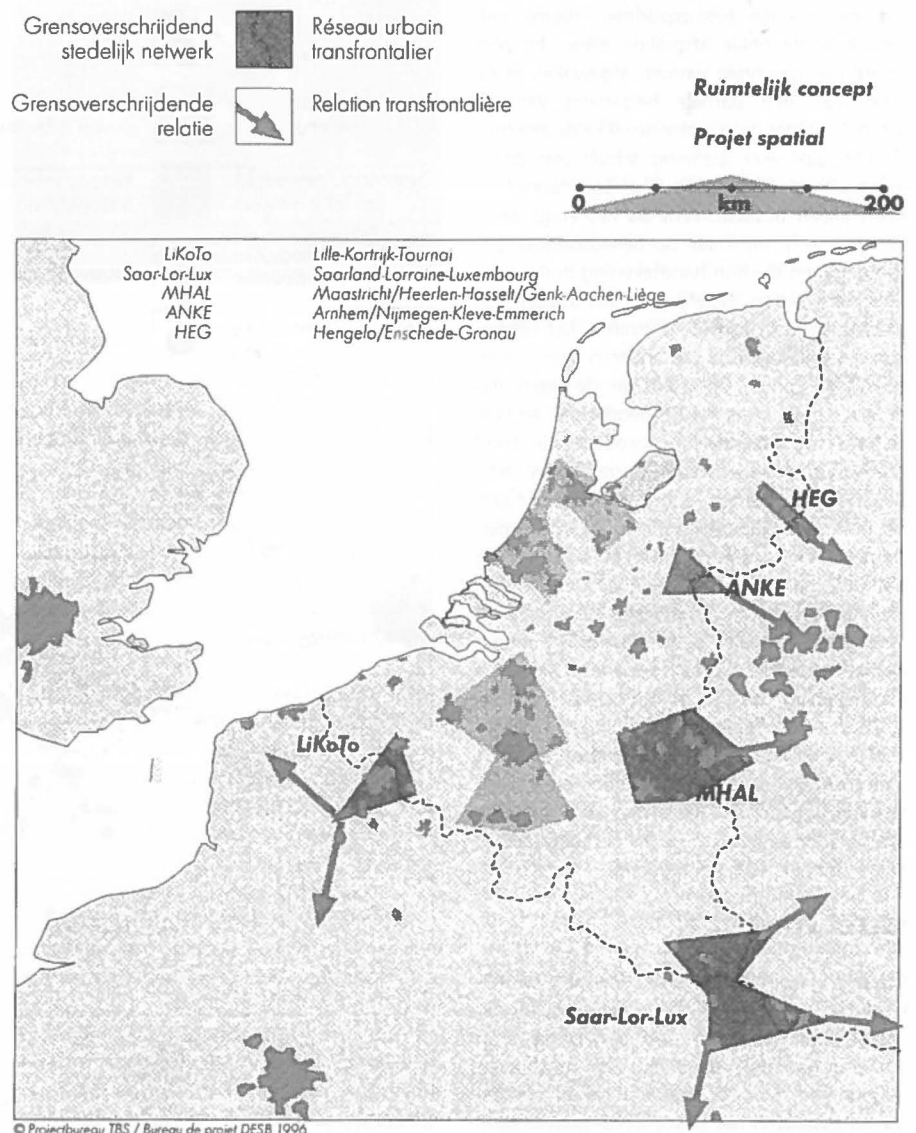
De samenwerking binnen Benelux op het vlak van ruimtelijke ordening vindt binnen een ander kader plaats dan de politieke besluitvorming. Het gaat hier niet om een ad hoc afstemming van politieke standpunten, maar om afstemming in het kader van het verdrag van de Benelux Economische Unie (BEU). In dit verdrag is ruimtelijke ordening niet voorzien, maar dit onderwerp is wel geleidelijk een Benelux-taak geworden. Gebrek aan afgestemde wetgeving en dito plannen maakten het bestuursautoriteiten aan beide zijden van de verschillende landsgrenzen moeilijk om tot concrete samenwerking te komen. Om tot een betere afstemming van ruimtelijk beleid te komen werd in 1969 de Bijzondere Commissie voor de Ruimtelijke Ordening (BCRO) ingesteld. Eén van de taken van de BCRO was het opstellen van een globale ruimtelijke visie. Niet alleen zou deze visie een afwegingskader moeten aanreiken voor grensregionale planningsvraagstukken, zij zou ook de nationale ruimtelijke ordening in de landen van Benelux zó moeten beïnvloeden dat van convergentie sprake zou zijn. Na een nogal lange voorbereidingsperiode verscheen in 1986 de *Benelux Globale Structuurschets*.

DOORWERKING

De doorwerking van de Eerste Schets in de ruimtelijke-ordeningsbeslissingen op uiteenlopende schaalniveaus in de betrokken landen -inclusief beslissingen ten aanzien van de inhoud van plan-

nen en beleidsnota's- liet te wensen over. Daar dit al vrij kort na het voltooiën van de Eerste Schets duidelijk werd en omdat ondertussen de ruimtelijke werkelijkheid ook niet stil stond (zo stond Europa 1992 voor de deur en kreeg het begrip duurzaamheid door het rapport van de Commissie Brundtland in 1987 wereldwijde bekendheid), werd in 1989 de discussie gestart

over een nieuwe Benelux structuurschets. Uit de discussie kwam naar voren dat investeringen in een nieuwe structuurschets voor Benelux alleen verantwoord zouden zijn als deze op twee fronten meer zou bieden dan de Eerste Schets: het moest minder vrijblijvend, meer toegespitst en selectiever zijn. Door de federalisering was de ruimtelijke ordening in België intussen tot



Toplocaties in een keten van stedelijke netwerken.

een volledig autonome bevoegdheid van de drie gewestelijke regeringen geworden. Het Benelux-overleg op dit gebied was uitgegroeid tot een *fully fledged* vijf landen-overleg, dat een sterke overeenkomst vertoont met de Europese samenwerking: een veel-landen-overleg waarbij ruimtelijke ordening geen formele taak is van het samenwerkingsverband.

ENGAGEMENT

De status van een plandocument en/of de daarin vastgelegde afspraken, is onderwerp van discussie in elk transnationaal of grensregionaal samenwerkingsverband. Omdat er geen bevoegdheid is om doorwerking af te dwingen, moet doorwerking aan iets anders ontleend worden. In het kader van de Tweede Schets is dat omschreven als politiek engagement; in dit geval van de vijf ministers van ruimtelijke ordening. Zij hebben afgesproken zich er toe te verbinden: "... bij hun respectievelijke beleidsinstanties te bepleiten de op basis van gemeenschappelijke ruimtelijke principes als essentieel bestempelde beslissingen van de *Tweede Benelux Structuurschets* door te laten werken in de nog uit te werken en/of te herziene nationale c.q. gewestelijke beleidsplannen. Hierna kan van deze essentiële afspraken alleen bij zeer zware overwegingen worden afgeweken in de vorm van een partiële herziening van de schets". Achter deze wat ingewikkelde zinsconstructie gaat een spanning schuil: een document als de *Tweede Benelux Structuurschets* heeft alleen bestaansrecht als het enige reële invloed heeft, minimaal op beleidsbeslissingen van degenen die hun handtekening onder zo'n document zetten. Tegelijkertijd wordt zeer veel waarde gehecht aan soevereiniteit: het vermogen om onafhankelijk van anderen beslissingen te kunnen nemen, op grond van de eigen, nationale c.q. gewestelijke bevoegdheden en procedures. De uiteindelijk geproduceerde tekst probeert een middenweg te vinden tussen deze twee uitgangspunten. Dat bovenstaand citaat als politiek engagement betiteld kan worden volgt uit de formulering dat de ministers bij hun beleidsinstanties bepaalde zaken zullen bepleiten. In elk land c.q. gewest is ruimtelijke ordening een gedeelde bevoegdheid. Het uiteindelijke ruimtelijke beleid is regeringsbeleid. De handtekening van een minister onder een document als de Tweede Schets is niet bindend voor zijn collega's, maar er is wel de afspraak met collega's uit de andere landen en gewesten van Benelux dat ieder zich zal inspannen om de beslissingen uit de schets aanvaard te krijgen binnen de eigen regering.

SELECTIVITEIT

Naast engagement is selectiviteit een sleutelwoord in de Tweede Schets, een principe dat vooral door Nederland sterk benadrukt is. In het transnationale document zijn uitspraken opgenomen over een beperkt aantal beleids-thema's waarvan het zinvol wordt geacht ze in een dergelijk kader aan de orde te stellen. Hier-

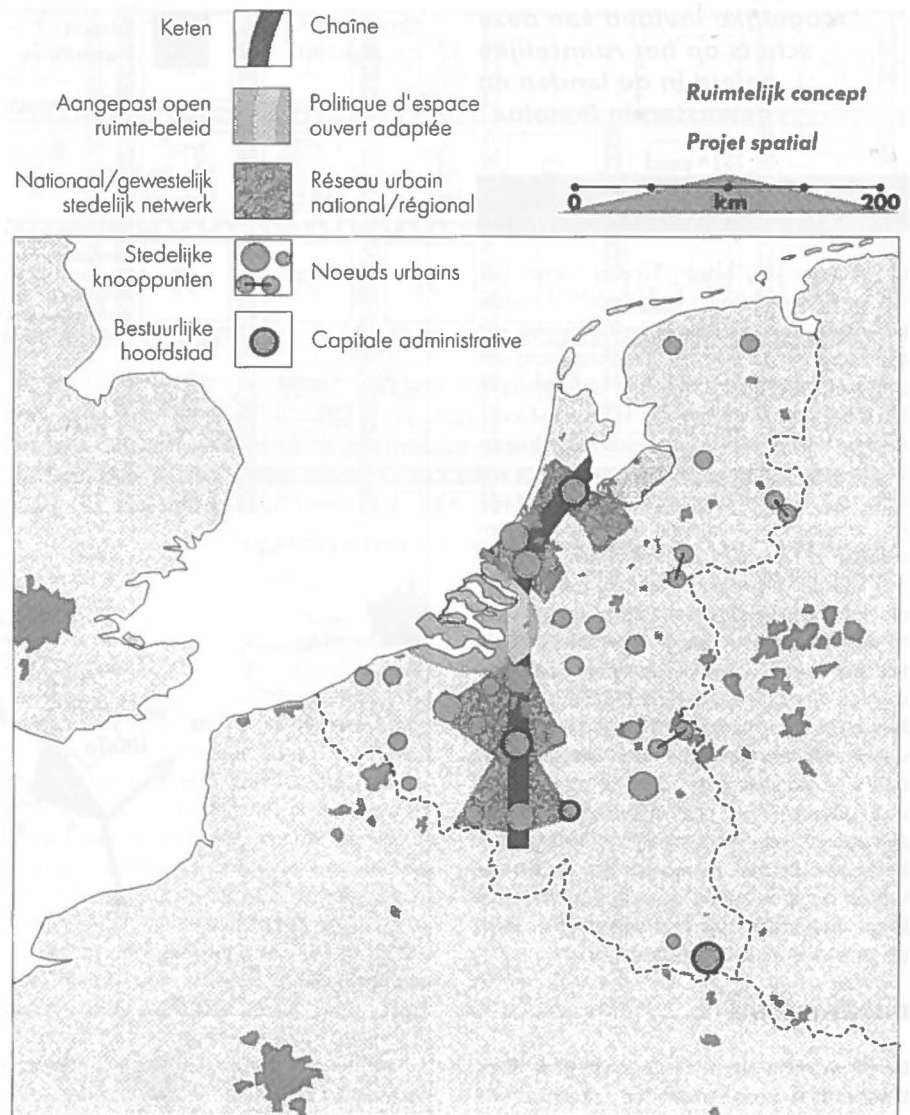
mee wordt afgestapt van een principe dat bij de Eerste Schets werd gehanteerd: het bereiken van overeenstemming over algemene beginselen van goede ruimtelijke ordening, met name op het punt van verstedelijking. Het selectiviteitsbeginsel, uiteindelijk omarmd door alle Benelux-partners, heeft er toe geleid dat het adjectief 'globaal' -in de betekenis van 'totaal'- uit de naamgeving van de Schets is geschrapt. Een ander verschil met de Eerste Schets, ook inhoudelijk van aard, is dat erkend wordt dat het voor een aantal vraagstukken nodig is om over de grenzen van de Benelux heen te kijken. Ruimtelijke samenhangen houden immers niet op bij een landsgrens. Dit perspectief is in de tweede schets aangeduid als Benelux+: de Benelux, inclusief aangrenzende regio's.

INHOUD

Nadat de Benelux-partners het eens waren geworden over genoemde beginselen, politiek engagement en selectiviteit, konden op 14 april 1994 de handtekeningen gezet worden onder een bestuurlijk akkoord. Vanaf dat moment is

concreet gewerkt aan de opstelling van de Tweede Schets. Daarbij heeft, naast de twee landen en drie gewesten van Benelux, ook de Europese Commissie gezorgd voor de financiering. Een eerste actie betrof het instellen van een projectbureau. Daarbij werd geen adviesbureau of consortium ingehuurd. In plaats daarvan werd een groep mensen die in een vertrouwensrelatie staan tot de vijf planologische diensten, gevraagd de Tweede Schets op te stellen. Het projectbureau heeft veel tijd geïnvesteerd in het ontwikkelen van een gemeenschappelijke planologische 'taal'. Vijf verschillende planologische culturen zijn niet in een handomdraai onder een gemeenschappelijke noemer te brengen. Politieke culturen verschillen en elk land kent zijn eigen problemen en kansen met daaraan gerelateerde doelstellingen en ruimtelijke concepten.

Er is uitgebreid over deze gemeenschappelijke ruimtelijke en beleidsmatige principes gesproken. Resultaat was de ontwikkeling van drie handelingsniveaus. Het eerste niveau omvat de ruimtelijke basisfilosofie van de tweede schets. Deze wordt omschreven als een *uitgangshou-*



Grensoverschrijdende stedelijke netwerken als poorten en schakels.

ding, en behelst een drietal principes: duurzaamheid en kwaliteit ("ontwikkelingen moeten duurzaam zijn en bijdragen aan milieu en ruimtelijke kwaliteit"), diversiteit ("Benelux is geen eenheidsworst, de grote ruimtelijke differentiatie moet benut worden; alle gebieden doen mee en niet alleen de zogenaamde economische kerngebieden") en samenhang ("basisstructuren verdienen een samenhangend beleid").

Op het tweede niveau bevindt zich een visie op de *gewenste ruimtelijke ontwikkeling*. Deze omvat een aantal ruimtelijke principes zoals selectieve concentratie ("stedelijke en economische activiteiten horen thuis in stedelijke gebieden") en verbrede ontwikkeling van landelijke gebieden ("bij de instandhouding van leefbaarheid in het landelijk gebied spelen ook andere functies dan de landbouw een rol, zoals natuur, toerisme en recreatie"). Andere ruimtelijke principes binnen deze visie zijn behoud en versterking van economische concentraties ("economische potenties van Benelux zijn alleen te benutten als de concurrentiekracht van de belangrijkste concentraties versterkt wordt"), duurzame mobiliteit door multimodaliteit ("het duurzaamheidsprincipe vraagt om betere inpassing van de mobiliteit in de ecologie: rail en water moeten een groter deel van verplaatsingen voor hun rekening gaan nemen") en behoud en ontwikkeling van natuur en verbetering van de ecologische voorwaarden.

Het derde niveau is het *ruimtelijk concept voor Benelux**. Dit niveau is een vertaling van het voorafgaande, waarbij met een schuin oog is gekeken naar in werking zijnde ruimtelijke plandocumenten. Dit derde concept bestaat opzichzelf uit meerdere 'lagen'. Op basis van de concentratie van stedelijke en economische functies en de kwaliteiten van het landelijk gebied is allereerst een macro-geleding van Benelux* ontwikkeld. Dit is de eerste laag. Vervolgens zijn alle open ruimten in Benelux gepercipieerd als één veelkleurig open netwerk: de tweede laag. Een derde laag is de conceptualisering van 'een noord-zuid keten van stedelijke netwerken'. Vooral bij Nederlanders, zo blijkt inmiddels uit de reacties, roept dit concept het nodige op, gewend als we hier zijn om in oost-west termen te denken. Nederlanders lijken vaak te vergeten dat zich op steenworp afstand van de Randstad grootschalige Belgische stedelijke netwerken bevinden, de Vlaamse Ruit -vanuit het noorden gezien- het dichtstbij. De ontwikkeling van de ruimtelijke relaties tussen de stedelijke conglomeraten vormt volgens de Schets een kernopgave voor de toekomst. De vierde en vijfde laag omvatten de grensoverschrijdende stedelijke netwerken die ten opzichte van gebieden buiten Benelux als 'poorten' en 'schakels' fungeren en het concept van de *Benelux Mainport*. In dit laatste worden de (talrijke) havens van Benelux gezien als één samenhangend havencomplex, veruit het grootste ter wereld. Kernopgave is hier het ontwikkelen van een beleid ten aanzien van de achterlandverbindingen. Dit leidde tenslotte tot de zesde laag binnen het concept voor Bene-

lux*, die bestaat uit bundels van hoofdverbindingen tussen de stedelijke netwerken en tussen de havens en hun achterland.

BELEIDSTHEMA'S

Op basis van deze ruimtelijke structuurprincipes is een viertal beleidsthema's uitgewerkt:

-Mobiliteitsbeheersing door locatiebeleid.

Vooraf het groeiende wegverkeer vraagt om een beleid, waarin veel aandacht uitgaat naar de locatie van mobiliteit genererende activitei-



Antwerpen: op een steenworp afstand.
Foto: Ed Slotboom

ten. Het Nederlandse ABC-beleid kan hier als voorbeeld fungeren.

-Hoofdinfrastructuur. Kernopgave is hier de verwezenlijking van duurzame mobiliteit. Dit is vertaald als de hierbovengenoemde multimodaliteit. Het komt vooral aan op het vervolledigen van de water- en railnetwerken. Ook is een selectief aantal goed gepositioneerde vervoercentra nodig, van waaruit van de ene vervoerwijze naar de andere kan worden overgeschakeld.

-Landelijke gebieden. Kernprobleem is hier de gevolgen van de veranderende landbouwfunctie. Als kapstok voor beleid is aangegeven dat in elk gebied gezocht moet worden naar een evenwicht tussen drie functies: de productiefunctie (landbouw, maar ook toerisme en recreatie, waterwinning en dergelijke), de protectiefunctie (heeft vooral betrekking op ecologische waarden) en de leefbaarheidsfunctie (toegespitst op aspecten als werkgelegenheid en (de toegankelijkheid van) voorzieningen).

-Ecologische hoofdstructuur. In een dichtbevolkt en intensief benut gebied als Benelux komt het erop aan een robuuste ecologische structuur te ontwikkelen, een structuur die bestand is tegen invloeden vanuit de omgeving.

Een eerste stap is het ontwikkelen van een aantal gemeenschappelijke beleids categorieën die de landen en gewesten van Benelux zullen gaan gebruiken in hun natuurbeleid. Perspectief biedt de volgende indeling: natuurkerngebieden, natuurontwikkelingsgebieden en natuurverbingsgebieden.

SAMENWERKING

De Tweede Schets heeft als motto: ruimte voor samenwerking. Nergens in de Europese Unie is sprake van zo'n grote opeenhoping van bestuurlijke grenzen als in Benelux. Waarschijnlijk is ook nergens in Europa zo'n ingewikkeld patroon van grensoverschrijdende samenwerking ontstaan. Hoewel dit patroon van samenwerkingsverbanden best wat opgeschoond mag worden, in de Schets worden ook voorstellen in deze richting aangegeven, is samenwerking op het gebied van ruimtelijke ordening absoluut noodzakelijk. Dit geldt vooral voor situaties waarin sprake is van ruimtelijke samenhang. Gedacht kan worden aan grensoverschrijdende stedelijke netwerken, de ecologische hoofdstructuur of het gegeven dat de grootschalige, nationale stedelijke netwerken (Randstad, Centraal Belgisch Stedelijk Netwerk) ruimtelijk gezien naar elkaar toegroeien. Alle zojuist behandelde beleidsthema's monden uit in beleidsvoorstellen en maatregelen die in wisselende coalities verder uitgewerkt moeten worden. Maar zal dit ook gebeuren? Er zijn concrete aanwijzingen dat dit inderdaad gaat gebeuren, al zullen sommige onderwerpen misschien blijven liggen. Vooral grensregio's die al wat langer met elkaar samenwerken, laten een grote belangstelling zien voor de inhoud van de Tweede Schets. Ook de reacties uit de buurregio's, bijvoorbeeld de regio rond Lille, zijn hoopgevend. Nu nog de landen en gewesten van Benelux zelf.

De Tweede Schets is 'af' is hierboven gesteld. Dit klopt, maar alleen waar het de door het projectbureau opgestelde versie betreft. Een ambtelijke groep, bemensd vanuit de vijf betrokken plandiensten, heeft het concept reeds uitgebreid besproken, waarbij het draagvlak tamelijk groot bleek te zijn. Het formele besluitvormingsproces, dat medio volgend jaar moet worden afgerond door een nieuw door de ministers te sluiten bestuurlijk akkoord, komt er nog aan. Politieke besluitvormingsprocessen zijn per definitie onvoorspelbaar en dat geldt ook voor de *Tweede Benelux Structuurschets*. Er zal waarschijnlijk lang en breed worden gesproken over de bindende werking ervan. Zullen de vijf partners serieuze afspraken gaan maken? Over sommige van de gebruikte ruimtelijke concepten is het laatste woord zeker nog niet gesproken. Bij de direct betrokkenen leeft in ieder geval de verwachting dat het de Tweede Schets beter zal vergaan dan de Eerste.

*Wil Zonneveld is werkzaam bij het onderzoeksinstituut AME, Universiteit van Amsterdam en was als co-projectleider betrokken bij de opstelling van de *Tweede Benelux Structuurschets*