

Politieke versus bureaucratische rationaliteit

VERGELIJKING Koen Raats

In Vlaanderen en Nederland zijn in de negentiende eeuw aan de randen van de grote steden forten gebouwd. De afgelopen jaren zijn de meeste hiervan verkocht en is men op zoek gegaan naar nieuwe, passende functies. Zowel in Nederland als in Vlaanderen zijn strategische projecten opgestart om de militaire landschappen te revitaliseren.

Een groot deel van de fortensystemen die door heel Europa zijn verspreid, zijn nog tot lang na de Tweede Wereldoorlog in bezit geweest van defensie-ministeries. De laatste jaren worden ze verkocht vanwege bezuinigingen en intensieve(re) Europese samenwerking op het gebied van Defensie. Zo ook in België en Nederland. In beide landen zijn strategische projecten opgestart om de militaire landschappen te revitaliseren. Zowel de Nieuwe Hollandse Waterlinie als de Fortengordel van Antwerpen zijn gepositioneerd aan de randen van verstedelijkte gebieden (zie figuur). Voor beide fortengordels geldt dat de meeste forten zijn herbestemd en in bezit zijn van gemeenten of semipublieke belangenorganisaties. In dit artikel worden eerst de verschillende ruimtelijke uitkomsten van de herbestemmingsprocessen besproken, vervolgens worden deze verschillen verklaard.

Opmerkelijke verschillen

De meeste Nederlandse forten hebben een maatschappelijke, publieke functie zoals een museum of educatief centrum. Dit betekent ook dat exploitatie en beheer van de forten in grote mate afhankelijk is van subsidies. Ook het mixen van verschillende gebruiksfuncties op fortterreinen komt in Nederland veel voor. Een fort met een natuurfunctie bijvoorbeeld, wordt gecombineerd met recreatief, educatief of museaal gebruik.

In Vlaanderen hebben forten, vooral in de buitenste gordel, vaker slechts één functie, blijkt uit een inventarisatie voor mijn promotieonderzoek. Wonen is écht wonen en natuur betekent dat het fort ontoegankelijk is; de functies zijn 'dieper' gekleurd. In Vlaanderen



De Nieuwe Hollandse waterlinie Bron: Kaartenbank van de Nieuwe Hollandse waterlinie.

worden ook relatief meer forten commercieel beheerd en geëxploiteerd dan in Nederland en er is vaker sprake van particulier bezit. Een ander opmerkelijk verschil is dat in Vlaanderen een substantieel aantal forten gebruikt en beheerd wordt door het lokale verenigingsleven, voornamelijk in de binnenste fortengordel.

Alle forten van de Nederlandse Waterlinie hebben de Rijksmonumentenstatus, terwijl in Vlaanderen slechts enkele forten beschermd zijn als monument of als stads- of dorpsgezicht. In vergelijking met Nederland zijn in Vlaanderen tot nu toe door de overheden minder middelen besteed aan het restaureren en herbestemmen van forten. Zowel in Nederland als Vlaanderen is de doelstelling geformuleerd het landschap tussen de forten open en groen te houden. In Nederland lukt dit met wisselend succes maar in Vlaanderen is het landschap versnipperd geraakt en is de eenheid van het landschap aangetast door lintbebouwing en infrastructuur. Alvorens in te gaan op drie verschillen in planningspraktijk die de verschillende ruimtelijke uitkomsten verklaren, worden de fortenprojecten kort geïntroduceerd.

De Nieuwe Hollandse Waterlinie

Het strategisch project de Nieuwe Hollandse Waterlinie is geïnitieerd vanuit een samenwerkingsverband tussen vijf ministeries. Een apart projectbureau werd in 1999 opgericht dat zich positioneerde tussen de vijf ministeries en de vijf betrokken provincies. Al vrij snel hadden de planners zich een sterke centrale rol toebedeeld en werd in samenspraak met regionale en lokale stakeholders een ruimtelijke visie opgesteld. Met deze abstracte visie werden de ontwikkelingsmogelijkheden van de forten verkend.

Nederlandse bovenlokale overheden interveniëren vaker op lokaal niveau dan de Vlaamse. In het waterlinieproject hebben provinciale ambtenaren een belangrijke positie in het beoordelen van lokale plannen. Dit doen zij aan de hand van visies waarover consensus is bereikt en waarbij hulp wordt ingeroepen van externe experts. Door deze toetsing werd de visie, die juist mobiliserend en inspirerend was bedoeld, in de praktijk gebruikt om te bepalen of de lokale plannen genoeg ambitie- en kwaliteitsniveau hadden. De visie werd dan ook door een substantieel aantal lokale partijen ontvangen als een top down planningsconcept ondanks de betrokkenheid van de stakeholders.

De eisen die werden gesteld aan particuliere initiatieven zorgden ervoor dat voornamelijk de ontwikkeling van maatschappelijke, publieke functies kans maakten op steun vanuit de hogere bestuurslagen. In veel forten zijn culturele of educatieve functies gekomen waarbij de exploitatie sterk afhankelijk is van een breed scala aan overheidssubsidies. Juist die subsidies drogen nu op.

Fortengordels van Antwerpen

In Vlaanderen is het 'Strategisch Project de Fortengordels van Antwerpen' geïnitieerd vanuit de provincie Antwerpen in 2003. Voor de provincie Antwerpen is het de derde keer dat een strategisch plan wordt gemaakt voor de fortengordel, na onsuccesvolle pogingen in 1974 en 2001. Deze pogingen faalden voornamelijk omdat lokale partijen zich niet herkenden in de plannen. Om te voorkomen dat dit een derde maal zou gebeuren, startte de provincie een interactief proces op waarbij lokale partijen mochten meedenken over het 'kaderplan' (visie).

In het Antwerpse Fortengordelproject interveniëren bovenlokale overheden nauwelijks en worden vrijwel geen directieven opgelegd. Het

Gewest Vlaanderen beperkt zich tot het financieren van één projectcoördinator die werkzaam is op provinciaal niveau. Tevens stelt het Gewest aankoopsubsidies beschikbaar. Hier is één keer gebruik van gemaakt bij de aankoop van fort Duffel, waarbij het Gewest Vlaanderen 180.000 Euro beschikbaar stelde.

Het resultaat is een zeer abstracte visie geworden die sterk is gebaseerd op de wensen van de betrokken lokale partijen. Hoewel consensus bestaat over de inhoud van de visie bestaat er ook scepsis over de uitvoering van het plan. De provincies in België hebben van oudsher nauwelijks een actief sturende positie, waardoor de coördinerende rol van de provincie door lokale partijen niet altijd wordt begrepen. De provincie beschikt tevens over weinig financiële middelen voor concrete ruimtelijke investeringen. Bovendien heeft het Fortengordelproject weinig politieke urgentie, zowel op provinciaal als op gewestelijk niveau.

In Nederland en Vlaanderen zijn strategische projecten opgestart om de militaire landschappen te revitaliseren

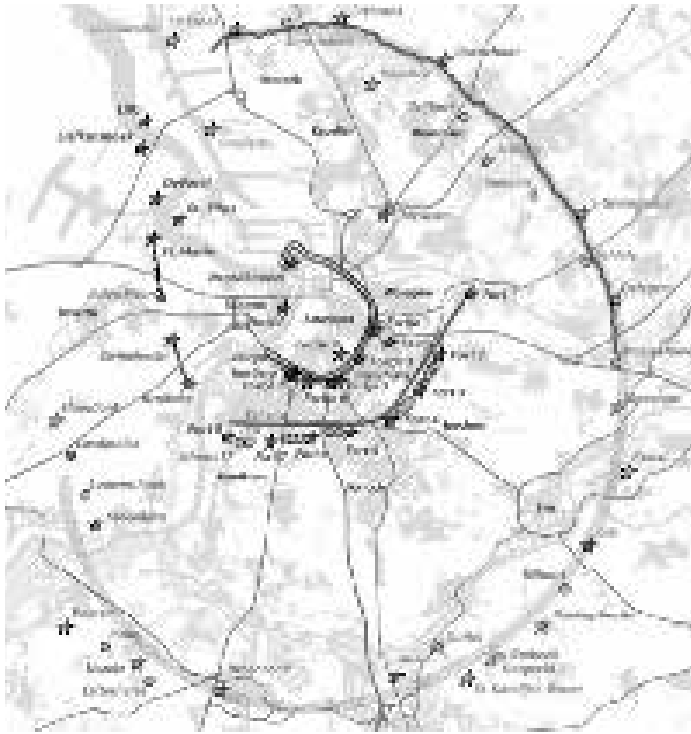
Bureaucratische en politieke rationaliteit

Dat er in Vlaanderen een sterke betrokkenheid is van politiek bij ruimtelijke ordening, en planning bovendien meer decentraal is georganiseerd speelt een belangrijke rol in de terughoudendheid te interveniëren op lokaal niveau. In Vlaanderen is het gebruikelijk wanneer een nieuwe bestuurder aantreedt, hij of zij vertrouwelingen met zich meeneemt voor strategisch management van het departement. Het ontwikkelen van het strategische beleid is met name een taak voor de gedeputeerde en zijn of haar aangestelde managers. Van de ambtenaren wordt onafhankelijkheid gevraagd, maar wel loyaliteit naar het bestuur en het bestuursakkoord. Zij genieten in mindere mate de discretionaire ruimte van Nederlandse ambtenaren, waar de expertise van de ruimtelijk planner hoog in het vaandel wordt gedragen en waar ruimtelijk beleid vooral een taak is van bureaucratische organisaties die op grotere afstand staan van de politiek.

Het verschil tussen deze Nederlandse 'bureaucratische rationaliteit' en de Vlaamse 'politieke rationaliteit' van ruimtelijke planvorming is duidelijk terug te zien in de verschillende aanpak van de fortenprojecten. De politieke rationaliteit in de Vlaamse context verklaart deels de terughoudendheid van de provincie te interveniëren op lokaal niveau. De publieke opinie zou een actief sturende provincie kunnen zien als te veel bemoeienis met het lokale niveau. Wanneer een gedeputeerde in zou gaan tegen het lokale belang zou dat tot electoraal verlies kunnen leiden in het betreffende kiesdistrict.

Toegankelijkheid van bestuurders

Het is opvallend dat negen van de 34 forten, met name in de binnenste fortengordel rondom Antwerpen gebruikt worden door lokale verenigingen. Hiervoor zijn twee belangrijke redenen. Ten eerste is een aantal forten al in



Antwerpse fortengordel. Bron: Koen Raats

de jaren zeventig verkocht aan de gemeenten, onder voorwaarde dat ze gebruikt zouden worden als "groene zones en zones aangepast aan vrijetijdsvoorzieningen." Toentertijd zijn lokale verenigingen gebruik gaan maken van de fortenterreinen. Een tweede belangrijke reden is dat in het decentrale Vlaamse planningssysteem, politici relatief dicht bij de burgers staan. In Vlaanderen komt het vaker dan in Nederland voor dat lokale politici zich willen inzetten om problemen van particulieren op te lossen. In de Fortengordel van Antwerpen is een aantal forten herbestemd doordat verenigingen goede relaties hadden met lokale politieke vertegenwoordigers. Als voorbeeld kunnen een tennis- en een schietvereniging worden genoemd die gebruik maken van gedeelten van een fort dankzij goede politieke contacten. In Nederland staan bestuurders doorgaans een stuk verder af van burgers en particulieren. Door de sterke bovenregionale regie van de Nederlandse provincies en het Nationaal Projectbureau genieten gemeenten in het Waterliniëproject doorgaans minder vrijheid zelf te bepalen welke functie het fort moet krijgen dan in Vlaanderen.

Rechtszekerheid en collectiviteit

Barry Needham schrijft in 'Dutch Land Use Planning' dat Nederlanders hun individuele eigendommen of wensen eerder opzij zetten voor collectieve waarden omdat van oudsher de gemeenschappelijke strijd tegen het water dit vereiste. Ook voor het bouwen op de slappe grond in Nederland was coördinatie op het gebied van ruimtelijke ordening nodig: het was goedkoper om collectief grond bouwrijp te maken en vervolgens te bestemmen. Deze 'collectieve' attitude is verankerd in wetgeving en de manier waarop ruimtelijke inrichting is gereguleerd.

De Vlaamse houding ten aanzien van ruimtelijke planning is in vergelijking met Nederland meer gericht op het beschermen van individueel bezit (zie ook het artikel 'Vreemd en Verwant' in AGORA 2013-1). In zekere zin is ze een stuk liberaler: particulieren mogen in grote mate zelf weten hoe ze hun eigendom beheren en vormgeven. Daardoor

staat bescherming en bestendiging van particulier eigendom hoog in het vaandel. In Nederland worden de individuele vrijheden gemakkelijker beperkt doordat men collectieve waarden wil beschermen.

In de visies voor de fortenprojecten is de tegenstelling tussen rechtszekerheid en collectiviteit duidelijk te herkennen. De visie voor de Nieuwe Hollandse Waterlinie heeft een abstract karakter met daarin heldere directieven om collectieve waarden te beschermen. Op deze manier worden waarden beschermd als de openheid van het landschap tussen de forten, herkenbaarheid van de historische structuur en de toegankelijkheid van het erfgoed. De Vlaamse visie is voornamelijk een optekening van de huidige situatie, die wordt bestendigd door de ruimtelijke visie. De visie heeft een sterk voluntaristisch, non-prescriptief karakter en beschermt voornamelijk wat er is.

De verschillen in planpraktijk en -cultuur leiden tot een fundamenteel verschillende aanpak van regionale herbestemmings-projecten. De bureaucratische rationaliteit die typisch is voor de Nederlandse planning heeft geleid tot functietoekenning voor forten die moest voldoen aan allerlei eisen die op regionaal niveau werden afgedwongen. De meervoudigheid van uniforme eisen om collectieve waarden te beschermen heeft gezorgd voor eenzijdige exploitatie van forten, die in grote mate subsidieafhankelijk is. In Vlaanderen is het gebruik van forten veelzijdiger en hebben gemeenten meer vrijheid als het gaat om functietoekenning. Omdat de functietoekenning overwegend plaatsvindt op lokaal niveau, kunnen lokale partijen zich doorgaans beter committeren aan het ontwikkelen en exploiteren van forten. Het beheer en onderhoud van forten steunt in Vlaanderen dan ook vaker op stichtingen en verenigingen van buurtbewoners. Er moet worden vastgesteld dat het in Vlaanderen is gelukt om met veel minder overheidsgeld de forten een nieuwe functie te geven en te onderhouden.

Koen Raats (k.a.raats@uva.nl) is sinds 2011 werkzaam bij de Universiteit van Amsterdam als docent/onderzoeker planologie. Daar werkt hij aan een promotieonderzoek naar de herbestemming van de Nieuwe Hollandse Waterlinie. Koen is vaste columnist voor Platform VOER en is redacteur bij Rooilijn.

Literatuurselectie

- Gysen, K. en Migom, S. (2011) Fortengordels nu! In: Lombaerde, P. Antwerpen Versterkt 2. Antwerpen: University Press Antwerp
- De Vries, J. en Zonneveld, W. (2005). Vlaanderen. S+RO (Stedenbouw en Ruimtelijke Ordening 86, nr. 2, 6-8
- Lombaerde, P. en Gils, R. (2011) De forten rond Antwerpen: van militaire dwangbuis tot vestinglandschap in wording. In: Provincie Antwerpen, Fortengordels Nu!, Antwerpen: Provincie Antwerpen.
- Raats, K. (2015) [forthcoming] Herbestemming van de Antwerpse fortengordels, de Nieuwe Hollandse Waterlinie in perspectief. Promotierapport, Universiteit van Amsterdam, Amsterdam