

TNO-rapport
2001/RRO-014

Beargumenteed afwegen in grensregio's: een systematiek

**Leidraad voor Rijksacties bij het oplossen van
grensregionale knelpunten**

TNO Inro
Afdeling Ruimtelijke
Ontwikkeling

Schoemakerstraat 97
Postbus 6041
2600 JA Delft

Telefoon 015 269 68 99
Fax 015 262 43 41
Internet <http://www.inro.tno.nl>

Contactpersoon:
drs. M. Duijn

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze dan ook, zonder voorafgaande toestemming van TNO.

Indien dit rapport in opdracht werd uitgebracht, wordt voor de rechten en verplichtingen van opdrachtgever en opdrachtnemer verwezen naar de 'Algemene Voorwaarden voor Onderzoeksopdrachten aan TNO', dan wel de betreffende terzake tussen partijen gesloten overeenkomst. Het ter inzage geven van het TNO-rapport aan direct belanghebbenden is toegestaan.

© 2001 TNO

Plaats en datum
Delft, juli 2001
Nummer:
01 5N 045 51171
ISBN nummer
90-6743-835-9

Auteur(s)
drs. M. Duijn
drs. D.J. Ginter
ir. H.J.M. Puylaert
drs. W.J. Oosten

VOORWOORD

Als we de inspanningen voor de voorliggende onderzoeksrapportage overzien, dan komt een voor de hand liggende conclusie bovendien: het ontwikkelen en implementeren van grensoverschrijdend ruimtelijk beleid is geen eenvoudige zaak. Dat heeft drie oorzaken.

Ten eerste is ruimtelijke ordening van nature een complexe aangelegenheid waarin de afweging van uiteenlopende, soms tegengestelde belangen centraal staan. Voeg daarbij het gegeven dat in grensregio's die belangenafweging gemaakt moet worden temidden van verschillende probleem-percepties, ruimtelijke planningstradities en culturele opvattingen, en de complexiteit is compleet.

Ten tweede is de vraag actueel welke gebiedsautoriteit of overheidslaag aan de lat staat voor de oplossing van een gesignaleerd grensoverschrijdend ruimtelijk knelpunt. De vraag 'wie wat moet doen' blijkt aan weerszijden van de grens regelmatig de kop op te steken.

Ten derde, wanneer men erin slaagt orde te scheppen in de complexiteit van de grensoverschrijdende problematieken én het is duidelijk welke gebiedsautoriteit(en) aan weerszijden van grens voor de oplossing van de problematiek verantwoordelijk is, dan doemt de laatste uitdaging op: de vraag op welke wijze de oplossing georganiseerd moet worden. Met ander woorden, welk(e) (type) aanpak verdient de aanbeveling en kan deze aanpak aan weerszijde van de grens de goedkeuring wegdragen?

De Rijksplanologische Dienst van het ministerie van VROM heeft TNO Inro gevraagd een afwegingssystematiek te bedenken waarmee op een beargumenteerde en gestructureerde wijze geïdentificeerd kan worden in welke gevallen er een rol voor het Rijk is weggelegd bij oplossen van ruimtelijke knelpunten in grensregio's.

Met de afwegingssystematiek moet beter kunnen worden nagegaan voor welke grensregionale knelpunten het Rijk de eerstverantwoordelijke instantie is en volgens welke aanpak zij haar verantwoordelijkheid het beste kan invullen.

Een uitdagende klus die met name vanwege de grote complexiteit en het hoge abstractieniveau het projectteam de nodige hoofdbrekens heeft bezorgd. Door middel van een uitgebreide literatuurstudie, een aantal diepte-interviews met Nederlandse, Vlaamse en Duitse functionarissen van overheidsinstanties die met grensregionale problematieken geconfronteerd worden en een workshop met experts uit de grensregionale beleidspraktijk, is het onderzoeksproject tot een bevredigend eindresultaat gebracht. Daarbij heeft het projectteam kunnen rekenen op een intensieve begeleiding door de opdrachtgever. Een woord van dank aan de leden van de begeleidingscommissie, de heren D'hondt en Kragt en mevrouw Modderman, is dan ook op zijn plaats.

Namens het projectteam van TNO Inro,
drs. Mike Duijn, projectleider

SAMENVATTING

Aanleiding en vragen

Het omgaan met grensoverschrijdende vraagstukken op het gebied van ruimtelijke ordening is geen gemakkelijke zaak. Praktijkvoorbeelden van probleemloze samenwerking over de landsgrenzen heen zijn altijd nog schaarser dan voorbeelden van knelpunten waarvan partijen niet weten hoe zij deze kunnen aanpakken en/of kansen waarvan men niet weet hoe deze aan te grijpen. Voor de Rijksplanologische Dienst van het Ministerie van VROM was de vraag of er voor haar een rol is weggelegd in specifieke grensoverschrijdende kwesties, en zo ja, wat dan de inhoud van die rol is, erg relevant voor een effectieve uitvoering van het Vijfde nota-beleid. Om de rol en de positie van de RPD nader te bepalen, is TNO Inro gevraagd hiervoor een systematiek te bedenken.

Het doel van dit onderzoek luidde dan ook: *Het opstellen van een afwegingssystematiek met behulp waarvan de rol van het Rijk (in het bijzonder de RPD) bepaald kan worden en waarmee oplossingsrichtingen gegenereerd kunnen worden voor vraagstukken van grensoverschrijdende samenwerking op het gebied van ruimtelijke ordening.*

Een afgeleid doel is dat de afwegingssystematiek ook voor andere partijen bruikbare bouwstenen bevat (bijvoorbeeld voor provincies). Het 'afwegingskader' is een systematiek met behulp waarvan betrokken partijen (primair de Rijksoverheid en secundair de regionale overheden) inzicht kunnen krijgen in de aspecten waaraan zij moeten denken als zij een grensoverschrijdend knelpunt willen aanpakken.

Voorbereidende werkzaamheden: probleem- en beleidsanalyse

Voorafgaand aan de constructie van de afwegingssystematiek is het noodzakelijk in kaart te brengen welk type knelpunten zich in grensregio's en grensregionale samenwerking voordoen en binnen welke beleidscontext deze momenteel aangepakt worden. Deze vragen zijn beantwoord door respectievelijk een probleemanalyse en een beleidsanalyse uit te voeren.

Probleemanalyse

In de praktijk van grensoverschrijdende samenwerking komen verschillende soorten knelpunten voor. Om enige structuur in deze knelpunten aan te brengen is voorafgaand aan de eigenlijke probleemanalyse een onderscheid gemaakt in inhoudelijke knelpunten en procesmatige knelpunten. Binnen deze (hoofd)indeling is vervolgens een verfijning aangebracht. Het gaat om drie categorieën inhoudelijke en drie categorieën procesmatige knelpunten in grensoverschrijdend (samen)werken:

De inhoudelijke knelpunten zijn:

- ontbrekende schakels in grensoverschrijdende (ruimtelijke) structuren;
- traditionele ruimtelijke afstemmingsproblemen;
- problemen als gevolg van de (voormalig) perifere grensligging

De procesmatige knelpunten zijn als volgt verwoord:

- incongruentie in de juridische kaders;
- divergentie in bestuur en organisatie;
- tegenstellingen in cultuur en communicatie.

Achter deze opsomming van typen inhoudelijke en procesmatige knelpunten in grensoverschrijdende samenwerking schuilt een beschrijving per type knelpunt. Deze beschrijvingen zijn opgenomen in hoofdstuk 2.

De zoektocht naar typen knelpunten leverde ook inzicht op in de succes- en faalfactoren van de huidige praktijk van grensoverschrijdende samenwerking. Deze succes- en faalfactoren geven een beeld van de elementen men moet opnemen in de aanpak van een knelpunt en welke valkuilen men in die aanpak dient te vermijden. Voor een overzicht van de succes- en faalfactoren wordt verwezen naar schema 2-2.

Beleidsanalyse

Na de typering van de knelpunten in grensoverschrijdende samenwerking komt vervolgens een kenschetsing van het vigerend beleid voor grensoverschrijdende samenwerking aan bod.

De beleidsanalyse is uitgevoerd om te bepalen welke knelpunten, gevonden in de probleemanalyse, behoren tot de verantwoordelijkheid van het Rijk en welke aan de (grens)regio overgelaten moeten worden. De beleidsanalyse omvat twee stappen.

De eerste stap omvat de formulering van een aantal algemene inhoudelijke en procesmatige criteria waarmee de 'rijksrelevantie' van een voorliggend knelpunt kan worden bepaald. Grensoverschrijdende knelpunten zijn o.i. 'rijksrelevant' indien zij, op grond van de huidige opvattingen over de verdeling van verantwoordelijkheden in beleid, tot het domein van de rijksoverheid behoren. Toepassing van de inhoudelijke criteria leiden tot een selectie van knelpunten die:

- behoren tot de 'ruimtelijke hoofdstructuur', of
- van nationaal belang worden geacht, of
- de generieke ruimtelijke kwaliteiten stimuleren.

De procesmatige criteria hebben te maken met de toepassing van het subsidiariteitsbeginsel, de behoefte aan een wettelijk kader op nationaal niveau of het optreden van het Rijk in de rol van arbiter.

De tweede stap is een beschrijving van het nationaal ruimtelijk ordeningsbeleid dat van toepassing is op grensoverschrijdende samenwerking (i.c. de Vijfde nota van VROM, het NVVP van V&W en 'Natuur voor mensen, mensen voor natuur' van LNV). Uit deze beschrijving zijn inhoudelijke en procesmatige criteria gedestilleerd die de bovengenoemde algemene criteria nader inkleuren.

Met het doorlopen van deze 2 beleidsanalytische stappen kan worden nagegaan of er een rijksverantwoordelijkheid ligt bij het oplossen van een knelpunt in grensoverschrijdende

samenwerking en zo ja, binnen welk onderdeel van het nationaal ruimtelijk ordeningsbeleid deze oplossing geformuleerd en uitgevoerd moet worden.

De probleemanalyse en de beleidsanalyse zijn uitgevoerd om zicht te krijgen op de huidige knelpunten in grensoverschrijdende samenwerking en binnen welke beleidscontext (welke overheidsinstantie(s) op basis van welk beleid) deze knelpunten tot een oplossing gebracht moeten worden. Vanzelfsprekend vloeien daaruit de bouwstenen voort voor de gevraagde afwegingssystematiek. Immers, het doel van de afwegingssystematiek is na te gaan er oplossingsrichtingen voor grensoverschrijdende knelpunten zijn te formuleren en of er binnen de oplossingsrichtingen een verantwoordelijkheid en rol voor het Rijk is weggelegd.

De afwegingssystematiek

De afwegingssystematiek heeft de vorm van een stappenplan en bestaat uit drie onderdelen:

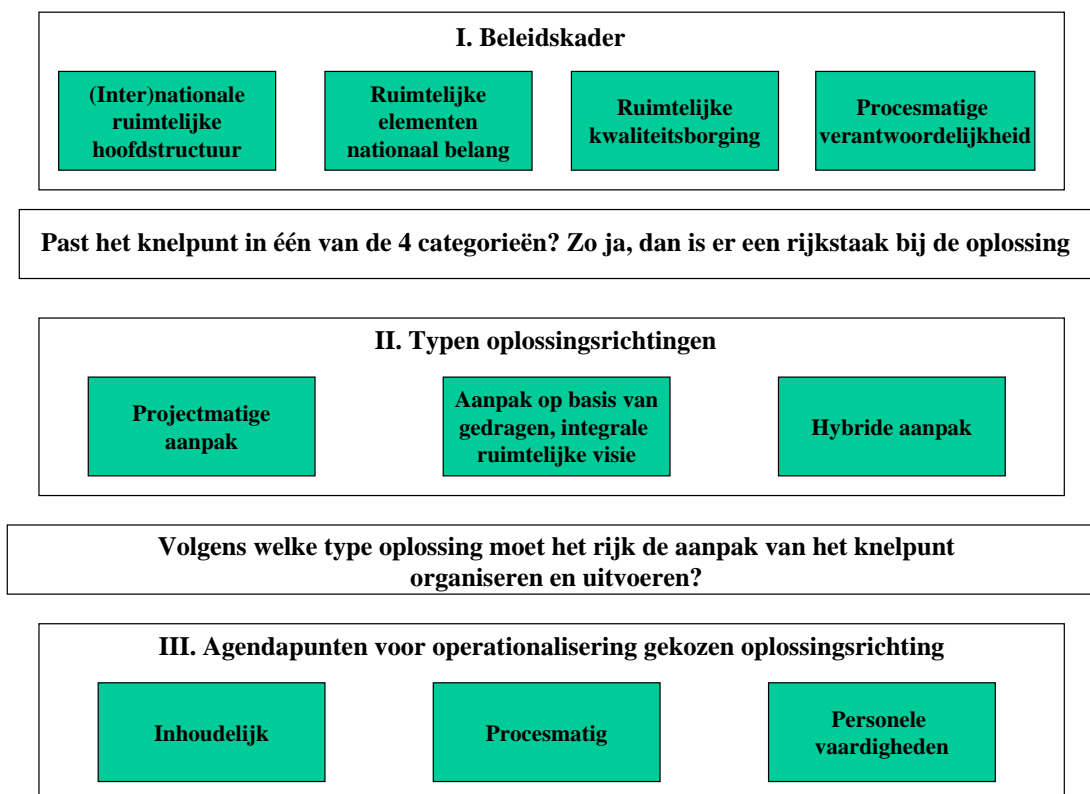
- I. Het beleidskader: een checklist om te bepalen of er een Rijksverantwoordelijkheid is bij het oplossen van een voorliggend grensoverschrijdend ruimtelijk knelpunt of het benutten van een kans (of: een knelpunt of kans in grensoverschrijdend (samen)werken in de ruimtelijke ordening)? Deze checklist wordt gedestilleerd uit de beleidsanalyse.
- II. Een drietal generieke typen oplossingsrichtingen volgens welke het oplossen van grensoverschrijdende ruimtelijke knelpunten of het benutten van kansen georganiseerd kan worden. De typen oplossingsrichtingen zijn gedestilleerd uit de probleemanalyse waarbij de gesprekken met praktijkdeskundigen in grensoverschrijdend (samen)werken zijn vertaald in de toepassingscontext van elk type.
- III. Een checklist met inhoudelijke en procesmatige agendapunten voor het operationaliseren van de gekozen oplossingsrichting. Ook zijn er agendapunten geformuleerd over persoonlijke vaardigheden waarover professionals in grensoverschrijdend (samen)werken noodzakelijkerwijs moeten beschikken. Deze agendapunten zijn gebaseerd op de succes- en faalfactoren uit de probleemanalyse.

De afwegingssystematiek vormt een leidraad bij het identificeren van mogelijke rijksacties bij het oplossen van grensoverschrijdende ruimtelijke knelpunten. Kort gezegd is het afwegingskader bedoeld om de vraag te beantwoorden: 'waar moet men i.c. het Rijk, aan denken voor het formuleren van een succesvolle oplossing voor een knelpunt in grensoverschrijdende ruimtelijke ordening en ruimtelijk beleid'¹. Daartoe bepaalt men:

- of er een taak ligt voor het Rijk en welke taak dat is;
- volgens welk type oplossingsrichting het Rijk de aanpak van het knelpunt of de kans moet organiseren;
- op welke wijze de gekozen oplossingsrichting, geoperationaliseerd moet worden.

¹ De hier gepresenteerde systematiek is ook toepasbaar op andere schaalniveaus.

Schematisch ziet de afwegingssystematiek er als volgt uit:



--> Leidraad voor rijksacties bij het oplossen van grensregionale knelpunten

Het voert hier te ver om de drie onderdelen van de afwegingssystematiek elk afzonderlijk te bespreken. Daarvoor wordt verwezen naar de hoofdstukken 5, 6 en 7 van deze rapportage.

Zoals hierboven vermeld biedt de afwegingssystematiek een leidraad voor rijksacties bij het oplossen van grensregionale knelpunten. Samengevat wordt daarmee het volgende beoogd.

Met behulp van onderdeel I, het beleidskader, wordt bepaald of een voorliggende knelpunt tot de verantwoordelijkheid van het Rijk hoort, of dat (overheids)partijen in de grensregio zelf, de eerst aangewezenen zijn om het knelpunt aan te pakken.

Indien er een Rijksverantwoordelijkheid voor de aanpak van het knelpunt ligt, wordt aan de hand van onderdeel II nagegaan volgens welk type oplossingsrichting (zeg maar het type aanpak of organisatievorm) dat het beste kan plaatsvinden. Vraagt het knelpunt om een projectmatige aanpak of is voor een succesvolle aanpak de formulering van een ruimtelijke visie op de grensregio onontbeerlijk? Of wellicht kan een projectmatige aanpak gecombineerd worden met het opstarten van een visievormingstraject.

Uit de toepassing van onderdeel I kan echter blijken dat er geen Rijksverantwoordelijkheid is bij het aanpakken van het gesignaleerde knelpunt. Dan 'valt' het knelpunt als het ware buiten de systematiek,

omdat deze in eerste aanleg is opgesteld voor het identificeren van rijksacties. Het knelpunt valt daarmee onder verantwoordelijkheid van de (grens)regionale (overheids)partijen, waarbij in veel gevallen de provincie de eerstaangewezen instantie is.

Op basis van onderdeel II wordt een keuze gemaakt voor een type oplossingsrichting. De gekozen oplossingsrichting wordt vervolgens geoperationaliseerd met behulp van onderdeel III. Dit onderdeel omvat inhoudelijke en procesmatige agendapunten waarmee men een oplossingsrichting nader geconcretiseerd en uitgewerkt kan worden. Het gaat hierbij om praktische zaken zoals het omschrijven van de Ausgangssituatie aan weerszijden van de grens en het vastleggen van de meerwaarde die de betrokken partijen met de oplossing van het knelpunt nastreven. Ook de wijze waarop de gekozen aanpak van een financiële, personele en politieke onderbouwing wordt voorzien, komt in dit onderdeel aan bod.

De afwegingssystematiek alsmede de uitkomsten van de probleem- en beleidsanalyse zijn in een workshop voorgelegd aan deskundigen op het gebied van grensregionale en transnationale samenwerking. Het doel van de workshop was inzicht te verkrijgen over de wijze waarop men grensregionale samenwerking, in het licht van de beleidsvoornemens uit de Vijfde nota, beter dan nu het geval is, zou kunnen organiseren. Centrale vraag in de discussie was wat de rol van het Rijk (i.c. de RPD) daarbij zou moeten zijn. Met andere woorden, welke rol ziet het Rijk zelf voor zich weggelegd en welke rol verwacht men vanuit de regio van het Rijk?. De onderdelen van de afwegingssystematiek en, fungeerden als input voor de discussie.

De resultaten van de workshop en de inzichten die gedurende het onderzoeksproces verkregen zijn, alsmede de afwegingssystematiek zelf, vormden de grondstoffen voor de beleidsaanbevelingen waarmee deze rapportage wordt afgesloten.

Beleidsaanbevelingen

De beleidsaanbevelingen zijn bedoeld om de inspanningen van rijkswege beter te richten en zo effectiviteit van het rijkshandelen in grensregio's te versterken. Met andere woorden, er wordt getracht een aanpak te schetsen waarmee de Rijksoverheid haar rol bij het oplossen van grensregionale knelpunten waarvoor zij een verantwoordelijkheid draagt, beter kan organiseren.

Over de rol van de rijksoverheid in grensregionale beleidsprocessen formuleren we de volgende 5 aanbevelingen:

1. Beleid dichter op projecten formuleren

Daarmee wordt aanbevolen om zich minder toe te leggen op visiedebatten en om het beleid dichter op projecten te formuleren. Daarbij kan gaandeweg geprobeerd worden om projecten in een programma met elkaar te verbinden zodat de mate van integraliteit van de beleidsprocessen vergroot wordt.

2. *Bestuurlijke arrangementen op maat met sterke bestuurders in de hoofdrol*

We gaan er vanuit dat de bestuurlijke arrangementen in grensregio's die nodig zijn om gesignaleerde knelpunten succesvol aan te pakken, zullen variëren en transformeren. Het Rijk kan een belangrijke rol hebben in de facilitering en organisatie van het benodigde maatwerk. Een bestuurlijk arrangement op maat geeft een voorname rol aan die actoren die in het beleidsproces als probleemeigenaar en oplossingseigenaar (h)erkend worden. In de praktijk wordt geprofiteerd van bestuurders die een grote affiniteit met een beleidsproces krijgen.

3. *Krimpemde en groeiende rijksbetrokkenheid al naar gelang behoefte*

Vanuit de grensoverschrijdende bestuurlijke samenwerking wordt de wens geformuleerd dat het Rijk beschikbaar is om op afroep met de rijkseigen beleidsinstrumenten de decentrale overheden te versterken en om met het internationaal gezag van het Rijk het optreden van de decentrale overheden te bevestigen.

4. *Dominante rollen voor investerende departementen*

Bij ruimtelijke investeringen functioneren de sectorale ministeries, met name het Ministerie van V en W en het Ministerie van LNV, als cruciale actoren. Deze investeringsdepartementen blijken de drijvende kracht achter een proces te kunnen zijn. Dit overwegende, wordt voor het welslagen van grensoverschrijdende bestuurlijke samenwerking, best een relatie gelegd tussen een bestuurlijk arrangement op maat en een investerende sector.

5. *Herkenbaar gezicht van de Rijksoverheid door heldere mandatering*

Minder vanuit de idee dat er vanuit één punt regie gevoerd kan worden dan vanuit de overweging dat er één punt kan zijn waarlangs de communicatie plaatsheeft, is het één-loket-concept aan te bevelen. Het is voorts aannemelijk dat een herkenbaar optreden van de rijksoverheid in een toch complex beleidsproces het voor de private sector (het bedrijfsleven) meer aantrekkelijk maakt aan dat proces deel te nemen.

Deze aanbevelingen schetsen de contouren van een wijze waarop de Rijksrol concreet georganiseerd kan worden. Deze contouren zijn verder ingekleurd door een voorzet te geven voor een reëel toepasbaar institutioneel arrangement. Dit arrangement fungeert als denkmodel en is erop gericht het Rijk meer met één mond te laten spreken in de regio waar gebiedsgericht beleid gevoerd moet worden en investeringsprojecten gerealiseerd moeten worden.

Om het institutionele arrangement concreet vorm te geven, bevelen we aan om binnen de Rijksorganisatie (bijvoorbeeld bij Rijkswaterstaat) een "hoofdingenieur-directeur" voor grensoverschrijdende aangelegenheden aan te stellen², die niet alleen binnenshuis in de plaats kan treden van de zuiver territoriaal georganiseerde directies (van Rijkswaterstaat), maar die bij

² Dit denkmodel is geïnspireerd door de werkwijze van het Openbaar Ministerie.

grensoverschrijdende bestuurlijke samenwerking de competentie heeft voor alle Nederlandse overheden de verantwoordelijkheden vast te stellen. Belangrijk bij de keuze van waar die directie moet zitten is het belang dat die directie heeft in de grensregio en het belang om intern binnen het Rijk terug te koppelen.

Voor een kansrijke toepassing van dit arrangement zien we een vijftal cruciale randvoorwaarden³.

1. Vanuit de constatering dat het juist de projecten zijn waar uiteindelijk meestal de discussies rond grensoverschrijdende samenwerking op stranden, is het van groot belang dat 'het denken vanuit projecten' vergemakkelijkt wordt c.q. meer geaccepteerd wordt.
2. In de behoefte aan maatwerk en flexibiliteit en in de behoefte aan heldere toedeling van verantwoordelijkheden wordt voorzien door bij grensoverschrijdende, ruimtelijk relevante aangelegenheden één actor de competentie te geven om de aanvankelijke rollen van actoren te bepalen: procesorganisatie.
3. De wenselijkheid van een rijksbetrokkenheid die naar behoefte kan uitgroeien en inkrimpen kan beantwoord worden door een gedeconcentreerde rijksdienst in een flexibel bestuurlijk arrangement op te nemen. Vanuit een gedeconcentreerde rijksdienst wordt nauw aangesloten op lokale en regionale ontwikkelingen en kan met een sterke vertegenwoordiger ook de beleidsagenda van een ministerie bereikt worden. Zo vervult een gedeconcentreerde rijksdienst de intermediaire rol tussen het Rijk en de grensregio.
4. Het tot stand brengen van een directe relatie tussen de lokale of regionale beleidsvoering en de essentiële sector op Rijksniveau is zinvol om de beleidsagenda van een belangrijk ministerie te beïnvloeden ten gunste van de grensstreken, maar zeker ook om decentrale overheden snel een reëel beeld te geven van de overwegingen aan rijkszijde.
5. Het betrekken van private partijen bij beleidsprocessen en hen ertoe bewegen aan een ruimtelijke investering financieel bij te dragen, verloopt doorgaans moeizaam. De praktijk leert dat projecten over de fysieke infrastructuur private partijen het meest aanspreken. Aangenomen wordt dat met de hoofdingenieur-directeur uit de wereld van Verkeer en Waterstaat de werelden van enerzijds overheden en beleidsprocessen en anderzijds bedrijven en fysieke infrastructuur, vaker dichterbij elkaar gebracht worden dan met een één-loket-functionaris van het facet der ruimtelijke ordening.

Het één-loket-model presenteren we als een denkmodel dat gebaseerd is op achterliggende gedachten die wezenlijk zijn: meer denken in projecten, vastgestelde beleidskaders als referentie voor programma's en investeringen, regionale prioritaire projecten sneller beoordelen op realiteitswaarde,

³ De nummering van de onderstaande randvoorwaarden correspondeert met die van de aanbevelingen in par. 9.1)

optimale afstemming tussen Rijksdiensten en regulier politieke verantwoording afleggen. In de verwerking van het één-loketmodel is het de vraag wat het effect van één en ander zou zijn op de 'wereld in Den Haag'. Coördinatie in de regio veronderstelt een mandatering vanuit de ministeries. Niet uitgesloten is dat ook in een andere organisatorische setting de genoemde wezenlijke punten tot uiting kunnen komen. Een alternatief is om de coördinatie in het geheel van de bestuurslagen hoger te positioneren, zoals met de ICES. Dan zou het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een centrum kunnen vormen.

Aanvullende aanbevelingen

Transnationaal bestuurlijk overleg

Voor grensregionale vraagstukken moeten geen al te hoog gespannen verwachtingen bestaan van een transnationaal bestuurlijk overleg in de vorm zoals die in het zevende hoofdstuk van de *Vijfde Nota* is geformuleerd. Het Rijk doet weinig richtinggevende uitspraken op dit niveau en de verantwoordelijkheid ligt sterk bij regio. De regio zal echter juist behoefte hebben aan ondersteuning van het Rijk als het gaat om (hulp bij het vinden van middelen voor) de uitvoering van specifieke projecten. Desondanks is een gunstig klimaat tussen de Nederlandse regering en de regeringen van de andere, regionale bestuurlijke partners een flinke steun in de rug. Selectief deze overlegvorm inzetten ter oplossing van grensregionale vraagstukken en om de blikken in de grensregio's aan beide zijden van de grens dezelfde kant op te krijgen, is waardevol.

Geduld, vasthoudendheid en successen communiceren

De nu vaak weinige formele uitvoering na alle overleginspanningen is geen grond voor moedeloosheid, wel voor vasthoudendheid. Zeker indien de (langdurige) inspanningen wel tastbaar resultaat opleveren, kan dat resultaat als voorbeeld benut worden en uitgedragen worden. Bestaande overlegstructuren over de grens zijn stabiel en vormen voor de dagelijkse en meer generieke zaken een belangrijk medium (o.a. informatie-uitwisseling). Een sterkere gerichtheid op het uitdragen van bereikte resultaten en investeren in het lerend vermogen van grensregio's kan extra winst opleveren.

Het afwegingskader is ook elders toepasbaar

Het afwegingskader, dat in deze studie ontwikkeld is, is sterk gericht op de rol van het Rijk. Het bevat veel generieke elementen, die op andere bestuurlijke niveaus ook van toepassing zijn. Ingevuld met de provinciale beleidskaders kan het bijvoorbeeld ook op dat niveau een heldere werkwijze geven voor de bepaling van de rol van de provincies in grensregionale vraagstukken.

INHOUDSOPGAVE

	pag.
Voorwoord.....	i
Samenvatting.....	iii
1 Inleiding.....	1
1.1 Inkadering.....	1
1.2 Doelstelling en product.....	2
1.2.1 Doelstelling.....	2
1.2.2 Het product: een afwegingssysteem	2
1.3 Werkwijze.....	3
1.3.1 Inhoudelijke bouwstenen.....	3
1.4 Leeswijzer.....	4
2 Probleemanalyse: structuur in grensregionale knelpunten	7
2.1 Inleiding.....	7
2.2 Inhoudelijke knelpunten	7
2.2.1 Ontbrekende schakels	7
2.2.2 Traditionele ruimtelijke afstemmingsproblemen.....	7
2.2.3 Problemen als gevolg van de (voormalig) perifere grensligging.....	8
2.3 Procesmatige knelpunten.....	8
2.3.1 Incongruentie in de juridische kaders	9
2.3.2 Divergentie in bestuur en organisatie	10
2.3.3 Tegenstellingen in cultuur en communicatie.....	13
2.4 Van knelpunten naar succes- en faalfactoren voor grensoverschrijdend (samen)werken	14
2.4.1 Inleiding.....	14
2.4.2 Overzicht van succes- en faalfactoren	15
3 Beleidsanalyse: het kader voor rijksverantwoordelijkheid in grensoverschrijdende samenwerking.....	17
3.1 Inleiding.....	17
3.2 Het kader nader ingekaderd.....	17
3.2.1 Algemene criteria voor 'Rijksverantwoordelijkheid' in grensoverschrijdend (samen)werken	17
3.2.2 Vijfde nota ruimtelijke ordening	19
3.2.3 Ander PKB-beleid met een grensoverschrijdende dimensie	21

4	De afwegingssystematiek op hoofdlijnen.....	23
4.1	Inleiding.....	23
4.2	Structurering van grensoverschrijdende ruimtelijke knelpunten	23
4.2.1	Probleemstructurering: uitwerking van het MHAL-gebied.....	24
4.3	De afwegingssystematiek ontrafeld.....	25
5	Het beleidskader	27
5.1	Inleiding.....	27
5.2	Grensregionale knelpunten binnen het Rijksdomein: inhoudelijke criteria.....	27
5.3	Grensregionale knelpunten binnen het Rijksdomein: procesmatige criteria	30
5.4	Rijksambities die buiten de afwegingssystematiek vallen.....	30
5.5	Uitwerking van het beleidskader voor het MHAL-gebied	32
6	Typen oplossingsrichtingen.....	35
6.1	Inleiding.....	35
6.2	Oplossingsrichtingen nader belicht	35
6.3	Bespreking van de basisvoorwaarde.....	36
6.4	Bespreking van de typen oplossingsrichtingen.....	36
6.5	Uitwerking van het type oplossingsrichting voor het MHAL-gebied	44
7	Agendapunten voor oplossingsrichtingen	45
7.1	Inleiding.....	45
7.2	Inhoudelijke en procesmatige agendapunten.....	45
7.3	Uitwerking van inhoudelijke en procesmatige agendapunten voor het MHAL-gebied	47
7.4	Agendapunten voor persoonlijke vaardigheden	49
7.5	Uitwerking van de agendapunten voor persoonlijke vaardigheden in het MHAL-gebied	49
7.6	Naschrift: reflectie op de afwegingssystematiek	50
8	Aanknopingspunten voor concrete rijksacties: rolverdeling tussen rijk en regio.....	51
8.1	Inleiding.....	51
8.2	Van Rijkstaken naar 'Rijksrollen'	51
8.3	Bespreking van de Rijkstaken en –verantwoordelijkheden inzake grensoverschrijdende samenwerking	52
8.4	Rijkstaken binnen het beleidskader	53
8.5	Rijkstaken buiten het beleidskader	53
8.6	Transnationaal bestuurlijk overleg	54

9	Aanbevelingen	59
9.1	Rol en inzet van het Rijk	59
9.2	Organisatie van de Rijksrol	61
9.3	Overige aanbevelingen	64

1 INLEIDING

1.1 Inkadering

Grensoverschrijdende ruimtelijke ordening is geen nieuw verschijnsel: al sinds het eind van de jaren vijftig houdt Nederland zich ermee bezig. Sinds het wegvallen van de Europese binnengrenzen in het begin van de jaren negentig lijkt de behoefte aan grensoverschrijdend samenwerken en het besef van de noodzaak ervan grote vormen aan te nemen. Natuurlijke structuren (ecologische zones, maar ook wateren) hebben zich nooit wat van grenzen aangetrokken. Eveneens voor verstedelijkings- en infrastructuur geldt dat grensoverschrijdende afstemming van ruimtelijk beleid en ruimtelijke inrichting in een verenigd Europa geen overbodige luxe is. Maar ook het voorkomen van conflicten en onnodige concurrentie langs landsgrenzen, of juist het bereiken van complementariteit, kunnen redenen voor grensoverschrijdende samenwerking zijn.

Soms verloopt samenwerking over de landsgrenzen heen probleemloos. Zo werken Nederlandse overheden al sinds de oprichting van het samenwerkingsverband in 1958 samen met de Duitse collega's in de EUREGIO. Mede dankzij ondersteuning uit Europese fondsen kent het EUREGIO-gebied een rijke traditie aan gezamenlijke, grensoverschrijdende, ruimtelijk relevante projecten, onder meer op het gebied van voorzieningen en openbaar vervoer.

Hiertegenover staat dat landen, die willen (of zouden moeten) samenwerken, kunnen stuiten op problemen. Hoewel ze in belang afnemen – en zelfs in de Vijfde Nota niet meer op de kaart staan – duiden landsgrenzen immers nog altijd op verschillen: in beleid, in regelgeving en in culturen en gewoonten. Het gezamenlijk Nederlands-Duitse initiatief voor het grensoverschrijdend bedrijventerrein Avantis is misschien wel het meest aangehaalde voorbeeld van verschillen in juridische kaders die de samenwerking tussen beide landen belemmerde.

In de wereld van grensoverschrijdende samenwerking draait het echter niet alleen om problemen. Juist in gebieden, die aan de traditionele landsgrenzen liggen, de 'grensregio's' kan deze ligging kansen opleveren. De uitdaging bij samenwerking tussen grensregio's heeft dan vaak betrekking op het benutten van gezamenlijke potenties of waarden (de perifeer gelegen grensgebieden kenmerken zich vaak door kwaliteiten als rust en ruimte); of het omzetten van concurrentie in complementariteit en synergie.

Dit onderzoek gaat over grensoverschrijdende samenwerking op het gebied van ruimtelijke ordening. Het omgaan met vraagstukken van grensoverschrijdende samenwerking is het centrale thema van dit onderzoek. Er wordt gekeken naar mogelijke manieren om in grensregio's knelpunten op te lossen, én om er kansen te grijpen en potenties te benutten.

1.2 Doelstelling en product

1.2.1 Doelstelling

Het omgaan met grensoverschrijdende vraagstukken op het gebied van ruimtelijke ordening is geen gemakkelijke zaak. Praktijkvoorbeelden van probleemloze samenwerking over de landsgrenzen heen zijn altijd nog schaarser dan voorbeelden van knelpunten waarvan partijen niet weten hoe zij deze kunnen aanpakken en/of kansen waarvan men niet weet hoe deze aan te grijpen. Voor de Rijksplanologische Dienst van het Ministerie van VROM was het de vraag of er voor haar een rol is weggelegd in specifieke grensoverschrijdende kwesties, en zo ja, wat dan de inhoud van die rol is. om deze rol en de positie van de RPD nader te bepalen, is TNO Inro gevraagd hiervoor een systematiek te bedenken.

Het doel van dit onderzoek luidt als volgt: *Het opstellen van een afwegingssystematiek met behulp waarvan de rol van het Rijk (in het bijzonder de RPD) bepaald kan worden en waarmee oplossingsrichtingen gegenereerd kunnen worden voor vraagstukken van grensoverschrijdende samenwerking op het gebied van ruimtelijke ordening.*

Een afgeleid doel is dat de afwegingssystematiek ook voor andere partijen bruikbare bouwstenen bevat (bijvoorbeeld voor provincies).

1.2.2 Het product: een afwegingssystematiek

Het 'afwegingskader' is een systematiek met behulp waarvan betrokken partijen (primair de Rijksoverheid en secundair de regionale overheden) inzicht kunnen krijgen in de aspecten waaraan zij moeten denken als zij met een grensoverschrijdende kwestie geconfronteerd worden. Enerzijds betreft het hier inhoudelijke aspecten: zowel do's en don't's op grond van praktijkervaringen als richtingen die het beleid geeft. Anderzijds geeft het afwegingskader procesmatige adviezen.

Het afwegingskader heeft de vorm van een stappenplan. De verschillende 'oplossingsrichtingen' die kunnen resulteren uit het doorlopen van dit stappenplan staan dan ook voor verschillende te volgen 'aanpakken'.

De grensregio is bij uitstek het ruimtelijk schaalniveau waar knelpunten en kansen voor samenwerking zich manifesteren. Regionale overheden hebben echter niet altijd de volledige invloed op de randvoorwaarden die nodig zijn om op een goede manier met grensoverschrijdende kwesties om te gaan. Grensregio's zijn daarvoor afhankelijk van de nationale overheid. Deze stelt de kaders van nationaal beleid en regelgeving.

Dit betekent dat zowel Rijksoverheid als betrokken partijen in de grensregio's zelf (provincies, gemeenten, en steeds vaker ook maatschappelijke partijen) taken en verantwoordelijkheden hebben

bij grensoverschrijdende samenwerking. Dit onderzoek richt zich daarom ook op de vraag 'wie wat zou moeten doen': de rolverdeling tussen 'Rijk en (grens)regio'. De mogelijke rol van het Rijk dient daarbij als startpunt. Indien de aanpak van het grensoverschrijdend vraagstuk tot het beleidsdomein van de Rijksoverheid hoort, geeft het afwegingskader eveneens aan welke rol het Rijk dan moet vervullen en geeft het aanknopingspunten voor concrete acties.

Kort samengevat is het afwegingskader een hulpmiddel om te bepalen welk type aanpak gevolgd kan worden om te komen tot oplossingen voor verschillende typen grensoverschrijdende vraagstukken; of de Rijksoverheid hierin een verantwoordelijkheid heeft en zo ja, welke taken en/of rollen zij moet vervullen.

1.3 Werkwijze

Het onderzoek is doorlopen aan de hand van de volgende stappen:

- inhoudelijke bouwstenen;
- bouwen van de systematiek;
- toetsen van de systematiek.

1.3.1 Inhoudelijke bouwstenen

De inhoudelijke basis voor het afwegingskader is verkregen door het beantwoorden van een aantal onderzoeksvragen. De antwoorden op deze vragen zijn verkregen door het bestuderen van relevante studies, artikelen en beleidsstukken evenals door gesprekken met personen die betrokken zijn (geweest) bij grensoverschrijdende samenwerking op 'nationaal' en op regionaal niveau. Niet alleen is gesproken met Nederlandse beleidsmakers, ook Vlaamse en Duitse beleidsmakers zijn geïnterviewd.

De onderzoeksvragen luiden:

- Welke typen grensoverschrijdende kwesties (knelpunten en kansen) kunnen worden onderscheiden?
- Kunnen algemene succes- en faalfactoren voor grensoverschrijdende samenwerking worden geformuleerd? Zo ja, welke zijn dat?
- Wat zegt het nationaal ruimtelijk (relevant) beleid over grensoverschrijdende samenwerking? Welke inhoudelijke zaken behoren conform dit beleid tot het domein van de Rijksoverheid?
- Welke aanpakken worden in de praktijk van grensoverschrijdende samenwerking gevolgd om te komen tot oplossingen voor grensoverschrijdende vraagstukken? Onder welke (rand)voorwaarden worden deze aanpakken toegepast? Wat zijn voor- en nadelen?
- Voor welk type grensoverschrijdende knelpunten kan een transnationaal bestuurlijk overleg zinvol zijn?

Op grond van de vergaarde kennis over grensoverschrijdende samenwerking en grensoverschrijdend ruimtelijk beleid (in de praktijk) heeft TNO Inro vervolgens de systematiek ontworpen. De antwoorden op de onderzoeksvragen vormen de inhoudelijke bouwstenen van de systematiek. De belangrijkste bouwstenen zijn omgevormd tot stappen; deze stappen zijn in de juiste volgorde in een stappenplan geplaatst. Vervolgens is bij elke stap een hulpmiddel (in de vorm van een schema of checklist) ontworpen om het doorlopen van de stap te vergemakkelijken.

Vervolgens is de volledige afwegingsystematiek getoetst op volledigheid en robuustheid door het doorlopen van de case van het grensoverschrijdend stedelijk netwerk Maastricht – Heerlen – Luik – Aken (het MHAL-gebied). De kernelementen van de afwegingsystematiek voor gebruikers binnen de Rijksplanologische Dienst én in de regio's zijn aan de orde gesteld in een workshop met vertegenwoordigers van het Rijk (met name RPD en BZK), de regio (provincie en Rijn Schelde Delta) en de Benelux Unie (BEU).

1.4 Leeswijzer

Het rapport heeft de volgende structuur: hoofdstuk 2 behandelt de probleemanalyse. Hoofdstuk 3 geeft een overzicht van de beleidsanalyse. Hoofdstuk 4 is een bespreking van de afwegings-systematiek op hoofdlijnen. In de hoofdstukken 5, 6 en 7 worden de verschillende onderdelen van de afwegings-systematiek meer gedetailleerd besproken; het gaat achtereenvolgens om het beleidskader (hoofdstuk 5), typen oplossingsrichtingen (hoofdstuk 6) en agendapunten voor oplossingsrichtingen (hoofdstuk 7). Hoofdstuk 8 gaat over de rolverdeling, waarin Rijksacties en –rollen benadrukt worden. Het rapport sluit af met hoofdstuk 9 waarin beleidsaanbevelingen gegeven worden. De toepassing van de systematiek op de case internationaal stedelijk netwerk Maastricht/Heerlen – Aken – Luik is als een rode draad door de hoofdstukken 5, 6 en 7 heen geweest.

De afwegings-systematiek zelf heeft, zoals in het onderstaande omschreven, de vorm van een stappenplan. Elke stap omvat een aantal vragen die moeten worden beantwoord. Soms is een schema (of checklist) bijgevoegd dat behulpzaam kan zijn bij het vinden van een antwoord op de gestelde vraag. Het systematisch doorlopen van de onderstaande stappen geeft de gebruiker meer inzicht in het vraagstuk waarvoor hij of zij zich gesteld ziet en de mogelijke oplossingen om hiermee om te gaan. De onderscheiden stappen zijn door middel van een aantal vragen geoperationaliseerd.

Stap 1: Probleemanalyse: verkenning en analyse van het ruimtelijk knelpunt

Onderzoeksvraag: Op welke wijze wordt het grensoverschrijdende knelpunt getypeerd?

→ Beantwoording op zowel inhoudelijke als procesmatige aspecten.

Onderzoeksvraag: Welke indeling in typen grensoverschrijdende knelpunten is er te maken?

→ Categorisering van knelpunten in grensoverschrijdend (samen) werken.

Stap 2: Beleidsanalyse: verkenning en analyse van de beleidscontext van het knelpunt

Onderzoeksvraag: Tot wiens beleidsdomein behoort het gesignaleerde knelpunt? Is het een probleem dat tot de verantwoordelijkheid / takenpakket van de Rijksoverheid behoort, of ligt de verantwoordelijkheid bij een decentrale overheid?

→ Aan de hand van een schema kan worden bepaald of het knelpunt, of een onderdeel daarvan, tot de Rijksverantwoordelijkheden behoort, en zo ja, welke richting het Rijksbeleid aangeeft.

Stap 3: Afwegingssystematiek: agendapunten voor oplossingsrichtingen

Onderzoeksvraag: Welke generieke typen oplossingsrichtingen voor grensoverschrijdende knelpunten zijn er en in welke (probleem) situatie kunnen deze toegepast worden?

→ Wat zijn de randvoorwaarden voor de toepassing van elk type?

→ Hoever ligt het type af van de huidige situatie in grensoverschrijdend (samen)werken?

Onderzoeksvraag: Wat moet men, afgaand op praktijkervaringen met grensoverschrijdend samenwerken, wel of juist niet doen bij het organiseren en inrichten van de gekozen oplossingsrichting voor (een) grensoverschrijdend(e) knelpunt(en)?

→ Beantwoording met behulp van een checklist met aandachtspunten voor het organiseren en inrichten van grensoverschrijdend samenwerken.

Stap 4: Aanknopingspunten voor concrete Rijksacties in grensoverschrijdend (samen)werken

Onderzoeksvraag: Welke aanknopingspunten geeft (geven) deze oplossingsrichting(en) voor het knelpunt voor concrete Rijksacties en een evenwichtige rolverdeling tussen Rijk en regio?

→ Om deze vraag te beantwoorden is een checklist opgenomen om te kunnen bepalen welke rol(len) de Rijksoverheid in bepaalde gevallen zou moeten / kunnen vervullen.

In het hoofdstuk 8 komt ook de onderzoeksvraag aan de orde voor welke grensoverschrijdende vraagstukken een transnationaal bestuurlijk overleg zinvol kan zijn.

2 PROBLEEMANALYSE: STRUCTUUR IN GRENSREGIONALE KNELPUNTEN

2.1 Inleiding

In de praktijk van grensoverschrijdende samenwerking komen verschillende soorten knelpunten voor. Wij maken een onderscheid in inhoudelijke knelpunten en procesmatige knelpunten. Binnen deze (hoofd)indeling is vervolgens een verfijning aangebracht. Het gaat om drie categorieën inhoudelijke en drie categorieën procesmatige knelpunten in grensoverschrijdend (samen)werken.

2.2 Inhoudelijke knelpunten

Onder de groep 'inhoudelijke knelpunten' rekenen wij alle knelpunten die te maken hebben met de fysiek-ruimtelijke kenmerken van het grensregio-gebied.

2.2.1 Ontbrekende schakels

Als eerste categorie inhoudelijke knelpunten onderscheiden wij de ontbrekende schakels in grensoverschrijdende structuren. Deze zijn het meest expliciet aanwezig, en grensoverschrijdende samenwerking is in veel gevallen te herleiden tot deze categorie knelpunten. Ontbrekende schakels kunnen zich voordoen in verschillende typen grensoverschrijdende structuren: natuurlijke en verstedelijkingsnetwerken.

Tot de categorie ontbrekende schakels in natuurlijke structuren die de landsgrenzen overstijgen horen de grensoverschrijdende ecologische structuren (EHS), de landschappelijke structuren, en de 'natte structuren' (grondwater, rivieren, etc.).

Tot de categorie ontbrekende schakels in grensoverschrijdende verstedelijkingsstructuren rekenen wij de grensoverschrijdende stedelijke netwerken, grensoverschrijdende lijnen van infrastructuur (weg, water, rail), grensoverschrijdende voorzieningsstructuur, toeristisch-recreatieve structuren, etc.

2.2.2 Traditionele ruimtelijke afstemmingsproblemen

Als tweede categorie inhoudelijke knelpunten onderscheiden wij de traditionele ruimtelijke afstemmingsproblemen die zich in grensgebieden voordoen. Afstemming van ruimtelijk beleid en ruimtelijke inrichting (occupatie) kan in grensgebieden bijdragen aan een efficiënte inrichting van de ruimte, zelfs aan intensivering van het ruimtegebruik. Zonder afstemming kan het gebeuren dat een zelfde soort functie (met een grensoverschrijdend uitstralingsgebied) aan beide zijden van de grens nieuw gerealiseerd wordt.

Wanneer de grensoverschrijdende afstemming van beleid en inrichting *bestaande* functies met hoge (nationale) economische waarde betreft, komt hierbij nog een extra moeilijkheid kijken. Samenwerking kan dan wel leiden tot ruimtelijke efficiëntie, maar het nationale economische belang staat feitelijke samenwerking in de weg. Zo wordt de mogelijkheid van economische complementariteit over de landsgrenzen heen onvoldoende benut. De onevenredige focus op de functies aan de eigen zijde van de grens, zonder de verbanden of 'contacten' met de overzijde van de grens (het gezamenlijk belang) in ogenschouw te nemen, is dan het werkelijke knelpunt.

Een gebrekkige grensoverschrijdende afstemming kan aldus leiden tot een inefficiënte ruimtelijke ordening, of zelfs tot ruimtelijke conflicten. Hierbij moet wel worden opgemerkt dat optimalisatie van ruimtegebruik in grensgebieden ook op belemmeringen kan stuiten. Bijvoorbeeld bij de ontwikkeling van gezamenlijke (Nederlands-Duitse) functies/voorzieningen maken taalproblemen, juridische problemen en financiële problemen dat gezamenlijke planning niet bij alle functies mogelijk is. Eigenlijk alleen 'koopcentra' (en meer in het algemeen voorzieningen met een recreatieve functie) kunnen redelijk probleemloos gezamenlijk in het Nederlands-Duitse grensgebied ontwikkeld worden. De juridische knelpunten komen nog apart aan de orde bij de groep procesmatige knelpunten.

2.2.3 Problemen als gevolg van de (voormalig) perifere grensligging

Ten derde onderscheiden wij knelpunten die voortvloeien uit de specifieke ligging van onze grensgebieden. Voordat de Europese binnengrenzen wegvielen, hadden deze gebieden een perifere ligging; nu komen zij steeds centraler en dus gunstiger te liggen in Europa.

De voormalige grensgebieden kenmerken zich veelal door een geringere dynamiek, die tot uiting komt in relatief weinig verstedelijking (in concentraties van woon- en werkgebieden) en infrastructuur. Van oudsher zijn deze gebieden de 'randen' van de concentratiegebieden, waar de behoefte tot stedelijke ontwikkeling gezien deze ligging minder groot was. Het zijn relatief 'open' gebieden, in gebruik door de landbouw en/of met een hoge cultuurhistorische of landschappelijke waarde.

Een voormalig perifere grensligging hoeft niet alleen nadelig te zijn voor grensoverschrijdende samenwerking. Aan het leven en werken in een grensregio is ook inherent dat bewoners, bedrijven en overheden al van oudsher 'voeling' hebben met het buurland. Vaak hebben zij al een 'natuurlijke' oriëntatie op de burens, werken zij al langer samen of maken al langer gebruik van voorzieningen aan de andere zijde van de grens.

2.3 Procesmatige knelpunten

Procesmatige knelpunten spelen op het juridische, het bestuurlijk/organisatorische en het communicatief/culturele vlak.

2.3.1 Incongruentie in de juridische kaders

Juridische knelpunten ontstaan als gevolg van verschillen in wet- en regelgeving aan weerszijden van de grens. Juridische kaders zijn nodig om grensoverschrijdende samenwerking mogelijk te maken (maar over de noodzaak ervan verschillen de opvattingen, zie tekstbox hieronder). Het probleem met het aanpassen van of het scheppen van nieuwe juridische structuren is dat er (bijna) altijd sprake is van een vertragingseffect. Er wordt ingespeeld op concrete problemen of maatschappelijke ontwikkelingen die een ander juridische kader nodig maakt, maar de verandering (wetswijziging) vergt tijd. De passende juridische kaders 'lopen achter de feiten aan'.

Zolang het veranderde/nieuwe juridische kader in procedure is, kunnen geen resultaten worden geboekt op het voorgenomen (ruimtelijke) samenwerkingsproject. Dit kan leiden tot frustratie bij de deelnemende partners, en in het ergste geval kan dit betekenen dat zij afhaken waardoor het project geen doorgang meer vindt of volgende pogingen niet meer worden ondernomen.

Voorbeelden van juridische belemmeringen

Opvallend is dat (het ontbreken van) de juridische kaders door de Duitse gesprekspartner als een van de meest nijpende belemmeringen van grensoverschrijdende samenwerking wordt genoemd.

De Duitse gesprekspartner wijst erop dat juridische verschillen (t.a.v. de werking van ruimtelijke plannen, procedures en de wijze waarop met legitimatie wordt opgegaan) met name tot uiting komen als in het grensgebied een gezamenlijk product gerealiseerd moet worden. Als voorbeeld wordt vaak het GOB Heerlen-Aken aangehaald. De juridische moeilijkheden die zich rondom dit project hebben voorgedaan, hebben ertoe geleid dat er een verdrag wordt opgesteld dat voorziet in de juiste juridische kaders voor grensoverschrijdende bedrijventerreinontwikkeling.

Een ander voorbeeld van een juridisch/procedureel knelpunt vloeit voort uit het Europees subsidieprogramma Interreg. In het geval van het COPIT-project (Frans/Vlaams/Waals gebied rond Lille) bleek dat de grenzen van het voorgenomen project niet overeenkwamen met de grenzen van het subsidiegebied van Interreg. Het betreffende samenwerkingsproject stimuleert bilaterale samenwerking; de voorgenomen samenwerking was daarentegen trilateraal (Nipos, 1995).

Uit de expert-interviews blijkt dat grensregio's wel tot samenwerking gestimuleerd worden door de fondsen die Interreg ter beschikking stelt, maar dat de betrokken gemeenten veel moeite hebben om de voorgenomen samenwerking – conform de regeling – onder te brengen in concrete projecten.

Het ontbreken van juridische kaders die grensoverschrijdende samenwerking mogelijk maken wordt als belemmerend gewaardeerd. Dit betekent tegelijkertijd dat als de juiste juridische randvoorwaarden wel aanwezig zijn om de samenwerking vorm te kunnen geven, dat dit ook positief gewaardeerd wordt. Zo wijzen de Belgische gesprekspartners erop dat het Benelux-verdrag het volledig benodigde juridisch instrumentarium biedt voor samenwerking.

Overigens bestaan er in 'Europa' vier soorten grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden (2000):

- informele grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden (jumelages);
- geïnstitutionaliseerde (niet-juridische) samenwerkingsverbanden (bijvoorbeeld de EUREGIO);

- privaatrechtelijke samenwerkingsverbanden (bijvoorbeeld EUREGIO Maas-Rijn);
- publiekrechtelijke samenwerkingsverbanden (bijvoorbeeld EUREGIO Rijn-Waal)⁴.

2.3.2 Divergentie in bestuur en organisatie

Bestuurlijk-organisatorische knelpunten hebben te maken met verschillen tussen landen in bestuurlijke organisatie op het gebied van de ruimtelijke ordening en daarmee samenhangend verschillen in verantwoordelijkheden.

Aan beide zijden van de grens wordt op verschillende niveaus, voortvloeiend uit de nationale ruimtelijke ordeningssystematiek, een eigen ruimtelijk beleid gevoerd. Knelpunten kunnen ontstaan als het beleid aan weerszijden van de grens niet op elkaar is afgestemd. Een onderling afgestemd ruimtelijk beleid begint bij het elkaar informeren over (voorgenomen) beleid. België, Nederland en Luxemburg zijn in 1974 een procedure overeengekomen die gebiedsautoriteiten aan de grens verplicht tot het voeren van overleg over (wijzigingen in) streek- en gewestplannen. Op gemeentelijk niveau is iets dergelijks (nog) niet juridisch overeengekomen. In de praktijk vindt echter steeds meer op informele basis consultatie en overleg plaats tussen gemeenten over ruimtelijke plannen.

Ruimtelijke vraagstukken in grensgebieden komen vrijwel altijd tot uiting op het regionale schaalniveau. In de grensregio komen twee (of drie) nationale ruimtelijke ordenings- en bestuursstructuren en –culturen samen. Niet alleen is sprake van verschillen tussen de landen, tevens is binnen elk van deze landen sprake van verschillende bestuurslagen met eigen verantwoordelijkheden, verschillende problemen die spelen op verschillende schaalniveaus, verschillen in vigerend beleid en beoogd beleid op strategisch, tactisch en operationeel niveau en verschillen tussen sectorale problemen / sectoraal beleid en ruimtelijke problemen en ruimtelijk, integraal beleid. Feitelijk moet er tegelijkertijd geschakeld worden tussen al deze onderdelen, wat grensoverschrijdende samenwerking op het gebied van ruimtelijke ordening behoorlijk complex kan maken. Samenvattend gaat om:

- te schakelen tussen bestuurslagen (verantwoordelijk niveaus);
- te schakelen tussen schaalniveaus (waarop inhoudelijke problematiek speelt);
- te schakelen tussen de beleidsniveaus strategisch – tactisch - operationeel ofwel de vertaling van visie naar programma naar projecten;
- te schakelen tussen thematisch (sectoraal) beleid en integraal beleid (ruimtelijke ordening).

⁴ Zowel in het Nederlands-Belgische als in het Nederlands-Duitse grensgebied is het mogelijk om een openbaar lichaam te vormen (de zwaarst mogelijke vorm van publiekrechtelijke samenwerking), maar het verschil is dat het Anholt-verdrag geen bepaling biedt op basis waarvan een grensoverschrijdend openbaar lichaam voor de burgers bindende besluiten kan nemen. De Duitse grondwet stond dat in de weg en die is nu aangepast. In de Benelux-overeenkomst is wel een dergelijke bepaling aanwezig (die overdracht van bevoegdheden naar het openbaar lichaam mogelijk maakt). Naar voorbeeld hiervan zou een dergelijke bepaling in het Anholtverdrag kunnen worden opgenomen.

In de grensregio's spelen deze 'schakelproblemen' allemaal door elkaar heen. Dit kan behoorlijke blokkades opwerpen om verder te komen met grensoverschrijdende samenwerking op het gebied van ruimtelijke ordening.

Samenwerkende partijen op verschillende schaalniveaus blijken erin te slagen een gezamenlijke visie op te stellen (MHAL, RSD, de grensoverschrijdende ontwikkelingsperspectieven van de NDCRO), en met name op lokaal niveau werken partijen over de grens samen aan het realiseren van concrete projecten (bijvoorbeeld in de EUREGIO). De vertaling van een visie (strategisch) via een programmering (tactisch) naar de uitvoering van concrete projecten (operationeel) blijkt echter een probleem. Daarnaast is bij grensoverschrijdende samenwerking op het gebied van ruimtelijke ordening veelal sprake van een door elkaar heen lopen van problemen op verschillende sectorale beleidsvelden (water, verkeer en vervoer, natuur, etc.) en het ruimtelijk beleid (de integratie van al die thema's). De grensoverschrijdende afstemming tussen de sectoren wil nog wel lukken, de integratieslag blijkt vaak nog een stap te ver, niet in de laatste plaats omdat beleidsintegratie binnen Nederland op Rijksniveau, nog onvoldoende gestalte heeft gekregen. Een andere complicerende factor is dat een investering die op regionaal niveau van belang is voor een integrale gebiedsontwikkeling, op nationaal niveau vanuit een sectoraal perspectief geen (hoge) prioriteit hoeft te zijn en daardoor niet van de grond komt.

Zoals hierboven al is aangegeven, krijgen grensregio's in de praktijk bij uitstek te maken met problemen die spelen op verschillende schaalniveaus. Zo kan binnen één grensregio sprake zijn van problemen op Europees schaalniveau (bijvoorbeeld een ontbrekende schakel in de Europese ecologische hoofdstructuur), op transnationaal schaalniveau (zoals een ontbrekende schakel in een infrastructuurlijn), op (Eu)regionaal schaalniveau (een afstemmingsprobleem inzake economische ontwikkeling zoals de ontwikkeling van een bedrijventerrein of een Factory Outlet Center) en zelfs op het lokale grensoverschrijdende schaalniveau (bijvoorbeeld een ontbrekende busverbinding tussen grenssteden). Dit gegeven maakt het gecompliceerd om een (statische) bestuursstructuur te belasten met het oplossen van alle in de regio voorkomende knelpunten, want voor de verschillende schaalniveaus zijn weer andere bestuurslagen eerstverantwoordelijk.

Dit maakt het eveneens lastig om grensregio's strak te begrenzen. Een geografische afbakening van grensregio's is slechts zinvol als het voldoende houvast biedt voor partijen die deel uitmaken van de regio, maar tegelijkertijd voldoende flexibiliteit in zich draagt om zich aan te passen aan problematieken van verschillende omvang of schaal. Als leidraad voor een (tijdelijke) begrenzing kunnen bijvoorbeeld het benutten van economische of ecologische potenties van een grensregio worden genomen. De (tijdelijke, flexibele) organisatiestructuur kan op de bij de problematiek horende functionele relaties worden aangepast.

Hier ligt een uitdaging voor de betreffende overheden om hun 'nationale bindingen' (met structuren en met beleid) los te laten en zich te verplaatsen in het nieuwe verband (en ook daarbinnen prioritering aan te brengen). Dat kan echter alleen met respect voor ieders eigen identiteit en planconcepten.

Belangrijk vraagpunt over dit procesmatige knelpunt is of ingrepen in de bestaande bestuurlijke organisatie of het creëren van nieuwe bestuursstructuren worden gezien als mogelijke oplossingen. Van belang is te weten hoe verschillende partijen in de verschillende landen hierover denken (verschillen in perceptie) en of het terecht is dat sommige partijen zo'n hoog verwachtingspatroon hebben van bestuurlijk-organisatorische maatregelen als oplossing voor knelpunten.

Voorbeelden van bestuurlijke knelpunten

De Duitse Länder zijn bevoegd om hun eigen ruimtelijk beleid en het bijbehorend wettelijk kader op hun eigen manier vorm te geven. Dit heeft tot gevolg dat de ruimtelijke ordening in Niedersachsen en Nordrhein-Westfalen (de aan Nederland grenzende Länder) verschillend is uitgewerkt. Verschillen in bestuurlijke organisatie komen tot uiting in de bevoegdheden die de Kreise en de Bezirke inzake ruimtelijke ordening hebben. Zo hebben de Kreise in Niedersachsen een relatief zwaardere rol (zowel ten opzichte van de eigen Bezirke als ten opzichte van de Nederlandse gemeenten); in Nordrhein-Westfalen zijn dat de Bezirke. Knelpunten als gevolg van deze verschillen werken twee kanten op: niet alleen met Nederland kan dit problemen opleveren (drie verschillende bestuursystemen), ook tussen de Länder onderling verloopt samenwerking niet altijd even gemakkelijk.

Hoewel de gewesten in België eveneens hun verschillen in ruimtelijke ordening en wettelijk kader kennen, lijkt dit in de praktijk minder problematisch.

Een ander probleem dat voortvloeit uit de verschillen in bestuurlijke organisatie tussen Duitsland en Nederland doet zich voor bij het plannen van grensoverschrijdende hoofdverbindingen. Nordrhein-Westfalen voert wel beleid gericht op 'ontbrekende schakels', maar sommige hoofdwegen bevinden zich maar voor een klein deel op Nordrhein-Westfaals grondgebied. Zo overstijgt de West – Oost corridor (tussen Randstad en Berlijn/Oost-Europa, via Twente/Osnabrück) de grenzen van het Land, wat het een beleidsissue op Bundesniveau maakt. De Bund stelt echter andere prioriteiten op het gebied van grensoverschrijdende samenwerking (meer accent op de oostelijke buurlanden) dan Nordrhein-Westfalen.

Er is sprake van Nederlands-Duitse verschillen in budgetteringssystemen: zo is er een tendens naar outputsturing in het Nederlandse bestuurlijke systeem (bijvoorbeeld bij de provincies), hetgeen leidt tot een andere houding ten aanzien van samenwerking dan het Duitse systeem van financiering dat meer gericht is op het leveren van een inspanningsverplichting.

Hiermee samenhangend zijn er bestuurlijke verschillen tussen Nederland en België: in Nederland is sprake van een sterk decentrale organisatie – met een lichte centraliseringstendens in de ruimtelijke ordening; in België is er traditioneel een centralistische ruimtelijke organisatie in de gewesten, waarbij nu sprake is van eerste aanzetten in de richting van decentralisatie. Er gaan meer ruimtelijke ordeningsbevoegdheden naar de provincies en de nieuwe RUP's.

België is veel minder ontschot dan Nederland. België wordt door een van de gesprekspartners een 'hokjesland' genoemd, hetgeen een sterke nadruk op sectoraal beleid inhoudt waarbij nauwelijks aandacht is voor integraal beleid. Dat maakt het voeren van grensoverschrijdend integraal beleid nog eens extra moeilijk.

Indien gewerkt wordt met een gezamenlijke visie bestaat het risico van 'weggliden' van het gezamenlijk geformuleerde perspectief (zoals bijvoorbeeld bij het Ruimtelijk Ontwikkelingsperspectief MHAL). De visie is statisch, de werkelijkheid dynamisch. Dit lijkt trouwens op een 'typisch ruimtelijk ordeningsprobleem'. In de Tweede Benelux Structuurschets is dit probleem ook onderkend en opgelost door aan de beleidsopties een concreet actieprogramma te koppelen dat aangepast en aangevuld kan worden.

2.3.3 Tegenstellingen in cultuur en communicatie

Een derde categorie procesmatige knelpunten zijn de problemen met grensoverschrijdende communicatie en – in bredere zin – problemen als gevolg van cultuurverschillen.

Ook al vormen de landsgrenzen steeds minder een fysieke barrière, zij markeren nog altijd een grens tussen verschillende landsculturen. Zowel België als Duitsland hebben andere planningstradities dan Nederland, en in meer algemene zin, hechten vanuit hun eigen specifieke verleden andere gewichten aan bepaalde belangen. Deze verschillen kunnen het moeilijk maken om het eens te worden over doelstellingen en om gezamenlijk prioriteiten te stellen. De communicatie met de Duitse en Belgische bureaus is inmiddels redelijk geformaliseerd. Met Duitsland vindt overleg plaats in NDCRO-verband, met België in de Benelux-Unie. Het secretariaat van de SG-BEU vervult volgens de Belgische gesprekspartners een 'spilfunctie' in de communicatie tussen Vlaams gewest en Nederlandse overheid die perfect loopt. Tussen gemeenten verloopt de communicatie minder soepel.

Toch blijkt nog sprake te zijn van ontbrekende beleidsrelevante kennis en informatie over feitelijke, grensoverschrijdende fysiek-ruimtelijke elementen⁵. Het blijkt moeilijk een analyse te maken van (functionele) relaties en potenties in de grensregio's (bijvoorbeeld in het MHAL-gebied). In het algemeen lijkt er een gebrekkige informatievoorziening te zijn, waardoor er weinig inzicht is in wat er langs de grens gebeurt aan samenwerking (BZK, 1999).

Tussen Nederland en België kenmerkende cultuurverschillen (die ook in het gesprek met de Belgische partners aan de orde zijn gekomen), is de typische Nederlandse debatcultuur in planvormingsprocessen versus de meer 'traditionele' planvorming in België. De Belgische gesprekspartners wezen ook op het 'losser' worden van de Nederlandse planningsstijl. Waar de Nederlandse overheid vroeger de teugels in handen had en een strikt ruimtelijk beleid voerde, daar lijkt nu sprake van een 'vieren van de teugels': iedereen mag meepraten en meebepalen ('ook marktpartijen') over de richting van het beleid. In België neemt men nog steeds een voorbeeld aan die strikte planningsstijl waar Nederland vroeger zo in uitblonk...

Onderlinge verhoudingen en persoonlijke inspanningen worden zowel in het gesprek met de Duitse als met de Belgische gesprekspartners als belangrijke voorwaarde voor samenwerking genoemd.

⁵ Dit punt heeft ook een relatie met 'ontbrekende schakels' onder de inhoudelijke knelpunten.

Opmerkelijke verschillen en overeenkomsten tussen Nederlands - Duitse en Nederlands - Belgische samenwerking; naar aanleiding van de expert-interviews

In het algemeen lijkt de Duitse gesprekspartner juridische belemmeringen als groter knelpunt te beoordelen dan de Belgische gesprekspartners. Deze lijken een goede communicatie en persoonlijke 'drive' belangrijker te vinden.

Verskil in perceptie op de 'Nederlandse dominantie' in RO-zaken. Zo geeft de Duitse gesprekspartner aan dat de Vijfde nota attractief genoeg moet zijn om de Duitse partijen tot grensoverschrijdende samenwerking te bewegen, een vrij passieve houding. De Belgische gesprekspartners geven aan dat België vroegtijdiger en intensiever bij de totstandkoming van het Vijfde notabeleid betrokken had mogen worden. Dit is nauwelijks gebeurd en dat is vreemd gezien de Nederlandse internationaliseringsambities.

Een ander verschil in perceptie komt naar voren als het gaat om de 'uitstraling naar het buitenland van de nationale nota's: van Belgische zijde komt het geluid dat de Vijfde Nota meer naar binnen is gericht dan de Vierde, terwijl de Duitse partner van mening is dat men met de Vijfde nota op de goede weg is omdat de Vierde Nota te offensief was naar het buitenland toe.

Opmerkelijke overeenkomst is dat het nationaal beleid (van gewesten respectievelijk de Länder) intern gericht is (en niet over de grenzen met Nederland heen kijkt). In Vlaanderen komt dat door een beperkte capaciteit om hieraan invulling te geven (de BCRO lijkt dit gat deels op te vullen).

Schema 2-1: Inhoudelijke en procesmatige knelpunten samengevat

Type knelpunt	Categorie
Inhoudelijk	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ontbrekende schakels in grensoverschrijdende (ruimtelijke) structuren 2. Traditionele ruimtelijke afstemmingsproblemen 3. Problemen als gevolg van de (voormalig) perifere grensligging
Procesmatig	<ol style="list-style-type: none"> 1. Incongruentie in de juridische kaders 2. Divergentie in bestuur en organisatie 3. Tegenstellingen in cultuur en communicatie

2.4 Van knelpunten naar succes- en faalfactoren voor grensoverschrijdend (samen)werken

2.4.1 Inleiding

Aan de hand van de probleemanalyse en de indeling naar categorieën inhoudelijke en procesmatige knelpunten is een aantal inhoudelijke en procesmatige succes- en faalfactoren te destilleren voor grensoverschrijdende samenwerking op het gebied van ruimtelijke ordening. Deze succes- en faalfactoren vormen de basis voor de checklist met agendapunten waarmee een gekozen oplossingsrichting geoperationaliseerd kan worden. Deze checklist is één van de bouwstenen voor de afwegingssystematiek die in hoofdstuk 5 uit de doeken wordt gedaan.

2.4.2 Overzicht van succes- en faalfactoren

Kort gezegd geven de succes- en faalfactoren aan welke succesvolle elementen een beleidsmaker in de oplossingsrichting voor een grensoverschrijdend knelpunt moet opnemen en welke valkuilen hij / zij moet vermijden.

In de hierna volgende matrix vallen twee zaken op:

- faalfactoren voor grensoverschrijdende samenwerking vormen veelal de *contramal* van de succesfactoren.;
- het overzicht van procesmatige succesfactoren is omvangrijker dan de opsomming inhoudelijke succesfactoren. Een poging om de procesmatige succesfactoren voor grensoverschrijdende samenwerking in te delen volgens de eerder beschreven categorisering in juridische, bestuurlijke en communicatieve cultuurkwesties laat zien dat grensoverschrijdende samenwerking voor een groot deel afhankelijk is van (inter)menselijke (ver)houdingen, inspanningen en eigenschappen.

Schema 2-2 Succes- en faalfactoren bij grensoverschrijdende samenwerking

	Succesfactoren	Faalfactoren
Inhoudelijk	<ul style="list-style-type: none"> • Aanwezigheid van een ruimtelijk aanwijsbare noodzaak; • Ruimtelijke of functionele samenhang (bijvoorbeeld in een grensoverschrijdend stedelijke netwerk); • Eén sectoraal vraagstuk dat onderling opgelost kan worden met enkelvoudig⁶ beleid; • Een selectieve keuze voor thema's waar werkelijk een ruimtelijke meerwaarde⁷ te behalen valt; 	<ul style="list-style-type: none"> • Het door elkaar spelen van meerdere (inhoudelijke) problematieken doet strijdige belangen tussen partijen aan weerszijden van de grens opspelen; • Het ontbreken van een gemeenschappelijke visie op een grensoverschrijdend issue (voor de ene partij is het een probleem; voor de andere partij niet).
Procesmatig	<p><i>Juridisch kader</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Financiële steun, meestal in de vorm van Interreg-gelden. <p><i>Bestuur en organisatie</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Tijdelijke en op maat gesneden organisatie die uitgaande van een 'diagonaal planningsproces' op bestaande planningsstelsels kan aansluiten; • Kansen voor samenwerking zijn beter naarmate de organisatiestructuur minder complex is; • De inhoudelijke (en bestuurlijke) 	<ul style="list-style-type: none"> • Het ontbreken van een gemeenschappelijke drager en aanjager waardoor de geformuleerde en uit te voeren strategische projecten hun draagvlak verliezen. Het parool is dan: elk grensoverschrijdend initiatief vereist zijn eigen toegesneden organisatie; • Ontbreken van een organisatorische relatie tussen visievorming enerzijds en projectenformulering, -beoordeling en – uitvoering anderzijds; • 'Misbruik' van kostbare energie voor een proces van visievorming (bijvoorbeeld marketingconcept) zonder dat dit enige

⁶ 'Technisch', taakgericht en/of instrumenteel.

⁷ Bijvoorbeeld zuinig ruimtegebruik en/of een verbeterde ruimtelijke kwaliteit.

	Succesfactoren	Faalfactoren
	<p>constructie van bepaalde beleidsdocumenten⁸ waarin politiek verantwoordelijken hun engagement uitspreken over de inhoud. Dit engagement houdt in dat zij zich zullen inspannen om de beleidsopties door te laten werken in de relevante beleidsplannen⁹.</p> <p><i>Cultuur en communicatie</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Inhoudelijke samenhang alleen is niet voldoende, een sterk en onderkend gezamenlijk belang is daarnaast noodzakelijk; • Steun en status van nationale overheden bij de initiatie van grensoverschrijdende projecten; • De betrokkenheid van 'sterke actoren' bij een grensoverschrijdend initiatief of project ('sterke bestuurders' en/of economisch krachtige steden of regio's); • Een goede onderlinge verstandhouding en intermenselijke vaardigheden (zoals inlevingsvermogen en tact); • Continuïteit en goede tradities in de samenwerking waardoor de samenwerkingsverhouding en –traditie kan groeien. Geduld is een schone zaak en onontbeerlijk; • Ambitie en doorzettingsvermogen bij sleutelfiguren. 	<p>concrete waarde (projecten) vertegenwoordigt. Een dergelijke benadering verbruikt middelen die efficiënter benut kunnen worden;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Het achterwege blijven van concrete resultaten van een moeizaam en kostbaar initiatief voor grensoverschrijdend ruimtelijk beleid, kan leiden tot scepsis; • Strijdige belangen tussen beide partijen aan weerszijden van de grens zal de samenwerking compliceren. Het vinden van één gezamenlijk belang blijkt al moeilijk te zijn.

⁸ Zoals de Tweede Benelux Structuurschets.

⁹ Deze 'doorwerking' betekent dat de partners zich inzetten om elementen uit de nota in samenwerking met de andere partners nader uit te werken (een 'actieprogramma' verbonden aan een 'beslisnota'). Acceptatie van de visie is dus geenszins vrijblijvend: visie en uitgangspunten moeten beschouwd worden als criteria die in de praktijk als toetssteen voor beleid moeten worden gehanteerd.

3 BELEIDSANALYSE: HET KADER VOOR RIJKSVERANTWOORDELIJKHEID IN GRENSOVERSCHRIJDENDE SAMENWERKING

3.1 Inleiding

De beleidsanalyse wordt uitgevoerd aan de hand van een beschrijving van het kader van nationaal ruimtelijk ordeningsbeleid. Op basis daarvan wordt bepaald welke gesignaleerde knelpunten primair tot het domein c.q. de verantwoordelijk van de Rijksoverheid behoren en welke tot de verantwoordelijkheid van decentrale gebiedsautoriteiten gerekend moeten worden. Immers, veel knelpunten die zich in grensregio's voordoen, kunnen door de regio opgelost worden.

3.2 Het kader nader ingekaderd

Uit de Vijfde Nota ruimtelijke ordening zijn prioriteiten en ambities te destilleren die richting geven aan de oplossing van ruimtelijke knelpunten ook in grensregio's. Met andere woorden, de oplossingsrichtingen voor de knelpunten, moeten aansluiten bij de prioriteiten en ambities in het toekomstig nationaal ruimtelijk beleid. Het gaat om onderwerpen in het beleid met een (toekomstige) PKB-status waaruit een grensoverschrijdende en/of internationale ambitie spreekt. Voor deze onderwerpen is er een rol voor het Rijk weggelegd. De volgende nota's zijn bestudeerd:

1. De Vijfde nota ruimtelijke ordening van VROM (paragraaf 4.2.2);
2. Het Nationale Verkeers- en Vervoersplan van V&W (paragraaf 4.2.3);
3. De LNV-nota 'Natuur voor mensen, mensen voor natuur' (paragraaf 4.2.3).

Het kader voor grensoverschrijdend Rijksbeleid bestaat uit twee bouwstenen. Enerzijds wordt het gevormd door 'algemene principes' in de (maatschappelijke) opvattingen of een vraagstuk tot de verantwoordelijkheid van het Rijk behoort. Anderzijds wordt het, meer specifiek, gevormd door vigerend beleid toegespitst op grensoverschrijdende samenwerking op het gebied van ruimtelijke ordening. Ingrediënten van dit specifieke gedeelte van het beleidskader zijn de relevante passages uit nationaal PKB-beleid. Het beleidskader geeft een antwoord op de vragen of een knelpunt van 'Rijksrelevantie' is, en zo ja wat binnen de huidige beleidskaders mogelijk is en wenselijk wordt geacht aan grensoverschrijdende samenwerking.

3.2.1 Algemene criteria voor 'Rijksverantwoordelijkheid' in grensoverschrijdend (samen)werken

Op grond van huidige opvattingen over de verdeling van verantwoordelijkheden in beleid kan een aantal 'algemene criteria' worden geformuleerd om te bepalen of een knelpunt tot het beleidsdomein van de nationale overheid behoort. Het gaat om de volgende typen (heldere en eenduidige) criteria:

1. criteria om te kunnen bepalen of een knelpunt tot de 'nationale hoofdstructuur' behoort, van 'nationaal belang' is (inhoudelijk);
2. criteria om te kunnen bepalen voor welk type knelpunten een door de nationale overheid geschapen wettelijk kader of een Rijksopperrechter nodig is (procesmatig).

Schema 3-1: Algemene criteria voor Rijksrelevantie

Criteria	
<i>Inhoudelijk relevant</i>	<i>Procesmatig relevant</i>
<p>I. Behorend tot 'ruimtelijke hoofdstructuur'</p> <ul style="list-style-type: none"> - op West-Europees niveau beschreven in concept 5e nota¹⁰; - op nationaal niveau betreft het natuurlijke, verstedelijkings- en infrastructurele netwerken, (nog) niet gespecificeerd voor grensregio's. <p>II. Van 'nationaal belang':</p> <ul style="list-style-type: none"> - stroomgebieden; - stedelijke netwerken; - i.h.b. bepaalde delen van de nationale hoofdstructuur; - gebieden in de donkergroene, lichtgroene en rode contouren. <p>III. Stimuleren van generieke ruimtelijke kwaliteit (mede op grond van EROP):</p> <ul style="list-style-type: none"> - tegengaan sociale uitsluiting; - tegengaan onbeheerste stedelijke groei; - verbetering economische basis van zwakke stadsdelen/delen landelijk gebieden; - efficiënt en duurzaam gebruik van infrastructuur; - zorgvuldig beheer van watervoorraden; 	<ul style="list-style-type: none"> - op grond van het subsidiariteitsbeginsel thuishoren op Rijksniveau ('het juiste knelpunt op het juiste schaalniveau'); - door een discrepantie in subsidiariteit aan weerszijden van grens ertoe nopen in Nederland het Rijk in te schakelen; - de Rijksoverheid (de minister van VROM) als sturende actor hebben; - niet zonder het maken van de juridische afspraken opgelost kunnen worden. Juridische afspraken over het vastleggen van een wettelijk kader dat grensoverschrijdend samenwerken mogelijk maakt; - in een conflictsituatie verkeren. Het conflict heeft een zodanig stadium bereikt dat een 'opperrechter', een arbiter nodig is, om tot een oplossing te kunnen komen.

Deze algemene criteria voor een Rijksverantwoordelijkheid in grensoverschrijdend (samen)werken sluiten aan bij een aantal vragen die de parlementaire werkgroep Vijfde nota ruimtelijke ordening in haar advies 'Notie van Ruimte'¹¹ stelt ten aanzien van 'Rijksbemoeienis' bij het oplossen van grensoverschrijdende knelpunten.

De volgende passage uit Notie van Ruimte geeft een nadere uitwerking van de inhoudelijke en procesmatige criteria voor 'Rijksverantwoordelijkheid' bij het oplossen van grensregionale knelpunten. Met name de laatste vraag kan opgevat worden als de kern van dit onderzoek.

¹⁰ Het stedelijk kerngebied van de EUREGIO Rijn en Maas rond Luik en Aken; het stedelijk netwerk van KAN in relatie tot Emmerich en Kleve; het grensoverschrijdend stedelijk netwerk van de Twentesteden en Gronau; de kraal van open en natuurgebieden in de grensstreken van Nederland en België; de Wadden en Wetlands

¹¹ Tweede kamer, vergaderjaar 1999-2000, 27 210, nrs. 1-2.

Notie van Ruimte: Criteria Rijksrelevantie beleid algemeen, advies Vijfde Nota¹²

In het advies 'Notie van ruimte' formuleert de Tweede Kamer een aantal vragen die de Rijksoverheid zichzelf zou moeten stellen, om te checken of het nationaal ruimtelijk beleid wel een adequaat antwoord geeft op de vraagstukken waarvoor het Rijk eerstverantwoordelijk is. Het betreft vragen als:

- Welke (ruimtelijke) ontwikkelingen willen wij stimuleren?
- Kunnen wij een passend antwoord geven op het watervraagstuk: begrip voor dynamiek van natuurlijke processen: meer water?
- Is het ruimtelijk beleid in het algemeen wel zodanig geformuleerd dat het voldoende over de grenzen heen kijkt (beide kanten op: vanuit internationale ontwikkelingen naar Nederland en vanuit Nederlandse ontwikkelingen naar het buitenland)?
- Zijn de (ruimtelijke) consequenties op de omgeving bij inpassing van een sectorale ruimteclaim goed van tevoren doordacht¹³? Dit is overigens ook doorslaggevend voor de afweging als deze negatief uitpakt; als het positief uitpakt dan moet je ook aangeven hoe kansen kunnen worden aangegrepen door de grensregio's. Daarnaast speelt de vraag wat laat je wel en niet toe in grensregio's?
- Kan een passend bestuurlijk antwoord worden gegeven op het proces van (grensoverschrijdende) stedelijke netwerkvorming (juiste arrangement bij juiste schaalniveau)?

De algemene criteria kunnen worden verfijnd door het vigerend en toekomstig PKB-beleid te screenen op de passages die zij bevatten over grensoverschrijdende ruimtelijke ordening.

3.2.2 Vijfde nota ruimtelijke ordening

Centraal staat de vraag wat de Vijfde nota zegt over de Rijksverantwoordelijkheid binnen de grensoverschrijdende en/of internationale dimensie van het nationaal ruimtelijk beleid. De Vijfde nota besteedt in de paragraaf '**Nederland als Europese regio**' uitvoerig aandacht aan twee vragen:

1. Wat is vanuit een internationale context belangrijk in Nederland: versterking van gebiedskwaliteiten met een internationale betekenis?

¹² Toelichting:

- Goede infrastructuur is noodzakelijk voor het functioneren van stedelijke netwerken, geen grensoverschrijdende stedelijke netwerken zonder een goed geïntegreerd infrastructureel systeem. Eurocorridors (EROP) kunnen de ruimtelijke samenhang van de EU versterken en zijn essentieel ruimtelijk ontwikkelingsinstrument voor de samenwerking tussen de steden (de Eurocorridor als middel om ruimtelijk-economisch ontwikkelingsbeleid en infrastructuurbeleid op elkaar af te stemmen, waarbij bij het concept zou moeten worden aangegeven welke gebieden zodanig mogen groeien dat er verdichting optreedt en welke niet).
- Het schaalniveau van de ruimtelijke samenhang komt immers zelden overeen met de bestuurlijke eenheden. Hiervoor zou het Rijk een passende oplossing moeten vinden (Notie van Ruimte: 'de nationale overheid zou een initiërende en stimulerende rol in deze samenwerkingsverbanden moeten vervullen om taken, rollen en bevoegdheden helder te kunnen krijgen').
- EROP streeft naar 'partnerschap tussen stedelijke en plattelandsgebieden', het strikt scheiden van beide past niet meer bij de processen van netwerkvorming.
- Stroomgebieden benadering volgens de Kaderrichtlijn water.
- Keren van de traditioneel introverte houding: concepten en problemen met internationale betekenis ook internationaal vormgeven c.q. oplossen.

¹³ Bijvoorbeeld de consequenties (in kansen en bedreigingen) die de ruimtelijke inpassing van de A4 tussen Bergen op Zoom en Antwerpen met zich meebrengt.

2. Hoe kunnen specifiek Nederlandse of regionale kwaliteiten in een veranderende internationale context worden benut: versterking van internationale concurrentiepositie in Europa?

De selectie van de internationale component van het nationaal ruimtelijk beleid loopt langs twee sporen:

1. Transnationale en grensoverschrijdende structurelementen die Nederland deelt met andere landen. Samenwerking staat voorop. Denk aan stroomgebieden van grote rivieren en grensoverschrijdende stedelijke netwerken.
2. Nederlandse kwaliteiten die uniek zijn in Europa en die daarom behouden en verder ontwikkeld moeten worden. Voorbeelden zijn bepaalde landschappen, historische steden, water als internationale transportinfrastructuur in combinatie met de Noordzeehavens.

De Vijfde nota beschrijft voorts een ruimtelijke hoofdstructuur op West Europees niveau (incl. kaart). Toegesplitst op onze grensregio's zijn daarin belangrijke elementen:

- het stedelijk kerngebied van de EUREGIO Rijn en Maas rond Luik en Aken;
- het stedelijk netwerk van KAN in relatie tot Emmerik en Kleef;
- het grensoverschrijdende stedelijk netwerk van de Twentesteden en Gronau;
- de kraal van open en natuurgebieden in de grensstreken van Nederland en België met o.a. Maas-Schwalm-Nette, Gelderse Poort, Kalmthoutse Heide en het Zwin als stepping stones;
- De Wadden en Wetlands.

Samengevat komen de transnationale beleidsambities vanuit Nederland op het volgende neer:

- open ruimtebeleid tussen Deltametropool, Ruhrgebied en Vlaamse Ruit en tussen Noord-Nederland en Nedersaksen: het Benelux Middengebied, Noord Nederland en het grensgebied met Nedersaksen en het Ardennen-Eifelgebied;
- samenhangend stelsel van internationale hoofdverbindingen (w.o. TEN's) tussen Deltametropool, Ruhrgebied en Vlaamse Ruit;
- geleiding van transnationale logistieke netwerkvorming met aandacht voor beheerst ruimtegebruik van zeehavens, luchthavens en andere grote logistieke complexen, bijvoorbeeld grensoverschrijdende samenwerking in de havencomplexen in Rijn-Schelde-Delta en Eems-Dollard-gebied;
- ruimtegebruikvisie op de Noordzee, als afwegingskader voor gebruiksfuncties;
- behoud natuurwaarden in Wetlands zoals Waddenzee, Estuariene Delta en Eems-Dollard;
- ruimtelijke beleidsstrategie voor de stroomgebieden van Rijn, Maas, Schelde en Eems; gezamenlijk actieprogramma ondersteund door Interreg III en IV.

Het *neerzetten van grensoverschrijdende ambities op nationaal niveau* is slechts één kant van de (Rijks)medaille. De andere zijde is *de vertaling van deze ambities in concrete acties* in de (grens)regio's zelf. Eigenlijk zou het van belang zijn meer gedetailleerd in te zoomen op de ambities

die de Vijfde nota heeft op het niveau van de landsdelen. Echter, in deze vertaalslag is niet het Rijk de eerstverantwoordelijke partij maar is dat de regio zelf: de decentrale partijen in de regio: provincie en gemeente(n).

3.2.3 Ander PKB-beleid met een grensoverschrijdende dimensie

Het Nationaal Verkeers- en Vervoers Plan (NVVP)

De grensregionale dimensies van het NVVP zijn ronduit summier te noemen. In de verschillende grensregio's is nu al veel aandacht voor grensoverschrijdende samenwerking op het gebied van verkeer en vervoer. Deze samenwerking wordt voortgezet en versterkt om de beleidsambities van het NVVP mogelijk te maken. Expliciet worden de volgende beleidsambities genoemd:

- aansluiting goederenvervoersassen op verbindingen in Duitsland (Betuwelijn) en België;
- planologische reservering voor de verbinding Twentekanaal – Mittellandkanaal.

Deze grensoverschrijdende ambities van het ministerie van V&W worden opgenomen in de afwegingssystematiek (zie hoofdstuk 4).

Nota 'Natuur voor mensen, mensen voor natuur'

Deze nota geldt ter vervanging van de nota's Natuurbeleidsplan, Nota Landschap, Bosbeleidsplan en Strategisch plan van Aanpak Biodiversiteit. De nota vormt samen met de nota Voedsel en Groen het beleid voor het landelijk gebied. De hoofddoelstelling '*Behoud, herstel, ontwikkeling en duurzaam gebruik van natuur en landschap als essentiële bijdrage aan een leefbare en duurzame samenleving*' is nadrukkelijk geformuleerd in een internationale context.

Elementen met internationale inbedding:

- Nederland is in het bijzonder verantwoordelijk voor behoud, herstel en ontwikkeling van natuur en landschap die kenmerkend is voor Nederland: vooral de natte natuur en natte landschappen zijn zeldzaam;
- ondertekening van het Biodiversiteitsverdrag in 1992: verplicht tot het behoud en duurzaam gebruik van genen, soorten en ecosystemen op het land, in het water en in de lucht. Nederland is medeverantwoordelijk voor de mondiale biodiversiteit;
- concretisering in EU: Biodiversiteitsstrategie: geeft de samenhang weer tussen Habitatrictlijn, Natura 2000, Ramsar en de integratie van biodiversiteit in andere beleidsterreinen;
- UNESCO-werelderfgoedverdrag verplicht de door Nederland opgegeven erfgoedstukken tot zorgvuldig beheer.

De Rijksverantwoordelijkheid van het LNV-beleid met internationale en/of grensoverschrijdende dimensie, is als volgt af te bakenen:

- versterken van de ruimtelijke samenhang en het functioneren van de EHS (natter, verbinden, vergroten) door slimmer begrenzen en door realisering van groene verbindingen tussen natuurgebieden;
- verankering van de Vogel- en Habitatrichtlijn in nationale wetgeving (Natuurbeschermingswet);
- versterken van de landschappelijke identiteit: krachtiger en groener;
- versterken van het duurzaam gebruik en behoud van biodiversiteit: grensoverschrijdend verantwoord omgaan met essentiële voorraden, bijvoorbeeld het 'soortenbeleid' als belangrijk onderdeel in internationale context.

Deze LNV-ambities worden opgenomen in de afwegingssystematiek (hoofdstuk 4).

4 DE AFWEGINGSSYSTEMATIEK OP HOOFDLIJNEN

4.1 Inleiding

Dit hoofdstuk, waarin de afwegingssystematiek centraal staat, vormt feitelijk de kern van deze rapportage. In dit hoofdstuk wordt namelijk de afwegingssystematiek gepresenteerd die is bedoeld om inzicht te geven in die zaken waaraan men moet denken bij het formuleren van een passende oplossing voor knelpunten in grensoverschrijdend(e) ruimtelijk(e) ordening(sbeleid). Tevens dient het afwegingskader aanknopingspunten te geven voor typen oplossingsrichtingen en concrete acties voor het Rijk, indien het een knelpunt betreft dat om Rijkshandelen vraagt. Tot slot dient op grond van het afwegingskader bepaald te kunnen worden, welke actor(en) verantwoordelijk is (zijn) voor het vinden van een oplossing van het grensoverschrijdende knelpunt.

4.2 Structurering van grensoverschrijdende ruimtelijke knelpunten

Voorafgaand aan de bespreking van de systematiek wordt eerst kort ingegaan op een onderzoeksactiviteit die men voor het formuleren van een oplossing voor een knelpunt sowieso moet doorlopen: de probleemstructurering (Dunn, 1981; Geurts en Vennix, 1989). De probleemstructurering is gericht op het formuleren van een passende (en liefst breed gedragen) definitie voor het gesignaleerde probleem (knelpunt). Zoals in de paragrafen 3.2 en 3.3 is beschreven onderscheiden we twee hoofdcategoryën van knelpunten: inhoudelijke en procesmatige. Deze tweedeling zal ook in de probleemstructurering herkenbaar moeten zijn. Voor het structureren van een grensoverschrijdend ruimtelijk knelpunt (vanuit de inhoud bekeken) of een knelpunt in grensoverschrijdend (samen)werken in de ruimtelijke ordening (vanuit procesmatige optiek), kan men volstaan met het beantwoorden van een aantal, op het oog, voor de hand liggende vragen (zie onderstaande tekstbox).

Definiëring van een grensoverschrijdend knelpunt

Inhoudelijke aspecten:

- Is het een grensoverschrijdend knelpunt?
- Is het een sectoraal of integraal knelpunt?
- Op welk ruimtelijk schaalniveau speelt het knelpunt?
- Is het een knelpunt om strategisch, tactisch of operationeel niveau?
- Welke (deel)aspecten van het knelpunt kunnen worden onderscheiden?

Procesmatige aspecten:

- Wie ervaart het knelpunt?
- Op welk bestuursniveau bevindt deze probleemeigenaar zich?
- Hoe omschrijft hij zijn knelpunt?
- Welke partijen zijn nog meer bij het knelpunt betrokken (publiek, privaat)?
- Op welke bestuursniveaus bevinden zij zich?
- Wat is hun perceptie op het knelpunt? (Is het voor hen wel een knelpunt?)

Het beantwoorden van deze vragen door betrokken partijen aan weerszijden van de grens (of in het MHAL-gebied in drievoud), op verschillende bestuurlijke niveaus, moet leiden tot een gemeenschappelijke probleemdefinitie. Vanzelf spreekt dat deze definitie zo integraal mogelijk moet zijn maar omdat de probleemsituatie in grensregio's vaak extra complex is (vanwege perceptieverschillen die voortvloeien uit de landscultuur, uiteenlopende beleids- en planningstradities en 'hindernissen' op het communicatieve vlak), kan men er ook voor kiezen op onderdelen van de probleemsituatie, tot een gedragen definitie te komen. Een reden voor zo'n aanpak (definitie op onderdelen) is dat er zonder gezamenlijk gedragen probleemdefinitie geen aanwijsbare noodzaak is voor grensoverschrijdend beleid en/of projecten.

4.2.1 Probleemstructurering: uitwerking van het MHAL-gebied

MHAL is opgezet als uitwerking van de Vierde Nota: visievormend met zo mogelijk een vertaalslag naar uitvoering van projecten. Dat er een visie is ontstaan is knap: er zijn veel partijen en veel culturen betrokken. Ook was er nog geen zicht op strijdige en/of overeenkomstige belangen. Uiteindelijk is er een behoorlijk draagvlak voor de MHAL-visie gecreëerd die nog steeds aanwezig is. Binnen de provincie Limburg is er lange tijd weinig draagvlak en weinig prioriteit aan de MHAL-gedachte toegekend. Men is nu positiever over de voorliggende visie. De projecten worden vervolgens met de nodige moeite benoemd en geselecteerd. De uitvoering blijft goeddeels achterwege. Door de regio wordt de oorzaak daarvan vooral op het bord van het Rijk geschoven: na de visie neemt het Rijk afstand. Dat is ook zo, maar de noodzaak lijkt voor het Rijk ook niet zo groot. De eigen belangen in de grensregio's liggen niet of onvoldoende in elkaars verlengde. De op te lossen problemen zijn niet zo groot of scoren in kosten/baten negatief (bijvoorbeeld de A2-traverse in Maastricht). Ook wordt de regiefunctie (bijvoorbeeld door de provincie) slechts mager ingevuld. Voeg daarbij de bekende 'moeilijkheden', zoals uiteenlopende bevoegdheden en regelgeving en de belemmeringen voortvloeiend uit cultuur- en taalverschillen, dan wordt het duidelijk waarom de uitvoering van MHAL-visie zo moeizaam verloopt.

Uit de probleem-analyse fase van dit onderzoek worden nog een aantal andere knelpunten gesignaleerd die de uitvoering van het ruimtelijk perspectief (=visie) in de vorm van de geformuleerde strategische projecten compliceert

Het is moeilijk om een analyse te maken van (functionele) relaties en (ontwikkelings) potenties in grensregio's. Hoe kun je deze in kaart brengen, zijn er gegevens beschikbaar, en zo ja, hoe kunnen deze ontsloten worden? Het uitvoeren van analyses op het gebied van economische potenties, bedrijventerreinen en volkshuisvesting blijft achterwege;

- Er zijn ontwikkelingen die nadelig uitwerken op het ruimtelijk perspectief dan wel op de realisatie van bepaalde projecten. genoemd worden de vertraging in de aanleg van de HSL-lijn Brussel-Köln, de wijziging in de halteplaatsen van deze lijn, de opheffing van de spoorlijn Maastricht-Hasselt voordat nadere studies over alternatieve vervoersverbindingen zijn gemaakt;
- Het 'wegglippen' van het gezamenlijk geformuleerde perspectief. Het vraagt inspanningen om het perspectief als leidraad te hanteren om ontwikkelingen in goede banen te blijven sturen;

- Daaruit voort vloeit de vrees dat de ontwikkelde samenwerking in onvoldoende mate wordt voortgezet waarmee de tot nu toe bereikte positieve resultaten verloren gaan;
- Het ontbreekt vooralsnog aan uitwerkingen van het ruimtelijk perspectief op allerlei terreinen: herstructurering mijn- en industriegebieden, goederenvervoer, personenvervoer, euregionale uitwerking van mobiliteits- en locatiebeleid.

Inmiddels wijzigen de omstandigheden langzaam maar zeker. Dat het punt van no-return is nog niet gepasseerd. Wel neemt de provincie duidelijk meer initiatief (dat spreekt bijvoorbeeld uit de studie Echt-Luik en het POL) en ook de gemeentebesturen van Heerlen, Maastricht, Aken, Hasselt en Genk. Ook is er belangstelling vanuit de westelijke Maasoeversteden in België. De interactie tussen de grensregio's neemt toe waarbij bijvoorbeeld Maastricht beseft dat ze niet alleen kan blijven opereren maar de partner, Luik, nog niet erg coöperatief is. Zo ontstaan er samenwerkingsverbanden die, op verschillende snelheden, afkoersen op uitvoering van projecten, binnen een gestructureerde visie.

4.3 De afwegingssystematiek ontrafeld

De afwegingssystematiek heeft de vorm van een stappenplan en bestaat uit drie onderdelen:

- I. Het beleidskader: een checklist om te bepalen of er een Rijksverantwoordelijkheid is bij het oplossen van een voorliggend grensoverschrijdend ruimtelijk knelpunt of het benutten van een kans (of: een knelpunt of kans in grensoverschrijdend (samen)werken in de ruimtelijke ordening)? Deze checklist wordt gedestilleerd uit de beleidsanalyse.
- II. Een drietal generieke typen oplossingsrichtingen volgens welke het oplossen van grensoverschrijdende ruimtelijke knelpunten of het benutten van kansen georganiseerd kan worden. De typen oplossingsrichtingen zijn gedestilleerd uit de probleemanalyse waarbij de gesprekken met praktijkdeskundigen in grensoverschrijdend (samen)werken zijn vertaald in de toepassingscontext van elk type.
- III. Een checklist met inhoudelijke en procesmatige agendapunten voor het operationaliseren van de gekozen oplossingsrichting. Ook zijn er agendapunten geformuleerd over persoonlijke vaardigheden waarover professionals in grensoverschrijdend (samen)werken noodzakelijkerwijs moeten beschikken. Deze agendapunten zijn gebaseerd op de succes- en faalfactoren uit de probleemanalyse.

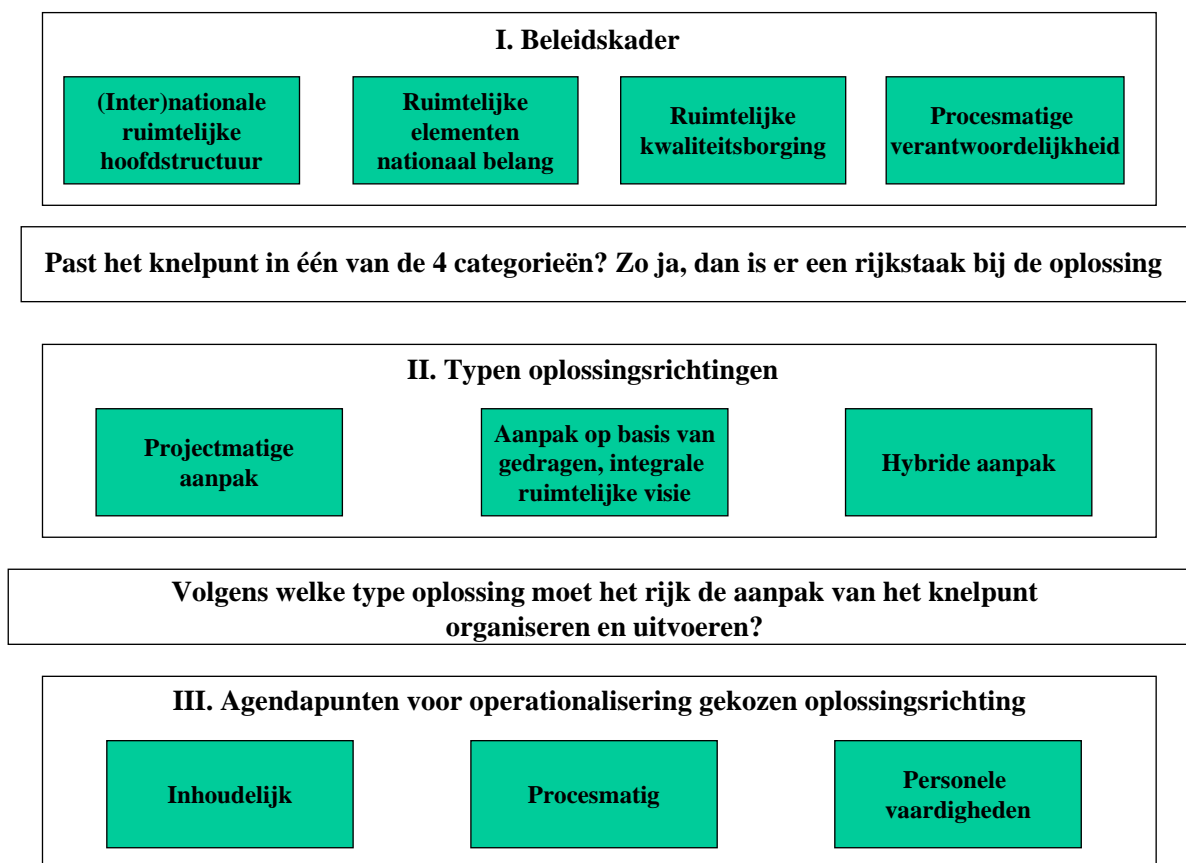
De afwegingssystematiek vormt een leidraad bij het identificeren van mogelijke rijksacties bij het oplossen van grensoverschrijdende ruimtelijke knelpunten. Kort gezegd is het afwegingskader bedoeld om de vraag te beantwoorden: 'waar moet men i.c. het Rijk, aan denken voor het formuleren van een succesvolle oplossing voor een knelpunt in grensoverschrijdende ruimtelijke ordening en ruimtelijk beleid'¹⁴. Daartoe bepaalt men:

→ of er een taak ligt voor het Rijk en welke taak dat is;

¹⁴ De hier gepresenteerde systematiek is ook toepasbaar op andere schaalniveaus.

- volgens welk type oplossingsrichting het Rijk de aanpak van het knelpunt of de kans moet organiseren;
- op welke wijze de gekozen oplossingsrichting, geoperationaliseerd moet worden.

Schematisch ziet de afwegingssystematiek er als volgt uit:



--> *Leidraad voor rijksacties bij het oplossen van grensregionale knelpunten*

In de navolgende hoofdstukken passeren de drie onderdelen van de systematiek de revue. Dit is een tamelijk methodisch-theoretische exercitie die wordt geïllustreerd door de casestudy over grensoverschrijdend (samen) werken in het MHAL-gebied. Zo wordt getracht de 'kale' systematiek tot leven te brengen.

5 HET BELEIDSKADER

5.1 Inleiding

Het beleidskader wordt op basis van de verfijnde criteria als het ware ingeperkt tot een 'filter' dat alleen de grensoverschrijdende knelpunten 'doorlaat' wier oplossingsrichting zonder Rijksinbreng niet van de grond kan komen. Met andere woorden, aan de hand van de checklist (het 'filter') kan worden bepaald welke knelpunten *momenteel* tot het domein van de Rijksoverheid behoren, welke koers het beleid in dat geval aangeeft en welke taak (of rol) het Rijk voor zichzelf weggelegd ziet. Er is in de checklist een onderscheid gemaakt tussen knelpunten die op basis van inhoudelijke (paragraaf 5.2) dan wel procesmatige (paragraaf 5.3) criteria tot het domein van het Rijk behoren. In paragraaf 5.4 zijn Rijksambities opgenomen die buiten de afwegingssystematiek vallen. Paragraaf 5.5 bevat de uitwerking voor de casestudy MHAL.

5.2 Grensregionale knelpunten binnen het Rijksdomein: inhoudelijke criteria

De Vijfde Nota zegt: 'Een hoofdrol voor het Rijk is weggelegd voor zaken waar een groot nationaal of internationaal belang aan de orde is'. Onderstaande inhoudelijke checklists vormen hiervan een uitwerking. Over grensregionale knelpunten kan in het nationaal ruimtelijk beleid een onderscheid worden gemaakt in:

- *Rijkszaken*: zaken die het Rijk zelf ter hand neemt: agenderen, doelen formuleren en uitvoeren (instrumentarium inzetten);
- *Regionale zaken met ondersteuning van het Rijk*: zaken die Rijk *agendeert*, en waarbij voor de uitvoering tevens (deels) het instrumentarium (financiering, passend juridisch kader, etc.) beschikbaar wordt gesteld. Het betreft zaken die in het Rijksbeleid worden nagestreefd, maar waarvan de uitvoering tot de verantwoordelijkheid van andere overheden behoort;
- *Regionale zaken zonder ondersteuning van het Rijk*: zaken die het Rijk *agendeert zonder* daarvoor het uitvoeringsinstrumentarium beschikbaar te stellen. Het betreft zaken die in het Rijksbeleid worden nagestreefd, maar waarvan zowel uitvoering als het instrumentarium de verantwoordelijkheid van andere overheden is.

De eerste twee categorieën zaken behoren tot het Rijksdomein, de zaken in de derde categorie niet. Onderstaande checklists bevatten de criteria om de zaken te bepalen in de eerste twee categorieën. Zaken die niet binnen de onderstaande criteria vallen, zijn dus regionale aangelegenheden.

Schema 5-1: Elementen in de (inter)nationale ruimtelijke hoofdstructuur

Checklist 1: het beleidskader		
<input type="checkbox"/>	Criterium	Rol Rijksoverheid
	<i>Voorbeeld</i>	
<input type="checkbox"/> 1	Versterken van de ruimtelijke samenhang en de ecologische kwaliteit binnen de Ecologische Hoofdstructuur middels realisatie van nieuwe, robuuste verbindingen - <i>Veluwe – Duitsland: specifiek grensoverschrijdend</i> - <i>Afstemming met Duitsland om open ruimten op de grens van Drenthe, Groningen en Duitsland te behouden</i>	Agenderend (met middelen?) (VROM/LNV)
<input type="checkbox"/> 2	Behoud van het relatief open karakter van open ruimten in Noordwest-Europa door inzet van een transnationaal ontwikkelingsprogramma - <i>het Benelux-middegebied</i> - <i>het grensgebied van Noord-Nederland en Niedersachsen</i>	Agenderend/initiërend ; Rijk neemt slechts initiatief om tot afspraken te komen (VROM/LNV)
<input type="checkbox"/> 3	Streven naar een grensoverschrijdend ruimtelijk beleid voor de stedelijke netwerken - <i>Maastricht – Heerlen (Aken, Luik, Genk, Hasselt)</i> - <i>Arnhem – Nijmegen (Emmerik, Kleef)</i> - <i>Twente (Gronau, Osnabruck, Münster)</i> - <i>Venlo en omgeving (?)</i>	Agenderend/'achter-vang' ; Rijk ondersteunt als lagere overheden er niet uitkomen (VROM)
<input type="checkbox"/> 4	Verbeteren van de infrastructurale hoofdverbindingen tussen de grootstedelijke agglomeraties in Noordwest-Europa - <i>Deltametropool</i> - <i>Vlaamse Ruit</i> - <i>Roergebied</i>	Agenderend; met flankerend beleid : beprijzing, betere benuttingsmaatregelen, bouwen bij knelpunten (VROM/V&W)
<input type="checkbox"/> 5	Streven naar duurzame economische versterking van de mainports; aandacht voor het internationale logistieke netwerk waartoe zij behoren - <i>Rotterdamse haven</i> - <i>Schiphol</i>	Agenderend; met financiële Rijksbetrokkenheid (afhankelijk van breder maatschappelijk belang (VROM)
<input type="checkbox"/> 6	Bescherming van Nederland tegen overstromingen en wateroverlast en strategische zoetwatervoorraden middels een internationale aanpak; nadere uitwerking van de Kaderrichtlijn Water <i>Aanwijzing van vier internationale stroomgebiedsdistricten</i> - <i>Rijn</i> - <i>Maas</i> - <i>Schelde</i> - <i>Eems</i>	Rijkstaak : nadere uitwerking Kaderrichtlijn water Agenderend; Rijk betrokken bij maken stroomgebiedbeheersplannen (VROM)
<input type="checkbox"/> 7	In overleg treden met buurlanden om te komen tot afstemming van ruimtelijk beleid voor de territoriale zee en de Nederlandse EEZ - <i>Noordzee</i>	Rijkstaak (VROM/V&W)

Niet in PKB-tekst:			
<input type="checkbox"/>	8	Aansluiting (goederenvervoer)assen op verbindingen in Duitsland en België	Rijkstaak (VROM/V&W)
<input type="checkbox"/>	9	Planologische reservering (water) infrastructuur; water als internationale transportinfrastructuur	Rijkstaak (VROM/V&W)
<input type="checkbox"/>	10	Verankeren EU-richtlijnen (in het bijzonder) - <i>Vogelrichtlijn</i> - <i>Habitatrichtlijn</i> - <i>Richtlijn voor Europees cultureel erfgoed</i> - <i>Natura 2000</i>	Rijkstaak (VROM/LNV)

Schema 5-2: Ruimtelijke elementen van nationaal belang

<input type="checkbox"/>	 criterium	Rol Rijksoverheid	
	<i>Voorbeeld</i>		
	11	Vaststellen hoofdlijnen nationaal natuurbeleid (w.o. contourenbeleid); aanwijzen nationale landschappen en gebieden van cultuurhistorische waarde (internationaal waardevolle/unieke natuur/landschappen) <i>Er worden geen grensoverschrijdende nationale landschappen noch gebieden van cultuurhistorische waarde genoemd.</i>	Rijkstaak; NB: Bepalen contouren is verantwoordelijkheid provincies! (VROM/LNV)
<input type="checkbox"/>	12	Beleid voor de Noordzee dat vergt dat nut en noodzaak van nieuwe activiteiten of uitbreiding bestaande moet worden aangetoond <i>Noordzee</i>	Agenderend; Rijk geeft nadere uitwerking Ospar-verdrag; voorzorgsprincipe (VROM/V&W)
Niet in PKB-tekst:			
<input type="checkbox"/>	13	Maken van afspraken met andere landen over omvang en kwaliteit van internationaal waardevolle natuur	Rijkstaak (VROM/LNV)

Naast elementen in de (inter) nationale ruimtelijke hoofdstructuur en ruimtelijke elementen van nationaal belang zijn er nog zaken die de nationale overheid 'moreel' verschuldigd is aan de buurlanden. Deze zaken zijn gericht op de borging van ruimtelijke kwaliteit. Ze staan in het volgende schema.

Schema 5-3: Zaken die de nationale overheid 'moreel verschuldigd' is aan de buurlanden: ruimtelijke kwaliteitswaarborging

<input type="checkbox"/>	Criterium <i>Voorbeeld</i>	Rol Rijksoverheid
<input type="checkbox"/> 14	Bewust zijn van de invloed van ons handelen op natuur en milieu in het buitenland (en daar de verantwoordelijkheid voor nemen)	Rijkstaak VROM/LNV
<input type="checkbox"/> 15	Nederlandse reputatie waarmaken en houden in het nakomen van internationale afspraken m.b.t. natie natuur	Rijkstaak VROM/LNV

5.3 Grensregionale knelpunten binnen het Rijksdomein: procesmatige criteria

Indien op grond van de inhoudelijke criteria blijkt dat het oplossen van een knelpunt dan wel het benutten van een kans in grensregio's niet primair een Rijkstaak is, kan het op procesmatige gronden noodzakelijk zijn dat het Rijk het voorliggende vraagstuk (knelpunt of kans) tot zijn domein rekent. De onderstaande checklist geeft deze procesmatige criteria weer.

Schema 5-4: Procesmatige criteria binnen het Rijksdomein

<input type="checkbox"/>	Criterium	Rol Rijksoverheid
<input type="checkbox"/>	Die kwesties waarin het conflict tussen betrokken partijen (w.o. lagere overheden) een zodanig stadium heeft bereikt (in een impasse is geraakt) dat een nationale 'opperrechter', een arbiter, nodig is om er uit te kunnen komen;	Rijksverantwoordelijkheid
<input type="checkbox"/>	De kwestie is een aanleiding voor een van de volgende concrete Rijksacties: <ul style="list-style-type: none"> - Er is een randvoorwaardelijk wettelijk kader nodig waardoor grensoverschrijdende ruimtelijke samenwerking (wél) mogelijk wordt/blijft; - Zorgdragen voor een evenwicht tussen concurrentie en complementariteit: zorgen dat concurrentieoverwegingen de samenwerking niet in de weg staan, indien er een nationale dimensie in de onderwerpen te herkennen is. 	Rijksverantwoordelijkheid

5.4 Rijksambities die buiten de afwegingssystematiek vallen

Uit paragraaf 5.2 blijkt dat niet al het Rijksbeleid in het beleidskader is opgenomen. Dit betreft, zoals eerder aangegeven, het Rijksbeleid waarvoor in de uitvoering geen expliciete Rijkstaak is weggelegd omdat óf andere overheden daarvoor verantwoordelijk zijn óf het Rijk geen instrumentarium ter beschikking heeft dan wel aanreikt. Gedacht kan worden aan met name zaken¹⁵ die een 'generieke ruimtelijke kwaliteit' moeten bewerkstelligen:

¹⁵ Onderstaande checklist is geen uitputtend overzicht.

<input type="checkbox"/>	Waarborgen kwaliteit natuurgebieden	Agenderend VROM/LNV
<input type="checkbox"/>	Mondiale biodiversiteit	Agenderend LNV
<input type="checkbox"/>	Inachtneming voorraadfunctie landelijk gebied: grensoverschrijdend verantwoord omgaan met essentiële voorraden	Agenderend LNV
<input type="checkbox"/>	(Be)leefbaarheid van het landelijk gebied	Agenderend LNV
<input type="checkbox"/>	Bruikbaarheid van duurzame economische activiteiten als landbouw	Agenderend LNV

Aan het type Rijkstaak, namelijk 'agenderend', afgelezen worden dat er geen actieve beleidsuitvoering door het Rijk te verwachten is. Naast dit type Rijksbeleid dat buiten ons beleidskader valt, zijn er ook nog een aantal zaken die in de Vijfde nota worden genoemd die geen expliciete grensoverschrijdende of internationale dimensie hebben. Het gaat bijvoorbeeld om¹⁶:

<input type="checkbox"/>	Beschermen van gebieden met bijzondere natuurwaarden of monumentale eenheden van grote cultuurhistorische of archeologische waarden (gebieden binnen de groene contour). Deze kunnen grensoverschrijdend zijn maar dat hoeft niet.	Agenderend (middelen zijn ook niet expliciet aangegeven) VROM/LNV
	<ul style="list-style-type: none"> - gebieden in de EHS - nationale parken - monumentale eenheden van grote cultuurhistorische of archeologische waarde (werelderfgoed) - Vogelrichtlijngebieden - Habitatrichtlijngebieden 	
<input type="checkbox"/>	Opheffen van fysieke barrières (en ontbrekende schakels) in het functioneren van de EHS. Deze kunnen grensoverschrijdend zijn maar dat hoeft niet.	Agenderend
<input type="checkbox"/>	Streven naar concentratiegebieden voor intensieve veehouderij en glastuinbouw; niet toegestaan binnen de groene contour. Maar hier is geen ambitie tot internationale afstemming uitgesproken.	Agenderend; Voor intensieve veehouderij actieve medewerking Rijk aan inrichting terreinen VROM/LNV
	<p><i>Glastuinbouwlocaties:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - tien, nader aan te wijzen locaties <p><i>Veehouderijgebieden:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - zie kaart PKB (?) 	
<input type="checkbox"/>	Streven naar bundeling van windmolens in lijnen of parken, dan wel op industrieterreinen langs vaarwegen. Maar hier is geen ambitie tot internationale afstemming uitgesproken.	Agenderend; Rijk maakt nadere afspraken met provincies VROM/LNV

¹⁶ Onderstaand schema is geen uitputtend overzicht.

5.5 Uitwerking van het beleidskader voor het MHAL-gebied

In de onderstaande tekstbox staan de criteria uit het beleidskader uitgewerkt die voor het MHAL-gebied van toepassing (kunnen) zijn.

Checklist 1: Beleidskader

- Welke onderdelen van het Rijksbeleid uit checklist 1 zijn van toepassing op de MHAL-case?
- Welke rol van het Rijk spreekt daaruit?

Relevant zijn de criteria 3, 4, 8 en 9 uit schema 5-1:

Criterion 3: afgeleid uit 'B. Nederland in Europa', onder b.2 (Ontwerp-PKB, Vijfde nota, p. 277):

Het is wenselijk dat een grensoverschrijdend ruimtelijk beleid tot stand komt voor de stedelijke netwerken Maastricht – Heerlen, Arnhem – Nijmegen en Twente, alsmede voor Venlo e.o. de verantwoordelijkheid voor het ontwikkelen van grensoverschrijdend beleid ligt bij de betrokken provincies en gemeenten. Het Rijk biedt ondersteuning wanneer zij over onvoldoende bevoegdheden beschikken om tot afspraken te komen met de partners in de buurlanden.

Bespreking:

Het Nederlandse deel van het MHAL-gebied wordt in de Vijfde nota expliciet genoemd als stedelijk netwerk waarvoor een grensoverschrijdend beleid ontwikkeld moet worden. De verantwoordelijkheid daarvoor ligt bij de decentrale overheden.

→ Rol van het Rijk: het Rijk ziet voor zichzelf een agenderende en faciliterende rol.

- Agenderend: het Rijk zet grensoverschrijdende stedelijke netwerken (opnieuw: in de Vierde nota ook al) op de ruimtelijke beleidsagenda;
- Faciliterend: het Rijk ondersteunt / fungeert als achtervang indien de decentrale overheden er, op het gebied van bevoegdheden, niet uitkomen met hun partners in de buurlanden.

Criterion 4: afgeleid uit B. Nederland in Europa, b.4 (Ontwerp-PKB, Vijfde nota, p. 277):

Het Rijk zet zich er in internationaal verband voor in de infrastructurele hoofdverbindingen tussen de Deltametropool, de Vlaamse Ruit en het Ruhr-gebied verder te verbeteren. Door betere benutting, beprijzing en bouwen bij knelpunten, kan de bereikbaarheid worden verbeterd.

Bespreking:

Met een beetje goede wil zou deze passage ook van toepassing kunnen zijn op het MHAL-gebied, met name voor het Nederlandse deel daarvan. De geplande HSL-verbinding Brussel – Köln, een verbinding tussen Vlaamse Ruit en Ruhrgebied doet Luik en Aken als halteplaatsen aan. Vanuit Brussel ligt er een connectie naar de Deltametropool via de HSL-zuid.

Het kan, juist voor een grensoverschrijdend stedelijk netwerk (hierna afgekort als GSN), van vitaal belang zijn om aan te haken op een TEN en dan liefst vanuit alle 'deelnemende' steden in een GSN. Niet voor niets geeft de stuurgroep MHAL al in haar eindadvies van 1994 aan dat 'aansluiting van het (Intercity) spoorwegstelsel op de toekomstige HSL-halteplaatsen Luik en Aken' een van de zes prioritaire, strategische projecten is die onder het Ruimtelijk Ontwikkelingsperspectief MHAL, in uitvoering genomen moeten worden.

→ Rol van het Rijk: agenderend en flankerend.

VRROM: agenderend, maar met flankerend (uitvoeringsgericht) beleid dat meer voor rekening van V&W komt. Het gaat dan om benutten, beprijzen en bouwen bij knelpunten.

Indien er besloten wordt om vanuit de punten b.2 en b.4 uit de Ontwerp-PKB in de Vijfde Nota, tot de aanleg van (grensoverschrijdende) rail-infrastructuur in het MHAL-gebied, ligt er een ook taak voor het Rijk (VRROM

en V&W). Met name omdat er voor de Belgische zijde van het MHAL-gebied (provincie Luik) gesproken zal moeten worden met het gewest Wallonië en met de federale overheid¹⁷.

In België heeft de federale overheid de bevoegdheid om te beslissen over de investering in en aanleg van spoorwegen terwijl voor de ruimtelijke inpassing daarvan de gewesten de bevoegde instantie¹⁸ zijn, in dit geval Wallonië.

De Nederlandse decentrale overheden in het MHAL-gebied (provincie Limburg en Maastricht en Heerlen) kunnen dan niet zonder inbreng van het hoogste bestuurlijke echelon inzake ruimtelijke vraagstukken (het Rijk), 'zaken' doen met de Belgische federale overheid over de aanleg van (grensoverschrijdende) spoor aansluitingen¹⁹.

Wanneer op het hoogste bestuurlijke niveau overeenstemming over de aanleg van een grensoverschrijdend spoorverbinding is bereikt, dan kan de uitvoering (inpassing) daarvan op decentraal niveau geregeld worden. En dan is het nog maar de vraag of de Nederlandse MHAL-partners zonder steun van het Rijk uit kunnen komen. Immers, aan Belgische / Waalse zijde is het gewest de bevoegde instantie voor de ruimtelijke inpassing van de spoor-verbinding. Ze is daarmee het hoogste bestuurlijke echelon op het gebied van ruimtelijke ordening en 'staat dus eigenlijk een bestuurlijk treetje hoger' dan de provincie Limburg aan Nederlandse kant. Inbreng van het hoogste bestuurlijke echelon op het gebied van ruimtelijke ordening in Nederland, het Rijk, kan daarmee onontkoombaar zijn.

criterium 8 en 9 (schema 5-1):

Er liggen ook in de niet PKB-tekst van de Vijfde nota aanknopingspunten voor 'Rijksbemoeienis' met het MHAL-gebied. In het NVVP wordt bijvoorbeeld gesproken van 'aansluiting van de (goederen) vervoerassen op verbindingen in Duitsland en België' en van 'planologische reserveringen voor (water) infrastructuur'. Deze punten kunnen tot uiting komen in de programmering, aanleg en beheer van 'grensoverschrijdende infrastructuur'.

Conclusie ten aanzien van het beleidskader:

Er lijkt sprake te zijn van een soort 'omgekeerde bewijslast': de decentrale overheden zijn verantwoordelijk voor het beleid voor GSN's totdat zij 'bewezen' hebben er zonder inbreng van Rijksbevoegdheden niet uit te kunnen komen. Er ligt dus wel een Rijkstaak maar deze is 'slechts op afroep' te activeren. Wordt er een beroep op de Rijkstaak gedaan, dan is deze meer begeleidend en ondersteunend dan dwingend en uitvoeringsgericht. De sturingskracht van het Rijk is daarmee beperkt (ook al tot uiting komend in de beperkte middelen die het Rijk voor (grensoverschrijdende) stedelijke netwerken heeft gereserveerd).

In het voorgaande in de problematiek in het MHAL-gebied 'ingedikt' tot een vraagstuk van investeringen in, aanleg van en (ruimtelijke) inpassing van rail-infrastructuur met als doel de aanhaking van dit GSN op een TEN en het vervullen van een spilfunctie tussen Deltametropool, Vlaamse Ruit en Ruhrgebied.

¹⁷ Zie bijvoorbeeld de onderhandeling over de HSL-zuid waarbij de Nederlandse Rijksoverheid te maken heeft (gehad) met twee partners aan Belgische zijde: de federale overheid en het Vlaamse gewest.

¹⁸ Voor het uitvoeren van bijvoorbeeld MER-procedures. Dit leidt in het geval van bijvoorbeeld de IJzeren Rijn tot een afstemmingsprobleem tussen Belgische overheid (spoorwegenbeleid) en gewest (ruimtelijk beleid) bij de ruimtelijke inpassing van het spoortracé.

¹⁹ Het is (mij) niet duidelijk of de federale overheid ook bevoegd is inzake 'lichtere' varianten van spoor-infrastructuur zoals light-rail en een sneltram. Wanneer dat niet het geval is, kan wellicht voor een dergelijke variant gekozen worden omdat daarmee ook de onderhandelingen / bestuurlijke procedures 'lichter' kunnen worden.

6 TYPEN OPLOSSINGSRICHTINGEN

6.1 Inleiding

Het tweede onderdeel bestaat uit mogelijke typen oplossingsrichtingen. Deze zijn te beschouwen als wijzen waarop oplossen voor knelpunten in grensoverschrijdende samenwerking kunnen worden georganiseerd. De bespreking van de typen oplossingsrichtingen geeft een antwoord op vraag 3A van de onderzoeksopzet (zie hoofdstuk 2): 'welke typen oplossingsrichtingen voor grensoverschrijdende knelpunten zijn er en in welke (probleem) situatie kunnen deze toegepast worden?'.

Uit de probleemanalyse is een *aantal kenmerken* naar voren gekomen waaraan grensoverschrijdende knelpunten 'moeten voldoen' willen ze 'geschikt zijn' voor een succesvolle aanpak. Het gaat om de volgende kenmerken waarvoor geldt dat naarmate er meer overeenstemming over is c.q. ze meer overeenkomsten vertonen, de kans op succes groter is:

- Een aanwijsbare noodzaak;
- Een gemeenschappelijk belang;
- Een ruimtelijke en/of functionele samenhang;
- Het inhoudelijk (nationaal) beleidskader op de betreffende thema's;
- De (beleids)tradities op het gebied van ruimtelijke ordening.

Samenvattend: de kans op succes is groter naarmate de grensregio zelf de noodzaak en het belang van samenwerken erkent, de ruimtelijk-functionele samenhang groot is en de beleidskaders en –tradities op elkaar aansluiten. Daarnaast moet het initiatief voor grensoverschrijdend (samen)werken uit de grensregio zelf komen.

Naast een typering van de knelpunten die in aanmerking komen voor een succesvolle oplossing, kunnen ook *algemene voorwaarden* geformuleerd worden waaraan oplossingsrichtingen moeten voldoen. Zo moeten de doelstellingen / ambities gepaard gaan met een passend uitvoeringskader, bestaand uit de benodigde en passende regelgeving, financiën en organisatievorm. De oplossingen moeten gebaseerd zijn op respect en begrip voor elkaars (plannings)traditie en houding ten aanzien van ruimtelijk beleid. Als laatste moet sprake zijn van een juiste personele inzet en goede communicatie.

6.2 Oplossingsrichtingen nader belicht

Uit de probleemanalyse zijn door middel van literatuuronderzoek en interviews met deskundigen uit de regionale praktijk van grensoverschrijdend (samen)werken verschillende typen oplossingsrichtingen voor (ruimtelijke) knelpunten in grensregio's te destilleren. We onderscheiden drie typen oplossingsrichtingen en een basisvoorwaarde die voor alle drie typen cruciaal is. Deze basisvoorwaarde wordt hier omschreven als 'grensoverschrijdend (in)formeel overleg'.

De drie oplossingsrichtingen zijn:

1. Projectmatige aanpak van grensoverschrijdende knelpunten.
 - op incidentele basis;
 - op permanente basis;
2. Aanpak vanuit een gezamenlijk geformuleerd en gedragen ruimtelijke visie.
 - op basis van een gezamenlijk gedragen (grensoverschrijdend) beleidskader;
 - op basis van een Europees beleidskader.
3. Hybride aanpak.

6.3 Bespreking van de basisvoorwaarde

Wanneer geldt de basisvoorwaarde?

In principe geldt deze altijd omdat grensoverschrijdend (samen) werken begint bij 'mee-weten' en elkaar regelmatig en vroegtijdig op de hoogte brengen van ontwikkelingen en beleidsvoornemens. Men is gebaat bij een permanente, liefst geformaliseerde overlegstructuur. Deze basisvoorwaarde draagt zorg voor een structurele communicatie, zelfs bij vraagstukken waar geen sprake is van een gedeeld belang. Er is bijvoorbeeld aan weerszijden van de grens een even zwaar beoordeelde maar andersluidende noodzaak om 'over de grens heen te kijken'. Of is er sprake van zeer verschillende beleidstradities en/of -opvattingen over de ruimtelijke inrichting.

Wat is ervoor nodig?

Een geformaliseerde overlegstructuur die de regelmaat en de kwaliteit van de informatie-uitwisseling waarborgt.

Hoe ver ligt het van huidige situatie?

Het is de meest laagdrempelige oplossing omdat het aansluit bij de huidige praktijk in grensoverschrijdend (samen)werken. Op dit moment wordt deze oplossingsrichting al 'toegepast' in de subcommissies van de NDCRO en de BEU.

6.4 Bespreking van de typen oplossingsrichtingen

Uit de beleidspraktijk van grensoverschrijdend (samen)werken blijkt dat de projectmatige aanpak, zowel op incidentele als permanente basis, en de aanpak op basis van een grensoverschrijdend beleidskader, het meeste voorkomen en de meest tastbare resultaten opleveren. Het eerste type oplossingsrichting beoogt knelpunten aan te pakken door middel van het formuleren en voeren van

samenhangend en integraal ruimtelijk beleid dat aan weerszijden van de grens het formele kader vormt voor ruimtelijke afwegingen. Het tweede type oplossingsrichting gaat uit van een projectmatige aanpak van knelpunten. Het (ruimtelijke) project als oplossing wordt gebaseerd op een gemeenschappelijk belang dat aan weerszijden van de grens wordt erkend.

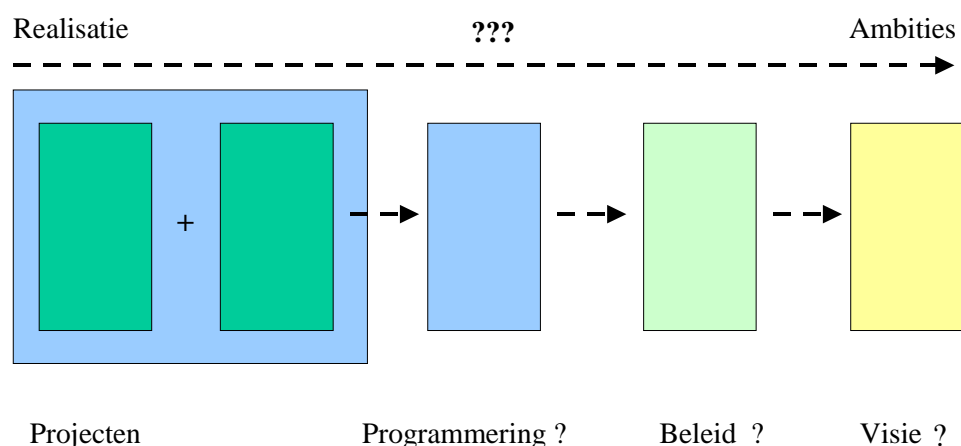
Deze twee aanpakken worden hieronder uitgewerkt om te komen tot een hybride vorm die de elementen van beide aanpakken combineert.

Beschrijving oplossingsrichting 1: Projectmatige aanpak van grensoverschrijdende knelpunten

Omschrijving

Het eerste type oplossingsrichting gaat uit van een pragmatische wijze van beleidsvorming waarbij er zonder gezamenlijk grensoverschrijdend integraal ruimtelijk beleidskader of visie naar oplossingen gezocht wordt voor concrete knelpunten. Deze oplossingen worden gevonden in projecten, of in een projectenpakket. Een samenhangend pakket van projecten kan opgevat worden als een programmering. In tegenstelling tot het eerste type is deze oplossingsrichting gebaseerd op een thematische of sectorale insteek waarbij het integraal afwegen van strijdige belangen veel minder aan de orde is. In deze situatie is er (nog) geen behoefte aan de formulering van een beleid en/of visie. Het is voldoende om een gemeenschappelijk belang te formuleren dat voor de partners aan weerszijden van de grens meerwaarde oplevert. Daarmee wordt ook de 'doelen-toedeling' en het operationaliseren van een adequaat instrumentarium (en de verdeling van middelen) eenvoudiger.

In schema:



Omdat de realisatie van het gedefinieerde project een centralere positie inneemt dan een zorgvuldige afweging van (ruimtelijke) belangen, kan men voor deze oplossingsrichting volstaan met adequaat geëquipeerde uitvoeringsorganisatie. Het installeren van een bestuurlijk orgaan dat beslissingsbevoegdheid heeft over de grenzen heen is niet nodig omdat aan weerszijden van de grens hetzelfde

belang wordt nagestreefd en naar een eenduidig doel toegewerkt wordt. Bij dit type oplossingsrichting hoort een op uitvoering gerichte organisatie, bijvoorbeeld een projectmanagementbureau.

Beschrijving oplossingsrichting 1A: Projectmatige aanpak, op incidentele basis

Wanneer deze oplossingsrichting toepassen?

In grensregio's met een 'onderdruk' in het ruimtegebruik en een zwakke ruimtelijke samenhang. Het gaat om 'sectoraal ingestoken', eenduidige grensoverschrijdende knelpunten met een kortlopende termijn die door middel van kleinschalige projecten opgelost kunnen worden.

Wat is ervoor nodig?

Een tijdelijke uitvoeringsstructuur bijvoorbeeld een projectmanagementorganisatie.

Hoe ver ligt het van huidige situatie?

Deze oplossingsrichting wordt al toegepast in verschillende constructies: publiek, privaat, of publiek-privaat. Voorbeelden zijn:

- toeristisch-recreatieve routes in het Maas-Swalm-Nette gebied tussen Limburg en Nordrhein-Westfalen;
- aanleg van infrastructuurprojecten.

Beschrijving oplossingsrichting 1B: Projectmatige aanpak, op permanente basis

Wanneer deze oplossingsrichting toepassen?

In gebieden waar een bepaald type knelpunten steeds terug keert, of waarvan de oplossing continue aandacht ('onderhoud' c.q. beheer) behoeft. In dat opzicht is continuïteit in de grensoverschrijdende samenwerking één van de succesfactoren. Er is aan beide zijden van de grens sprake van enige ruimtedruk. Het gaat om 'sectoraal ingestoken', eenduidige grensoverschrijdende knelpunten van langlopende (structurele) aard die om een grootschalige aanpak vragen, bijvoorbeeld de ontwikkeling en ruimtelijke inpassing van infrastructuur.

Wat is ervoor nodig?

Een permanente uitvoeringsstructuur, bijvoorbeeld een (grens)regionale ontwikkelingsmaatschappij, die belast is met de uitvoering en het management van projecten. Deze uitvoeringsorganisatie houdt zich bezig met monitoring van projecten en rapporteert aan en communiceert met betrokken (overheids)instanties. Ook is deze organisatie bevoegd om bij te sturen als een project niet goed loopt.

Hoe ver ligt het van huidige situatie?

Deze oplossingsrichting wordt al toegepast in verschillende constructies: publiek, privaat, of publiek-privaat. Het RSD-secretariaat bijvoorbeeld is bereid dergelijke taken (beter) te vervullen door het aanstellen van een projectcoördinator. Eigenlijk zou het RSD-secretariaat een zelfstandige rechtspersoon willen zijn omdat dat de continuïteit beter waarborgt.

Andere voorbeelden zijn:

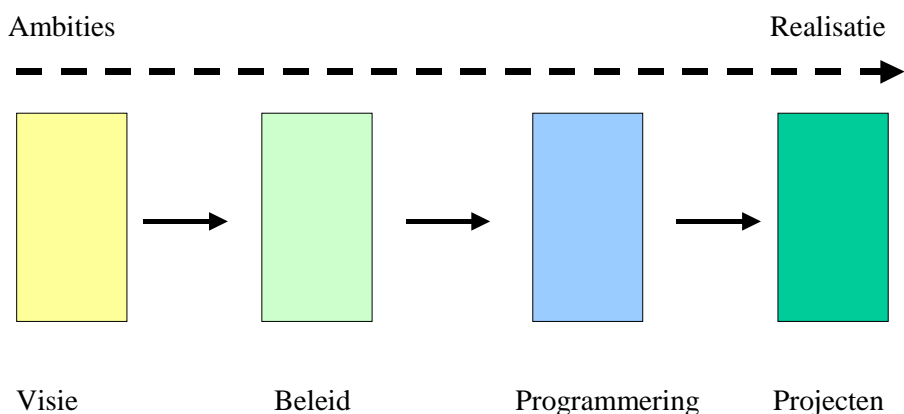
- samenwerking in een grensoverschrijdend natuurgebied ten zuiden van Weert waar Natuurmonumenten (Nederland) en Natuurreservaten (België) samenwerken;
- samenwerkende universiteiten en particuliere culturele organisaties in het MHAL-gebied;
- waterzuivering in het stroomgebied van de Geul (binnen het ROM-gebied Zuid-Limburg);
- grindwinning in het kader van het Grindmaas-project (Nederlands en Belgisch Limburg). Dat project krijgt een steeds integraler en meer continue karakter omdat er meer activiteiten c.q. projecten aan gekoppeld worden, zoals natuurontwikkeling en waterberging (zo wordt de Grindmaas de Grensmaas).

Beschrijving oplossingsrichting 2: Aanpak vanuit een gezamenlijk geformuleerd en gedragen ruimtelijk beleidskader²⁰

Omschrijving

Het tweede type oplossingsrichtingen tracht de traditionele lijn van beleidsvorming te volgen. Vanuit een visie wordt een beleid geformuleerd dat via een programmering vertaald wordt in een aantal concrete grensoverschrijdende projecten. Deze wijze van beleidsvorming biedt een integraal en integratief kader om, over de grenzen heen, (ruimtelijke) belangen tegen elkaar af te wegen. Het resultaat van de belangenafweging wordt vertaald in een aantal beleidsdoelen die toegedeeld worden aan de betrokken partners. Bij deze 'doelen-toedeling' behoort een adequaat instrumentarium om de gestelde doelen te realiseren, door middel van projecten. Dit leidt tot een verdeling van middelen over de betrokken partners.

²⁰ Bijvoorbeeld een ruimtelijk ontwikkelingsperspectief of een integrale gebiedsvisie.

In schema:

De belangenafweging moet ondersteund worden door een beslissingsbevoegdheid. Dat is noodzakelijk omdat een strijd over conflicterende belangen door middel van een besluit beslecht moet kunnen worden. Er moet voor een succesvolle hantering van dit type oplossingsrichting, sprake zijn van een (bestuurlijk) orgaan dat over beslissingsbevoegdheid beschikt, over de grenzen heen. Op dit moment is dit type bestuurlijke organen niet voorhanden. Deze zouden, indien voor deze oplossingsrichting gekozen wordt, opgericht moeten worden. Dat kan niet zonder dat de bevoegde organen aan weerszijden van de grens, bereid zijn om (delen van) hun beslissingsbevoegdheid af te staan aan het nog op te richten grensregionale bestuurlijke orgaan. Vanuit Nederlandse perspectief betekent dit de creatie van een vierde bestuurslaag die op (grens)regionaal bestuurlijk niveau moet gaan opereren. Gezien alle discussies over regionale organen (stadsprovincie, stads- en streekgewesten, samenwerkingsverbanden, etc.) is het nog maar de vraag of men (vanuit Nederlands perspectief) daartoe bereid is; ook al met het oog op de democratische haken en ogen die daaraan verbonden zijn. Een oplossing is het instellen van een orgaan met een tijdelijke beslissingsbevoegdheid²¹.

Beschrijving oplossingsrichting 2A: Aanpak op basis van een gezamenlijk gedragen (grensoverschrijdend) beleidskader.

Wanneer deze oplossingsrichting toepassen?

In gebieden met een sterke overdruk in het ruimtegebruik en -behoefte, bijvoorbeeld door een hoge verstedelijkingsgraad. Ook grensregio's waarin sprake is van een sterke ruimtelijke samenhang zijn geschikt voor dit type oplossingsrichting. Ook wanneer er een sterk gedeelde opvatting is van het na

²¹ Een andere mogelijkheid is het onlangs gesloten memorandum tussen Nederland en Nordrhein-Westfalen om grensoverschrijdende bedrijventerreinen (zoals Avantis en Europark) onder één bestuurlijk regime te brengen. Dit memorandum is het voorportaal tot het aanpassen van het huidige Verdrag van Anholt; Binnenlands Bestuur, 22-12-2000.

te streven gemeenschappelijk belang én een sterk gelijklopend beleid en/of visie aan weerszijden van de grens, zal deze oplossingsrichting toepasbaar zijn.

Wat is er voor nodig?

Een grensoverschrijdend bestuurlijk orgaan waarin bestuurders uit beide landen vertegenwoordigd zijn en dat in elk geval de bevoegdheid heeft beleid te maken, uit te voeren en te handhaven. Eigenlijk creëert men hiermee een bestuurslaag in grensregio's dat bevoegd is om afwegingen te maken over de landsgrenzen heen (vanuit Nederlands perspectief zou dat een vierde bestuurslaag zijn, een concept waarover zoals eerder al is opgemerkt veel discussie is ontstaan).

Een randvoorwaarde is dat men, met name de bestuurders, commitment afgeven en de verantwoordelijk durven nemen vanuit de overweging dat vrijblijvend overleg nooit tot concreet beleid kan leiden.

Hoe ver ligt het van huidige situatie?

Gemeenschappelijke visievorming gebeurt al: zie de NDCRO visies van de subcommissies, de RSD-visie, het ruimtelijk ontwikkelingsperspectief MHAL, etc. Het creëren van een gemeenschappelijk bestuursorgaan ligt verder weg. De verschillen in bestuursstructuren en –culturen tussen buurlanden maken het complex om tot harmonisering te komen. Daarnaast betekent het dat deelnemende landen bevoegdheden moeten overdragen aan het orgaan en daarmee een deel van hun soevereiniteit moeten afstaan.

De ROM-aanpak in de Kanaalzone Terneuzen-Gent laat overigens zien dat deze oplossingsrichting wel mogelijk is. Men studeert op de mogelijkheid om de ROM-aanpak Terneuzen en de ROM-aanpak Gent in de toekomst aan elkaar te schakelen waardoor er een aanpak over de grens heen ontstaat die gebaseerd is op een integrale ruimtelijke visie.

Beschrijving oplossingsrichting 2B: Aanpak op basis van een Europees beleidskader.

Wanneer deze oplossingsrichting toepassen?

Bij behoefte aan een Europees kader voor de afweging van ruimtelijke vraagstukken op hoofdlijnen. Behoeft aan richtlijnen voor de aanleg en ruimtelijke inpassing van grootschalige Europese structuren: infrastructuur, open ruimtebeleid, stroomgebieden en waterbeheer.

Wat is ervoor nodig?

Een geformaliseerd Europees Ruimtelijk Ontwikkelingskader.

Hoe ver ligt het van huidige situatie?

Het voorliggende EROP is een eerste stap in deze richting. Het zal echter nog geruime tijd duren voordat het EROP een formeel bindend karakter zal krijgen, als het al gebeurt. De lidstaten moeten in dat geval immers bereid zijn om bevoegdheden over hun ruimtelijke inrichting af te staan aan een (nog op te richten) EU-orgaan.

Of dat ooit bewaarheid zal worden is zeer de vraag. De praktijk wijst in een andere richting: het EROP-comité bestaat inmiddels niet meer in zelfstandigheid maar is toegevoegd aan het ESF-comité. Daarmee lijkt een Europees RO-beleid onderschikt gemaakt te worden aan economische motieven.

Beschrijving oplossingsrichting 3: Een hybride aanpak: Projectmatige aanpak binnen een beleidskader*Omschrijving*

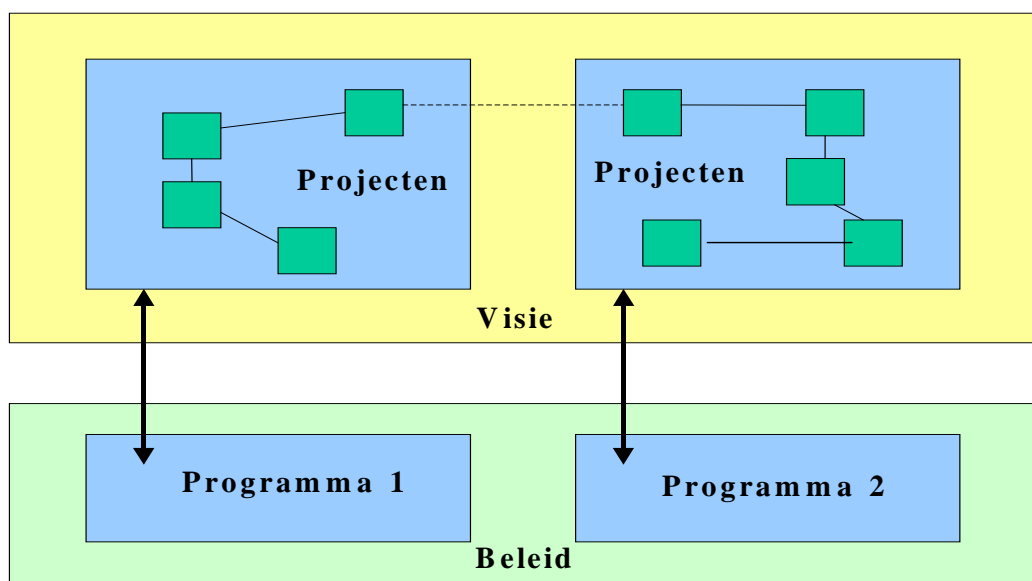
Op basis van bovenbeschreven typen oplossingsrichtingen, kan een derde gedestilleerd worden. Deze oplossingsrichting is een hybride vorm die de elementen van beide voorgaande oplossingsrichtingen combineert. Dat betekent dat er aan concrete oplossingen gewerkt door middel van de uitvoering van projecten (liefst samenhangende projecten; met het oog op pakketvorming en synergievoordelen) maar wel binnen een integratief beleidskader, bijvoorbeeld een grensregionale gebiedsvisie of een ruimtelijk ontwikkelingsperspectief.

Er gelden een aantal regels:

1. Projecten moeten passen binnen het gestelde kader; het liefst dragen ze bij aan het realiseren van het in het beleidskader geformuleerde streefbeeld / doel;
2. Projecten hoeven elkaar niet noodzakelijkerwijs te versterken maar mogen elkaar zeker niet tegenwerken;
3. Projecten moeten zoveel mogelijk een integraal of intersectoraal karakter hebben;
4. Partijen die betrokken zijn / worden bij de realisering van projecten moeten in ieder geval ook mee kunnen werken in de visie-ontwikkeling.

Een adequate organisatie is een grensregionale ontwikkelingsmaatschappij die mogelijke projecten toetst aan de gezamenlijk geformuleerde en gedragen visie. Uitgangspunt bij deze toetsing is dat de projecten op zijn minst niet strijdig mogen zijn met de geformuleerde visie maar liefst dragen zijn bij aan het realiseren van de visie.

In schema:



Wat is ervoor nodig?

Een noodzaak en wens om toe te werken naar een gezamenlijk geformuleerd streefbeeld.

Al eerder is geconstateerd dat de programmeringsfase hét struikelblok is in de grensregionale samenwerking. Uit dit onderzoek blijkt dat deze fase het lastigst is²². Een reden is dat men in deze fase expliciet aanloopt tegen uiteenlopende beleidstradities in de ruimtelijke ordening, te maken heeft met niet-matchende planningssystemen en –instrumenten. Het afstemmen van het planologisch-juridisch alsmede het financieel en organisatorisch instrumentarium kost enorm veel inspanning; als het al mogelijk is. Dit maakt de belangenafweging extra gecompliceerd.

Hoe ver ligt het van huidige situatie?

Dit type oplossingsrichting is wellicht al realiteit. Het formuleren van een gezamenlijk gedragen beleidskader of visie is een moeizame weg maar lukt uiteindelijk wel (zie ruimtelijke ontwikkelingsvisie MHAL of het Deltaperspectief in het RSD-gebied). Ook het organiseren en uitvoeren van (sectorale / thematische) projecten blijkt in de praktijk te lukken (grensoverschrijdend bedrijventerrein Avantis, waterzuivering en –berging in het stroomgebied van de Geul).

Dat de MHAL-projecten niet tot uitvoering zijn gekomen ligt grotendeels aan de ‘terugtrekkende beweging’ van het Rijk nadat de visievorming was afgerond. Dat pleit er voor wanneer men voor dit type oplossingsrichting kiest, dat de partijen die projecten initiëren, ook bij de visievorming betrokken

²² En dat geldt overigens niet specifiek voor grensregio's; de vertaalslag van visie naar uitvoering blijkt in het algemeen een lastige zaak

moeten worden zijn (en andersom). Dat geeft tevens de beste garantie voor voldoen aan de eerder gestelde regels.

6.5 Uitwerking van het type oplossingsrichting voor het MHAL-gebied

In het bovenstaande wordt al een aanzet gegeven richting de oplossingsrichting die voor de huidige situatie in het MHAL-gebied het meest passend is. In onderstaande tekstbox wordt dit nader toegelicht.

Agendapunten voor oplossingsrichtingen: een opstapje

In de gepresenteerde afwegingssystematiek ligt er tussen beleidskader en de agendapunten voor oplossingsrichtingen een intermediaire stap: de keuze van het type oplossingsrichting dat voor de voorliggende grensregionale problematiek het meest passend is.

In de casestudy MHAL is de keuze voor het type oplossingsrichting eenvoudig: oplossingsrichting 3 het meest passend omdat men kan voortborduren op een aantal bouwstenen:

- Er ligt een visie waar de (meeste) partijen het (nog steeds) over eens zijn, het Ruimtelijk Ontwikkelingsperspectief MHAL. Dat betekent dat er een belangrijke bouwsteen voor oplossingsrichting 3 voorhanden is;
- Het was de bedoeling om vanuit een gedragen visie, strategische projecten te definiëren en deze vervolgens uit te voeren. Dat is oplossingsrichting 1. De visievorming en de projectenformulering zijn gelukt maar de uitvoering blijft achterwege. Blijkbaar is deze oplossingsrichting niet de juiste of stuit op zoveel hindernissen dat deze 'bijgesteld' moet worden.

Door oplossingsrichting 3 toe te passen, maakt men gebruik van het 'goede' van het MHAL-gedachtengoed tot nu toe en voegt men er nieuwe aspecten aan toe. Daarbij kan men er bijvoorbeeld voor kiezen in plaats van de al geformuleerde strategische projecten, nieuwe en minder ambitieuze projecten te formuleren en te gaan uitvoeren.

7 AGENDAPUNTEN VOOR OPLOSSINGSRICHTINGEN

7.1 Inleiding

De succes- en faalfactoren uit de probleemanalyse (zie hoofdstuk 3, schema 3-2) zijn vertaald in een checklist met agendapunten waarmee het gekozen type oplossingsrichting voor (een) grensoverschrijdend(e) knelpunt(en) nader geoperationaliseerd kan worden. Beantwoording van de gestelde vragen resulteert in een beargumenteerde aanpak van de gesignaleerde knelpunten. Ook wanneer een vraag negatief beantwoord wordt, kan door middel van een goede beargumentering, bijgedragen worden aan een weloverwogen oplossing. In de onderstaande checklist is een onderverdeling gemaakt in inhoudelijke en procesmatige agendapunten alsmede agendapunten voor de vaardigheden waarover personen die betrokken zijn bij grensoverschrijdend (samen)werken, noodzakelijkerwijs zouden moeten beschikken.

7.2 Inhoudelijke en procesmatige agendapunten

In onderstaande schema zijn agendapunten opgenomen voor het inrichten van een gekozen oplossingsrichting. De lijst is niet uitputtend maar geeft een goede indicatie van de zaken waaraan vanuit inhoudelijk én procesmatig perspectief gedacht moet worden als men een bepaalde oplossingsrichting verder gaat inkleuren.

Schema 7-1: Inhoudelijke en procesmatige agendapunten voor oplossingsrichtingen

Agendapunten voor oplossingsrichtingen	
Inhoudelijke agendapunten	
	criterium
1.	Wat is de inhoudelijke uitgangssituatie aan weerszijden van grens? → op basis van een ruimtelijk-inhoudelijke analyse
2.	Is het grensoverschrijdende knelpunt beperkt tot een sectoraal vraagstuk? <input type="checkbox"/> Ja, op welke wijze?..... <input type="checkbox"/> Nee, waarom niet?.....
3.	Is het grensoverschrijdende knelpunt uiteengegrafeld in deelknelpunten? <input type="checkbox"/> Ja, op welke wijze?..... <input type="checkbox"/> Nee, waarom niet?.....
4.	Is er sprake van een ruimtelijk aanwijsbare noodzaak voor grensoverschrijdend (samen)werken? <input type="checkbox"/> Ja, namelijk..... <input type="checkbox"/> Nee, waarom niet?..... → ga door naar 3.
5.	Wordt de ruimtelijk aanwijsbare noodzaak door alle partijen onderschreven? <input type="checkbox"/> Ja, op welke wijze?..... <input type="checkbox"/> Nee, waarom niet?.....
6.	Is er een gemeenschappelijk belang geformuleerd? <input type="checkbox"/> Ja, op welke wijze?..... <input type="checkbox"/> Nee, waarom niet?.....

7.	Is een selectie gemaakt voor onderwerpen waarvoor een ruimtelijke meerwaarde is te behalen? <input type="checkbox"/> Ja, om welke onderwerpen gaat het?..... <input type="checkbox"/> Nee, waarom niet?.....
8.	Om welke ruimtelijke meerwaarde gaat het dan?
9.	Wordt de te behalen ruimtelijke meerwaarde door alle betrokken partijen onderschreven? <input type="checkbox"/> Ja, op welke wijze?..... <input type="checkbox"/> Nee, waarom niet?.....
10.	Is er een gemeenschappelijk inhoudelijk eindresultaat geformuleerd? <input type="checkbox"/> Ja, op welke wijze?..... <input type="checkbox"/> Nee, waarom niet?.....
Procesmatige agendapunten	
	Criterium
11.	Is er een financiële onderbouwing voor het grensoverschrijdende initiatief ²³ ? <input type="checkbox"/> Ja, op welke wijze is deze geregeld?..... <input type="checkbox"/> Nee, waarom niet?.....
12.	Hoe zijn de juridische bevoegdheden rond het grensoverschrijdende initiatief geregeld? <input type="checkbox"/> Een nieuw regime <input type="checkbox"/> De geldende juridische kaders (aan weerszijden van de grens)
13.	Hoe is de informatie-uitwisseling rond het grensoverschrijdende initiatief geregeld? <input type="checkbox"/> Formeel / structureel; → waarom?.... <input type="checkbox"/> Informeel / ad hoc; → waarom?
14.	Is er een aparte communicatiestructuur tot stand gebracht? <input type="checkbox"/> Ja, op welke wijze?..... <input type="checkbox"/> Nee, waarom niet?....
15.	Hoe is de planning van het grensoverschrijdende initiatief geregeld, in verhouding tot de nationale beleidscycli?
16.	Is de planning gericht op het realiseren van concrete resultaten (realisatie van projecten)? <input type="checkbox"/> Ja, op welke wijze?.....(bijvoorbeeld door het benoemen van 'milestones') <input type="checkbox"/> Nee, waarom niet?.....(bijvoorbeeld nader te bepalen in een later stadium)
17.	Is er een (organisatorische) relatie tussen visievorming enerzijds en de formulering, beoordeling en uitvoering (van projecten) anderzijds? <input type="checkbox"/> Ja, op welke wijze is deze geregeld?.... → (personeel, financieel, wet- en regelgeving, informatie-uitwisseling, etc.) <input type="checkbox"/> Nee, waarom niet?.....
18.	Is er een organisatie die als trekker van het grensoverschrijdende initiatief fungeert? <input type="checkbox"/> Ja, welke organisatie is dat?.....→ ga door naar 19. <input type="checkbox"/> Nee, waarom niet?..... → ga door naar 20.
19.	Wat is de status van deze organisatie: <input type="checkbox"/> Tijdelijk <input type="checkbox"/> Permanent <input type="checkbox"/> Anders,
20.	Welke bestuurlijke partijen zijn betrokken bij het grensoverschrijdende initiatief? Aan Nederlandse zijde..... Aan de zijde van (één van) de buurlanden?.....

²³ Een initiatief kan verschillende zaken omvatten; uiteenlopend van realisatie van een concreet project tot het opstellen van een visie.

21.	Welke particuliere partijen zijn betrokken bij het grensoverschrijdende initiatief? Aan Nederlandse zijde..... Aan de zijde van (één van) de buurlanden?.....
22.	Wat is de rol / inbreng van de partijen bij het grensoverschrijdende initiatief? <input type="checkbox"/> Regisseur; <input type="checkbox"/> Belangenbehartiger <input type="checkbox"/> Trekker; <input type="checkbox"/> Sponsor (van middelen, personele capaciteit, etc);
23.	Op welke wijze is de samenwerking bij het grensoverschrijdende initiatief geregeld? <input type="checkbox"/> Formeel / structureel; → waarom?.... <input type="checkbox"/> Informeel / ad hoc; → waarom?
24.	Hoe is de 'steun en status' voor het grensoverschrijdende initiatief geregeld? <input type="checkbox"/> Formeel: ➤ Ambtelijk: ➤ Bestuurlijk: ➤ Politiek: <input type="checkbox"/> Persoonlijk (bemensing): ➤ Ambtelijk: ➤ Bestuurlijk: ➤ Politiek:
25.	Is er een politiek engagement over het grensoverschrijdende initiatief uitgesproken? <input type="checkbox"/> Ja, op welke wijze en door welke partijen?..... <input type="checkbox"/> Nee, waarom niet?
26.	Is er gezorgd voor continuïteit in de grensoverschrijdende samenwerking? <input type="checkbox"/> Ja, op welke wijze? <input type="checkbox"/> Nee, waarom niet?.....

7.3 Uitwerking van inhoudelijke en procesmatige agendapunten voor het MHAL-gebied

De MHAL-case kent geen blanco uitgangssituatie. Er ligt een visie, er zijn strategische projecten gedefinieerd die op uitvoering wachten. Maar juist aan die uitvoering schort het. Laten we dus als hét grensoverschrijdend knelpunt in het MHAL-gebied nemen het achterwege blijven van de uitvoering van de gedefinieerde projecten. In die zin gaat het niet zozeer om het formuleren van een oplossing voor een grensoverschrijdend knelpunt maar meer om een oplossingsrichting om de geformuleerde oplossingen, namelijk de 6 strategische projecten²⁴, vlot te trekken. Het is voor deze globale verkenning van de afwegingssystematiek ondoenlijk om alle punten in checklist 2 door te lopen voor

²⁴ Het gaat om de volgende projecten: 1) Grensoverschrijdend technopark Aken-Heerlen (Avantis) in samenhang met nadere uitwerking gebied Aken-Heerlen en OV-ontsluiting gebied; 2) Netwerk goederenoverslag- en distributiecentra, in samenhang met nadere uitwerking gebied Luik-Maastricht en vergroting capaciteit van de sluis bij Ternaaien (Lanaye); 3) Een Structuurplan voor het gebied Hasselt-Genk; 4) Een samenhangend systeem van afvalwaterzuivering; 5) Aansluiting van het (Intercity) spoorwegstelsel aan de toekomstige HSL-halteplaatsen Luik en Aken; 6) Autowegtraverses door Maastricht en Luik in de noord-zuid hoofdverbinding en de doortrekking van BAB 46 (Düsseldorf-Erkelenz) naar het Nederlandse wegennet.

de MHAL-case study. Er worden een aantal inhoudelijke, procesmatige criteria alsmede persoonlijke vaardigheden besproken.

Inhoudelijke en procesmatige agendapunten

criterium 1

Het uitvoeren van een ruimtelijk-inhoudelijke analyse gaat op dit moment te ver.

criterium 2

De knelpunten waarvoor de projecten een oplossing moeten bieden, zijn, als we kijken naar het ambitieniveau van de projecten, niet beperkt tot een sectoraal vraagstuk. Een aantal projecten heeft eerder een integraal dan een sectoraal karakter. Dat geldt met name voor de projecten die gericht zijn op het maken van een gebiedsuitwerking (project 1, 2 en 3). Project 4 is het meest sectoraal van karakter en zou in principe het eenvoudigst in uitvoering genomen kunnen worden. Een indicatie dat dit mogelijk is, zijn de initiatieven rond het zuiveren van de Geul in het kader van het ROM-gebied Zuid-Limburg. Hierbij wordt samengewerkt met het gewest Wallonië omdat daar de rivier ontspringt.

Projecten 5 en 6 zijn ook meer sectoraal dan integraal van karakter omdat het hier om de aanleg van infrastructuur gaat. Ze zouden derhalve ook 'eenvoudiger' in uitvoering genomen kunnen worden. Wanneer echter de ruimtelijke inpassing van deze infrastructuur complex is en/of een hoge prioriteit heeft, krijgen deze projecten een meer integraal karakter, waardoor de uitvoering toch weer complexer wordt.

criterium 3

Dat is afhankelijk van de wijze waarop de projectdefinities zijn opgesteld.

criterium 4 en 5

De uitvoering van de strategische projecten is van essentieel belang om het MHAL-gebied als nationaal stedelijk netwerk goed te laten functioneren. Met name als het gaat om de bereikbaarheid van de verschillende samenstellende delen binnen het netwerk alsmede het vinden (creëren ?) van ruimte om de (economische) vitaliteit op peil te houden, is in alle drie deelnemende landen van belang. Het is echter voorstelbaar dat aan Nederlandse zijde de noodzaak nog wat pregnanter is, met name vanwege de wens om het Limburgse Heuvelland open te houden. Niets voor niets wordt dit gebied in de Vijfde nota aangemerkt als Nationaal Landschap (PKB-tekst c.14). De Nederlandse steden in het MHAL-gebied zitten, mede daardoor, krap in hun ruimte.

Men mag aannemen dat de strategische projecten door alle partijen zijn onderschreven op het moment dat ze zijn geformuleerd (en dat daarmee de noodzaak is onderstreept). Zoals eerder aangegeven laat de uitvoering op zich wachten. Een mogelijke reden is dat de 'regio' (althans aan Nederlandse zijde) 'naar het Rijk kijkt' voor ondersteuning (financiële middelen). Het Rijk heeft echter na het visievormingstraject afstand genomen. Blijkbaar is de noodzaak voor het Rijk niet zo groot. Wellicht dat er met het aanwijzen van het MHAL-gebied als nationaal stedelijk netwerk er meer inspanningen van het Rijk te verwachten zijn bij het oplossen van grensoverschrijdende knelpunten c.q. uitvoeren van projecten.

criterium 7 en 8

Men verwacht een concrete meerwaarde te behalen door de uitvoering van de 6 strategische projecten. er wordt getracht een meerwaarde te behalen voor de onderlinge bereikbaarheid van de samenstellende delen van het netwerk (door realisatie van de projecten 5 en 6).

criterium 11

Aan de financiële onderbouwing van de 6 strategische projecten is geen prioriteit toegekend. Zo is er geen budget voor de A2-traverse door Maastricht in het MIT opgenomen.

Mogelijk dat in deel 3 van de Vijfde Nota dit nader geconcretiseerd wordt tot een uitvoerings- c.q. investeringsgericht programma:

- De Vijfde nota vormt een kader voor alle ruimtelijk relevante investeringen van het Rijk. In het ontwikkelingsbeeld voor stedelijke netwerken zijn investeringen voorzien in sleutelprojecten en infrastructuur;

- In de Vijfde nota wordt erop gewezen op de mogelijkheid om via het nieuwe Interreg III-B programma (2000 – 2006), concrete ruimtelijke en economische investeringen te financieren. Daartoe zouden, in overleg met de omliggende landen, een aantal thema's geformuleerd moeten worden waarvoor (grensregionale) samenwerking essentieel is om de beleidsdoelstellingen te bereiken, uitgewerkt moeten worden tot transnationale projecten.

7.4 Agendapunten voor persoonlijke vaardigheden

Een ogenschijnlijk voor de hand liggend vraagstuk is de 'bemensing' van grensoverschrijdende initiatieven (zowel visievorming als projecten-realisering). Toch is het een aandachtspunt dat tijdens de inventarisatie van succes- en faalfactoren (probleemanalyse) telkens aan de orde werd gesteld door de verschillende gesprekspartners. Dit heeft ertoe geleid een apart overzicht van agendapunten met persoonlijke vaardigheden op te nemen.

Schema 7-2: Agendapunten op het gebied van persoonlijke vaardigheden

Checklist 3: Persoonlijke vaardigheden	
	 criterium
27.	In hoeverre beschikken de personen die bij (de dagelijkse gang van zaken van) het grensoverschrijdende initiatief betrokken zijn over de volgende cruciale intermenselijke eigenschappen? <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Inlevingsvermogen; <input type="checkbox"/> Onafhankelijkheid; <input type="checkbox"/> Flexibiliteit; <input type="checkbox"/> Doorzettingsvermogen; <input type="checkbox"/> Geloofwaardigheid; <input type="checkbox"/> Tact; <input type="checkbox"/> (Culturele) empathie; <input type="checkbox"/> Geduld; <input type="checkbox"/> Abstract denk- en ambitieniveau; <input type="checkbox"/> Ervaring (in internationale context); <input type="checkbox"/> Talenkennis; <input type="checkbox"/> Netwerkcontacten (in internationale context); → dit moet bepaald worden per type functionaris (projectleider, -medewerkers, secretaresse)
28.	Zijn de betrokken personen onafhankelijk van de participerende partijen? <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Ja, op welke wijze is deze onafhankelijkheid geregeld? → (organisatorisch, financieel, bevoegdheden, etc.) <input type="checkbox"/> Nee, waarom zijn zij niet onafhankelijk?

7.5 Uitwerking van de agendapunten voor persoonlijke vaardigheden in het MHAL-gebied

Als we bovenstaande agendapunten voor personele vaardigheden uitwerken voor mensen die actief zijn in grensoverschrijdende samenwerking in het MHAL-gebied, levert dat de volgende beschrijving op.

Agendapunten voor persoonlijke vaardigheden **criterium 27**

Voor de hand ligt dat men moet beschikken over een vlotte talenkennis van Duits, Nederlands en Frans (men heeft immers te maken met het gewest Wallonië en de provincie en de gemeente Luik). Daarnaast is kennis over en inzicht in noodzakelijk over de bestuurlijke verhoudingen en culturele 'eigenaardigheden' in de deelnemende partijen. Uit gesprekken met experts komt bijvoorbeeld naar voren dat 'Nederlanders' de neiging hebben (te) snel naar concrete acties te willen doorstoten terwijl het in Vlaanderen gebruikelijk is om zaken uitvoerig te bespreken alvorens 'zaken te doen'. Gevoegd bij de Duitse cultuur van 'afspraak is afspraak', vergt van direct betrokken de kunst om te balanceren tussen deze verschillen. Inlevingsvermogen is daarbij een onmisbare eigenschap en te veel vasthouden aan de eigen bestuurs- en landscultuur kan grensoverschrijdend samenwerken bemoeilijken en op den duur zelfs blokkeren.

Het MHAL-gebied heeft een bepaalde historische context als het gaat om grensoverschrijdende samenwerking. Er ligt een gedragen integraal ruimtelijk kader, 'dat op uitvoering wacht'. De uitvoering wil nog niet zo. Mensen die aan de MHAL-samenwerking een vervolg willen geven, moeten achter het ruimtelijk ontwikkelingsperspectief staan en dit met verve kunnen (blijven) uitdragen. Er moet een soort heilig geloof zijn, gebaseerd op doorzettingsvermogen, geduld en flexibiliteit.

 criterium 28

Om de mensen die in het MHAL-gebied verder vorm en inhoud aan de samenwerking moet te geven, een bepaalde mate van geloofwaardigheid mee te geven, is het wenselijk dat zij geen directe binding hebben met belanghebbende partijen, of een binding hebben met partijen met een ondergeschikt belang. De mogelijkheid om zich onafhankelijk op te stellen zorgt voor een geloofwaardigheid bij alle betrokken partijen en voorkomt dat mensen worden gezien als een belangenbehartiger van één van de partijen (bijvoorbeeld omdat de betreffende persoon bij deze partij aangesteld is). Dat pleit voor een organisatievorm die een onafhankelijke opstelling mogelijk maakt, bijvoorbeeld door een eigen budget voor personeel en huisvesting.

7.6 Naschrift: reflectie op de afwegingssystematiek

Kort gezegd is de afwegingssystematiek bedoeld als leidraad voor Rijksacties bij het oplossen van grensoverschrijdende ruimtelijke knelpunten; of: knelpunten in grensoverschrijdende samenwerking op het gebied van de ruimtelijke ordening.

Centraal staat de vraag 'waar men (in eerste aanleg het Rijk) allemaal aan moet denken' als er men een succesvolle oplossing moet formuleren. Met andere woorden, succesvolle oplossingen zullen, haast vanzelfsprekend, elementen uit de gepresenteerde systematiek in zich moeten dragen.

De gepresenteerde systematiek kan op hoofdlijnen ook leidraad zijn acties van andere overheden omdat de aard van de vraagstukken en de vereiste vaardigheden nauwelijks verschillen.

8 AANKNOPINGSPUNTEN VOOR CONCRETE RIJKSACTIES: ROLVERDELING TUSSEN RIJK EN REGIO

8.1 Inleiding

De afwegingssystematiek maakt het mogelijk om kansrijke oplossingsrichtingen voor knelpunten voor grensoverschrijdend (samen)werken te formuleren. Uit deze oplossingsrichtingen kunnen vervolgens concrete Rijksacties gedestilleerd worden die grensoverschrijdend samenwerken effectiever en efficiënter kunnen maken. Uit de bespreking van mogelijke Rijksacties vloeit de rolverdeling tussen Rijk en regio voort. De rolverdeling is de beantwoording van vraag 4 uit de onderzoeksopzet (zie paragraaf 1.4). Aan het slot van dit hoofdstuk wordt ook ingegaan op de mogelijke betekenis voor de grensregio's van een Transnationaal bestuurlijk overleg, dat in de Vijfde nota genoemd wordt (vraag 5 uit paragraaf 1.4).

8.2 Van Rijkstaken naar 'Rijksrollen'

Om de 'Rijkstaak' in oplossen van knelpunten dan wel het benutten van kansen in grensregio's te typeren, is in onderstaande tekstbox een passage uit de Vijfde nota opgenomen.

De Vijfde nota over Rijksverantwoordelijkheden inzake grensoverschrijdende zaken:

'Het Rijk neemt de verantwoordelijkheid om transnationale beleidsambities om te zetten in concrete beleidsbeslissingen en neemt daartoe de nodige initiatieven. Dat geldt niet voor grensoverschrijdende aspecten van stedelijke netwerkvorming. Daar nemen de betrokken provincies en gemeenten het initiatief en faciliteert het Rijk, bijvoorbeeld door het wegnemen van juridische of technische belemmeringen. De verantwoordelijkheid van het Rijk voor het transnationaal beleid is van een andere orde dan die voor het nationaal beleid. Omdat Nederland afhankelijk is van de bereidheid tot samenwerking van andere landen en Europese instellingen, kan de verantwoordelijkheid van het Rijk niet verder reiken dan een inspanningsverplichting. Voor de uitvoering van transnationale beleidsambities zal het Rijk, samen met de betrokken decentrale overheden, overleg voeren met buitenlandse partners en binnen Europese kaders.'

'(...) Verder is het Rijk verantwoordelijk voor de nationale uitvoering en toepassing van Europese richtlijnen'. 'In een transnationaal bestuurlijk overleg zal de gezamenlijke inzet en aanpak van ruimtelijk beleid aan de orde worden gesteld. Nederland zal daar de transnationale beleidsambities van deze nota agenderen. Wat Nederland betreft worden er afspraken gemaakt over de gezamenlijke ontwikkeling van ruimtelijke actieprogramma's voor de verschillende beleidsonderdelen. Het gaat daarbij om een ontwikkelingsbeleid voor grensoverschrijdende open ruimten, de geleiding van transnationale logistieke netwerkvorming, ruimtelijk beleid voor de transnationale stroomgebieden van de grote rivieren en bescherming van transnationale Wetlands en delta's.'

Afgaand op deze Vijfde nota-passage mag opgemerkt worden dat veel van de genoemde taken en verantwoordelijkheden van het Rijk in grensoverschrijdende samenwerking zijn samen te vatten in: 'signaleren – stimuleren – faciliteren'.

8.3 Bespreking van de Rijkstaken en –verantwoordelijkheden inzake grensoverschrijdende samenwerking

De mogelijke taken, of liever 'rollen' van de Rijksoverheid, zijn aan te geven met de termen signaleren, stimuleren en/of faciliteren. Deze termen geven aan volgens welke roloppvatting het Rijk moet handelen om bepaalde oplossingsrichtingen, succesvol ten uitvoer te leggen. Signaleren, stimuleren en/of faciliteren kunnen gekwalificeerd worden als 'zachte' rollen, of liever, rollen die gebaseerd zijn op een meer consensuele stijl van overheidshandelen²⁵. Maar in sommige gevallen kan het echter noodzakelijk zijn dat de Rijksoverheid voor het oplossen van het knelpunt bij grensoverschrijdende samenwerking de touwtjes zelf geheel in handen houdt. In dat geval is sprake van een directieve rol, gebaseerd op een hiërarchische sturingsstijl.²⁶

De Vijfde nota onderscheidt drie typen rollen die de Rijksoverheid kan vervullen in de uitvoering van het nationaal ruimtelijk beleid: het Rijk 'in de hoofdrol', het Rijk in een stimulerende rol, en het Rijk in een faciliterende rol. In grote lijnen komen deze categorieën overeen met de hier onderscheiden rollen. De beschrijving van mogelijke rollen is niet bedoeld volledig te zijn, getracht is de belangrijkste rollen weer te geven. Uiteraard zijn er tal van mogelijke rollen te onderscheiden (Rijk als investeerder, als handhaver, etc.).

De volgende signalerende, stimulerende en/of faciliterende rollen kunnen worden onderscheiden:

- bij het signaleren gaat het erom, dat het Rijk zich pro-actief opstelt, vroegtijdig de consequenties (uitgedrukt in kansen) signaleert die haar beleid voor de grensregio's oplevert. Deze rol wordt aangeduid met SIGN;
- bij het stimuleren gaat het erom, dat het Rijk de grensregio's uitdaagt om de gesignaleerde kansen te benutten, hiervoor creatieve ideeën te verzinnen, en vroegtijdig aan te geven wat zij nodig hebben; anderzijds bestaat de stimulerende rol van het Rijk uit het geven van een zetje aan initiatieven die er reeds zijn in de grensregio's (bottom up). Deze rol draagt het label STIM;
- de faciliterende rol bestaat uit het scheppen van de juiste (bestuurlijk-organisatorische, juridische, financiële, communicatieve) randvoorwaarden om grensoverschrijdende samenwerking mogelijk te maken. Deze rol heeft de aanduiding FACI.

De taken en verantwoordelijkheden van de Rijksoverheid variëren in mate van uitvoeringsgerichtheid. Zoals in stap 2, het beleidskader, al de revue is gepasseerd, zijn er Rijkstaken in grensregio's te identificeren mét en zonder concreet uitvoeringsinstrumentarium. De Rijkstaken mét concreet uitvoeringsinstrumentarium behoren tot het hier gehanteerde beleidskader, de overige vallen er buiten. Hieronder worden dit onderscheid ook gehanteerd.

²⁵ Zie 'contingentiëtheorie over sturing' Smits, 1995.

²⁶ De sturingshoofdstuk van de concept-Vijfde nota onderscheidt ook verschillende rollen voor Rijksoverheidshandelen. Voor een groot deel worden vergelijkbare rollen beschreven.

8.4 Rijkstaken binnen het beleidskader

Deze taken worden uitgevoerd middels een direct c.q. directief sturend ('harder') instrumentarium. Het gaat om:

- investeren in het bereiken van ontkokering tussen ministeries; als nationale overheid één lijn trekken in het stimuleren van grensoverschrijdende samenwerking (STIM);
- scheppen van de financiële randvoorwaarden (bijvoorbeeld het mogelijk maken van initiatieven, vergelijkbaar met de ROM-aanpak; mogelijk maken van fondsvorming) (FACI);
- pro-actief zorgen voor het randvoorwaardelijk wettelijk kader waardoor grensoverschrijdende ruimtelijke samenwerking mogelijk wordt/blijft; (FACI);
- instellen en inrichten van een geschikt, op het specifieke geval toegesneden organisatie (reagerend op impasses) (FACI);
- zorgdragen voor een juiste doorstroming van informatie; scheppen van de juiste communicatieve randvoorwaarden (FACI);
- organiseren en uitvoeren van politieke druk of [politiek gezag doen gelden door politieke contacten tussen ministers aan beide zijden van de grens (FACI).

En tot slot – en meer algemeen – het zorgdragen voor een goed evenwicht tussen concurrentie en complementariteit. Met andere woorden: zorgen dat concurrentie-overwegingen aan weerszijden van de grens de samenwerking niet in de weg staan (bijvoorbeeld in het geval van de aanleg van een bedrijventerrein tussen Bergen op Zoom en Antwerpen, nabij Ossendrecht), maar dat er een gezonde hoeveelheid concurrentie overblijft op de kerncompetenties (bijvoorbeeld de thematische samenwerking op het gebied van afvalinzameling in (concurrerende) havengebieden).

8.5 Rijkstaken buiten het beleidskader

Deze taken worden uitgevoerd door een indirect c.q. niet-directief sturend ('zachter') instrumentarium. Het gaat om taken waaruit een wenselijkheid en/of streving spreekt:

- signaleren van en 'opkomen' voor de zwakkere functies, oftewel zorgdragen voor behoud en ontwikkeling van de waardevolle functies die als gevolg van ruimteconflicten onder druk komen te staan (SIGN);
- beoordelen van thematisch ingestoken ruimtelijke initiatieven op de integrale effecten (SIGN);

- signaleren en doordenken van de kansen en potenties die voor grensregio's voortvloeien uit Rijksbeleid (het tijdig 'het signaleren van de kracht van de grensregio's') (SIGN) en het maken van de basisafspraken met deze grensregio's²⁷ (STIM/FACI);
- signaleren van en reageren op bottom up initiatieven; aanjagen van grensoverschrijdende samenwerking (SIGN/STIM);
- stimuleren dat partijen aan weerszijden van de grens met elkaar communiceren over ruimtelijk relevante zaken en elkaar vroegtijdig informeren hierover (dit kan ook wettelijk geregeld worden); en hiermee samenhangend het uitdragen en stimuleren van 'goed nabuurschap' (STIM);
- uitdragen van begrip en gevoel voor cultuurverschillen: 'het goede voorbeeld geven' (STIM);
- meer communiceren op de successen ('wat wél mogelijk is) en deze successen op grensoverschrijdende samenwerking niet afmeten aan de eigen maatstaven maar in het licht van de grensoverschrijdende context (STIM);
- blijk geven van een 'open opstelling': beleidsvorming en -voering minder naar binnen gekeerd (de traditionele introverte houding van de nationale overheid) (STIM);

Het optimaal benutten van kansen voor grensoverschrijdende samenwerking vraagt om een voortdurende wisselwerking tussen en afstemming van activiteiten van het Rijk en van decentrale overheden. Om de taken en rollen ten opzichte van elkaar af te kunnen bakenen, is het niet alleen van belang dat het Rijk weet welke taken tot haar eigen domein behoren; daarnaast is het van minstens even groot belang dat het Rijk weet wat zij van de regio verwacht inzake grensoverschrijdende samenwerking, welke initiatieven de regio hierin zelf ontplooit en wat de regio van het Rijk verwacht.

8.6 Transnationaal bestuurlijk overleg

Het eerste deel van de *Vijfde Nota* bevat de suggestie voor een transnationaal bestuurlijk overleg. De *Nota* stelt dat in een transnationaal bestuurlijk overleg de gezamenlijke inzet en aanpak van ruimtelijk beleid aan de orde zal worden gesteld. Nederland zal ook de beleidsambities van de *Vijfde Nota* agenderen. Als beoogde deelnemers voor dit overleg worden naast Nederland Noordrijn-Westfalen, Nedersaksen, de Beneluxpartners en Pas de Calais gezien. De voorbereiding verloopt in samenspraak met de Benelux Economische Unie en de Nederlands-Duitse Commissie voor de Ruimtelijke Ordening.

Nederland beoogt met dit transnationaal bestuurlijk overleg om afspraken te maken over gezamenlijke ontwikkeling van ruimtelijke actieprogramma's voor:

- ontwikkelingsbeleid voor grensoverschrijdende open ruimten;
- geleiding van transnationale logistieke netwerkvorming;

²⁷ Indien deze beleidsafspraken juridisch bindend zijn dan wel resulteren in financiële regelingen, zijn deze taken binnen het gehanteerde beleidskader behoren.

- ruimtelijk beleid voor transnationale stroomgebieden van de grote rivieren;
- bescherming van transnationale Wetlands en delta's.

De grensregio's wordt gevraagd om agendapunten in te brengen over grensoverschrijdende stedelijke netwerkvorming.

Te constateren is dat de *Vijfde nota* inzet op een hoog ambitieniveau voor dit transnationaal bestuurlijk overleg, namelijk afspraken over gezamenlijke ontwikkeling van ruimtelijke actieprogramma's. Afgaande op de tekst van de *Vijfde Nota* zijn er nog andere opties voor het transnationaal bestuurlijk overleg, die minder expliciet genoemd worden. Deze opties zijn in het onderstaande weergegeven.

1. Ontmoeting en informatieverstrekking. Partijen komen elkaar in deze setting op bestuurlijk niveau beperkt tegen. Om zaken te kunnen doen is informatieverstrekking een eerste stap. Vanuit Nederland gezien gaat het om nadere toelichting van de beleidsambities uit de *Vijfde Nota*. Verkend zal moeten worden in hoeverre de beleidsambities van andere deelnemers aansluiten op de Nederlandse ambities.
2. Kennisuitwisseling en kennisontwikkeling. In de *Vijfde Nota* wordt opgemerkt dat op een aantal onderwerpen, gedeeltelijk samenhangende met de onderwerpen voor het actieprogramma, kennisuitwisseling kan plaatsvinden. Genoemd worden onder meer overkluizing van hoofdinfrastructuur en inpassing van infrastructuur in landschappen van Europese betekenis.
3. Afspraken over invulling en uitvoering van internationale verdragen. Nederland en de omringende landen hebben te maken met de uitvoering van uiteenlopend Europees recht. Te denken valt aan de habitat- en vogelrichtlijnen en het verdrag van OSPAR. Afstemming en samenwerking kan een meerwaarde hebben in het gevolg geven aan de betreffende bepalingen.
4. Deuren openen voor de regio: nieuwe kansen grijpen en 'oud vuil' opruimen. In de *Vijfde Nota* wordt aan de grensregio's gevraagd agendapunten aan te dragen voor het transnationaal bestuurlijk overleg, in het bijzonder voor wat betreft grensoverschrijdende stedelijke netwerken. Een overleg op het niveau van ministers kan helpen om nieuwe kansen een extra zet te geven. Ook kan een dergelijk overleg benut worden om versneld te komen tot oplossingen voor reeds lang bestaande problemen van meer technische en juridische aard.
5. Samen sterk staan in groter EU-verband en uitwerking van Europees beleid. Een transnationaal bestuurlijk overleg kan ook een functie hebben om als 'buurlanden' samen sterker te staan binnen de Europese Unie en samen op te trekken in de uitvoering van EU-beleid. Het kan mogelijkheden bieden om samen middelen te claimen (bijvoorbeeld op het gebied van regionaal beleid) of een sterkere lobby te voeren binnen de Unie om bijvoorbeeld oneigenlijke concurrentie tegen te gaan. Dat Nederland binnen het overleg een lidstaat van de Unie is, kan van waarde zijn voor Länder en gewesten.
6. Afspraken over actieplannen en samenwerking op projectbasis. Het transnationaal bestuurlijk overleg zoals voorgesteld in de *Vijfde nota* richt zich vooral op actieplannen om een aantal doelstellingen te realiseren. Het is denkbaar dat naast deze actieplannen de betrokken partijen samenwerken op projectbasis voor de uitwerking van onderdelen van actieplannen.

Spiegelen we de ambitie van het transnationaal bestuurlijk overleg aan de achtergrond van de eerder in dit onderzoek onderscheiden faal- en succesfactoren van grensoverschrijdende samenwerking²⁸ dan roept dit de volgende acht aandachtspunten op.

1. Aanwijsbare noodzaak: op grond van de *Vijfde nota* mag aangenomen worden dat de genoemde punten voor Nederland een aanwijsbare noodzaak hebben. Is al duidelijk dat dit ook voor de andere deelnemers in het transnationaal bestuurlijk overleg geldt? Zo niet, dan kan het overleg vooral gebruikt worden om dit verder af te tasten.
2. Ruimtelijke of functionele samenhang over de grens: de gekozen onderwerpen voor de gezamenlijke actieprogramma's lijken ieder op zich een ruimtelijke of functionele samenhang te hebben, over de grens heen. De vraag is of dit ook door de andere partners zo gezien wordt.
3. Niet inhoudelijk te complex: het zijn zeker niet de makkelijkste onderwerpen die gekozen zijn voor de actieprogramma's. Zijn deze op een heldere manier uiteen te rafelen en te relateren aan bijbehorende actoren of probleemeigenaren? Zijn er strijdige belangen in het geding, die sterk complicerend kunnen werken?
4. Mogelijkheden voor financiële steun: in hoeverre kunnen bijvoorbeeld gelden uit Interreg III beschikbaar komen voor uitvoering van (onderdelen van) het actieprogramma? Welke middelen zetten de betrokken overheden zelf in?
5. Organisatie van de uitvoering: is maatwerk mogelijk, is een transparante structuur mogelijk?
6. Engagement van sleutelfiguren: hoe staat het met de politieke dekking op hoog niveau, zijn er krachtige politici bij de uitvoering betrokken?
7. Continuïteit en passend in tradities: past het als een vervolg op lopende activiteiten?
8. Concrete resultaten: zijn concrete resultaten te boeken op overzienbare termijn?

Op grond van bovenstaande punten en ervaringen uit de grensregionale praktijk is een van de grootste risico's die aan het transnationaal bestuurlijk verbonden is, de mogelijk gebrekkige perceptie op de agenda van de andere partners in het overleg. Ongeduld vanuit Nederland is wellicht aanleiding om al snel in gesprek te willen komen over actieprogramma's. Dit kan alleen als het voortraject, dat vooraf gaat aan actieprogramma's, goed doorlopen is: gedeelde probleemperceptie en gedeelde noodzaak van acties.

Een specifieke vraag in deze studie is: wat voor kansen biedt een transnationaal bestuurlijk overleg voor de grensregio's en, indien die er zijn, hoe kunnen die benut worden? Uit de eerder beschreven opties voor transnationaal bestuurlijk overleg volgt dat er twee punten zijn die betekenis kunnen hebben voor grensregio's.

1. Door de regio ingebrachte agendapunten op het gebied van grensoverschrijdende stedelijke netwerken. Voor dit onderwerp kan het overleg katalyserend werken. Een kanttekening is echter wel op zijn plaats. In transnationaal bestuurlijk overleg zitten relatief veel partijen om tafel. Voor concrete situaties van grensoverschrijdende stedelijke netwerken zijn echter meestal maar twee

²⁸ Deze zijn wel sterk gebaseerd op grensregio's, maar kunnen voor andere vormen van grensoverschrijdende samenwerking eveneens nuttige reflectiepunten zijn.

partijen relevant (Vlistergent, KAN – Emmerik-Kleef, Twente – Gronau-Osnabruck-Münster, Eemsmond, Zuid-Drenthe-Meppen). Hiervoor bestaan al overlegstructuren. Slechts voor het stedelijk netwerk MHAL gaat het om meerdere partijen.

2. Oplossen van technische en juridische problemen die al (te) lang slepen en die niet zelf door grensregionale partijen op te lossen zijn. Hierbij is eveneens de kanttekening op zijn plaats dat gegeven de aard van de vraagstukken het veelal om bilaterale situaties gaat. Een andere kanttekening is dat het transnationaal bestuurlijk overleg zoals geformuleerd in de *Vijfde Nota* niet in eerste instantie gericht zal zijn op dit soort specifieke punten. Daar staat tegenover dat juist via het overleg een doorbraak tot de mogelijkheden kan behoren en deuren geopend kunnen worden die tot dan gesloten zijn gebleven.

9 AANBEVELINGEN

De ruimtelijke ontwikkeling en de grensoverschrijdende bestuurlijke samenwerking kennen tal van knelpunten. Aan het oplossen van die knelpunten worden al jarenlang overleginspanningen gewijd. Met dit rapport wordt gepoogd de inspanningen van rijkswege beter te richten en zo te versterken. Terugvertaald naar het Rijk zijn er in de grensregionale praktijk steeds twee vragen die de kop op steken:

1. Wat is de rol en de inzet van het Rijk bij de (oplossing van) verschillende soorten grensregionale knelpunten?
2. Als er een rol voor het Rijk is: hoe wordt die rol organisatorisch ingevuld?

In de vorm van aanbevelingen gaan we als eerst op deze vragen in (resp. in paragraaf 9.1 en 9.2). Aan het eind van het hoofdstuk volgen nog enkele andere aanbevelingen (paragraaf 9.3).

9.1 Rol en inzet van het Rijk

De rol en inzet van het Rijk zal sterk bepaald zijn door wat vastgelegd is in Rijksnota's relevant voor de ruimtelijke ontwikkeling van het land en de wijze waarop dit een doorvertaling krijgt in ruimtelijke programma's en investeringsprojecten op regionaal niveau. Binnen nu en twee jaar is er met parlementair vastgestelde nota's op het gebied van de ruimtelijke ordening, het verkeer en vervoer en de groene ruimte een uitstekend kader om de rol van het Rijk op de hoofdlijnen duidelijk aan te geven. Het in deze studie ontwikkelde afwegingskader gaat ook uit van deze "beleidskaders in ontwikkeling", die nu nog veelal de programmatische component en de vertaling in investeringsprojecten missen.

Een gevolg hiervan is, dat de sturing van rijkswege gericht op de grensstreken en met name de stedelijke netwerken daar, nog sterker vormgegeven kan worden als een effectief gebiedsgericht beleid. Dit omvat het bundelen van sectorale gelden, die aan locale of regionale actoren ter beschikking worden gesteld. De gewenste bestuurlijke samenwerking en ruimtelijk-economische ontwikkelingen zijn namelijk best te bevorderen door financiële stimulering.²⁹

Het concept van een stedelijk netwerk van nationaal belang dat geformuleerd wordt in het nationaal ruimtelijk beleid, is zinledig indien met een dergelijke erkenning van stad en regio geen hogere prioritering bij de sectorale departementen samengaat. Wanneer het Rijk een belang op het eigen schaalniveau erkent en daarom participeert in een decentraal beleidsproces, dient de sturing van rijkswege gepaard te gaan met enigerlei facilitering van het beleidsproces. Die facilitering kan variëren van de structurele aanwezigheid van rijksambtenaren die vanuit hun expertise een

²⁹ Duijn, M., H. Puylaert, *Stedelijke netwerken als beleidsconcept: Sturingsstrategie, rolverdeling en instrumentatie*, Delft: TNO Inro, september 2000, pagina's viii-ix, 23, 50-51, 61.

constructieve bijdrage leveren aan het beleidsproces, via een onderzoeksbudget tot medefinanciering van uitgebreide planvorming. Een belangrijke impuls kan het Rijk ook geven door op regionaal niveau een goede bestuurlijke organisatie te stimuleren.

Over de rol van de rijksoverheid in grensregionale beleidsprocessen formuleren we de volgende aanbevelingen:

1. *Beleid dichter op projecten formuleren*

Het ideaal van strategische, integrale beleidsvorming waarbij alle relevante actoren betrokken zijn en dat uitvoeringsgericht is, behoeft aanvulling met een 'second best'. De sterke voorbeeldwerking van al behaalde concrete resultaten en de stagnatie in andere of bredere beleidsprocessen, laat zich vertalen in de aanbeveling om zich minder toe te leggen op visiedebatten en om het beleid dichter op projecten te formuleren. Daarbij kan gaandeweg geprobeerd worden om projecten in een programma met elkaar te verbinden zodat de mate van integraliteit van de beleidsprocessen vergroot wordt. Wel dient steeds in gedachten te worden gehouden wat op hoofdlijnen de ambities van het rijksbeleid zijn.

2. *Bestuurlijke arrangementen op maat met sterke bestuurders in de hoofdrol*

De beleidsformulering dicht op projecten vraagt in de arrangementen voor grensoverschrijdende bestuurlijke samenwerking om maatwerk. Dat houdt in dat de bestuurlijke arrangementen zullen variëren en transformeren. Het Rijk kan een belangrijke rol hebben in de facilitering en organisatie van dit maatwerk. Een bestuurlijk arrangement op maat geeft een voorname rol aan die actoren die in het beleidsproces als probleemeigenaar en oplossingseigenaar (h)erkend worden. In de praktijk wordt geprofiteerd van bestuurders die een grote affiniteit met een beleidsproces krijgen. Een bestuurlijk arrangement op maat staat toe die persoonlijke inzet maximaal te laten renderen, door ongeacht de geografische schaal van het beleidsproces een initiërende rol bijvoorbeeld de ene keer te laten aan een provinciaal bestuurder en de andere keer aan een gemeentelijk bestuurder.

3. *Krimpene en groeiende rijksbetrokkenheid al naar gelang behoefte*

De mate waarin in de grensstreken de behoefte aan rijksbetrokkenheid gevoeld wordt varieert, alsook de mate waarin rijksdepartementen belang zien in locale of regionale beleidsprocessen. Vanuit de grensoverschrijdende bestuurlijke samenwerking wordt de wens geformuleerd dat het rijk beschikbaar is om op afroep met de rijkseigen beleidsinstrumenten de decentrale overheden te versterken en om met het internationaal gezag van het Rijk het optreden van de decentrale overheden te bevestigen. Daarnaast is de wederzijdse informering en afstemming tussen de bestuurslagen van groot belang. In het concept van bestuurlijke arrangementen op maat wordt best voorzien in een rijksbetrokkenheid, die naar behoefte kan uitgroeien en inkrimpen, waarbij ook, ingeval van een decentraal primaat, de relatie met de rijksdepartementen in stand wordt gehouden.

4. *Dominante rollen voor investerende departementen*

Bij ruimtelijke investeringen functioneren de sectorale ministeries, met name het Ministerie van Verkeer en Waterstaat en het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, als cruciale actoren. Deze sectoren en de investeringsdepartementen daarbij, blijken de drijvende kracht achter een proces te kunnen zijn. In *Notie van ruimte* wordt er in het debat terecht op gewezen dat het facet van de ruimtelijke ordening zich beter kan laten gelden met een eigen budget.³⁰ Dit overwegende, wordt voor het welslagen van grensoverschrijdende bestuurlijke samenwerking best een relatie gelegd tussen een bestuurlijk arrangement op maat en een investerende sector.

5. *Herkenbaar gezicht van de Rijksoverheid door heldere mandatering*

Het interdepartementaal krachtenveld kan een aanzienlijke rem zijn op de voortgang van beleidsprocessen. De verkokering is beslist ook voelbaar in de grensoverschrijdende bestuurlijke samenwerking. Minder vanuit de idee dat er vanuit één punt regie gevoerd kan worden dan vanuit de overweging dat er één punt kan zijn waarlangs de communicatie plaatsheeft, is het één-loket-concept aan te bevelen³¹. Het is voorts aannemelijk dat een herkenbaar optreden van de rijksoverheid in een toch complex beleidsproces het voor bedrijven meer aanlokkelijk maakt aan dat proces deel te nemen. De vastgelegde wens te komen tot het benutten van private expertise en financiële middelen dwingt tot een bestuurlijk arrangement dat bedrijven aangrijpingspunten biedt op het beleidsproces. Heldere mandatering vanuit het Rijk is daarbij een belangrijke voorwaarde. Bij mandatering past ook dat er periodiek verantwoording wordt afgelegd.

9.2 Organisatie van de Rijksrol

Doorredenerend vanuit de bovenstaande aanbevelingen komen we bij de organisatie van de rol van het Rijk. Onderstaand presenteren we een institutioneel arrangement (als denkmodel) voor de richting van grensoverschrijdende bestuurlijke samenwerking. Dit arrangement is er sterk op gericht om het Rijk meer met één mond te laten spreken in de regio waar gebiedsgericht beleid gevoerd moet worden en investeringsprojecten gerealiseerd moeten worden.

De voorgaande punten overwegende, bevelen we aan om binnen de Rijksorganisatie (bijvoorbeeld bij Rijkswaterstaat) een “hoofdingenieur-directeur” voor grensoverschrijdende aangelegenheden aan te stellen³², die niet alleen binnenshuis in de plaats kan treden van de zuiver territoriaal georganiseerde directies (van Rijkswaterstaat), maar die bij grensoverschrijdende bestuurlijke samenwerking de

³⁰ Zo luidt de vierde aanbeveling van de Parlementaire werkgroep Vijfde Nota ruimtelijke ordening: ‘De ruimtelijke ordening moet over financiële middelen beschikken om de integrerende rol bij nationale projecten waar te maken.’ Parlementaire werkgroep Vijfde Nota ruimtelijke ordening, *Notie van ruimte, Op weg naar de Vijfde Nota ruimtelijke ordening*, Den Haag: Sdu, 28 juni 2000, pagina 295.

³¹ Het functioneren van de hoofdingenieur-directeur als vertegenwoordiger van de diverse rijksdepartementen is in het kader van bijvoorbeeld de nieuwe sleutelprojecten erg gewaardeerd door de lokale investeerders.

³² Dit denkmodel is geïnspireerd door de werkwijze van het Openbaar Ministerie.

competentie heeft voor alle Nederlandse overheden de verantwoordelijkheden vast te stellen. Belangrijk bij de keuze van waar die directie moet zitten is het belang dat die directie heeft in de grensregio en het belang om intern binnen het Rijk terug te koppelen.

(ad. 1)³³ Een van de grote manco's van de visievorming is dat in visies projecten worden benoemd waarvan de realiteitswaarde zelden goed is nagegaan. Deze projecten gaan binnen regio's een eigen leven leiden en genieten een prioriteit, terwijl de afweging op Rijksniveau geheel anders kan zijn bijvoorbeeld omdat de problematiek in andere regio's vele malen ernstiger is. Het zijn juist de projecten waar uiteindelijk meestal de discussies op stranden. Door vanuit het Rijk hier eerder en grondiger aandacht aan te besteden in de interdepartementale afstemming en eerder als een partij naar de regio op te trekken, kan veel negatieve energie voorkomen worden.

(ad. 2) In de behoefte aan maatwerk en flexibiliteit en in de behoefte aan heldere toedeling van verantwoordelijkheden wordt voorzien door bij grensoverschrijdende, ruimtelijk relevante aangelegenheden één actor de competentie te geven om de aanvankelijke rollen van actoren te bepalen: procesorganisatie. Afhankelijk van met name het geografisch schaalniveau van het betreffende vraagstuk, van de aard en intensiteit van de relatie tussen verwante of vervlochten vraagstukken en van de persoonlijke inzet, de deskundigheid en het (financiële) belang van de diverse actoren, kan de hoofdingenieur-directeur de oplossing van een vraagstuk opdragen aan bepaalde overheidsorganisaties, daarbij private partijen toelatend. Binnen de noodzakelijke ambtelijke hiërarchie kan het aan de ministers van Verkeer en Waterstaat, van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties gezamenlijk gelaten worden in de aanwending van deze competentie in te grijpen. Zo kan bepaald worden dat vier rijksdepartementen, een gemeenschappelijke regeling, vier gemeenten en een Kamer van Koophandel en Fabrieken plaats krijgen in een bestuurlijk arrangement voor een bedrijventerrein met een ecologische voorbeeldfunctie, waarbij de hoofdingenieur-directeur het initiatief aan het Ministerie van Economische Zaken en het technisch voorzitterschap aan zichzelf laat. Of er kan bepaald worden dat aan Nederlandse zijde een EUREGIO, een hoogheemraadschap, een zuiveringschap, twee gemeenten en een provincie plaats krijgen in een bestuurlijk arrangement voor een stroomgebied, waarbij de provincie het initiatief gelaten wordt.

(ad. 3) De wenselijkheid van een rijksbetrokkenheid die naar behoefte kan uitgroeien en inkrimpen kan beantwoord worden door een gedeconcentreerde rijksdienst in een flexibel bestuurlijk arrangement op te nemen. Vanuit een gedeconcentreerde rijksdienst wordt nauw aangesloten op locale en regionale ontwikkelingen en kan met een sterke vertegenwoordiger ook de beleidsagenda van een ministerie bereikt worden. Toegang tot het Ministerie van Verkeer en Waterstaat is gezien de omvang van de diverse budgetten van groot belang.

³³ Verwijst naar de nummering van aanbevelingen in de vorige paragraaf.

(ad. 4) Dat binnen de rijksoverheid de sectorale prioritering van grensoverschrijdende bestuurlijke samenwerking kritiek is voor het welslagen van een beleidsproces, maakt het zinvol om tussen de locale of regionale beleidsvoering en de essentiële sector een directe relatie aan te brengen. Daarbij gaat het er niet alleen om de beleidsagenda van een belangrijk ministerie te beïnvloeden ten gunste van de grensstreken, maar zeker ook om decentrale overheden snel een reëel beeld te geven van de overwegingen aan rijkszijde.

(ad. 5) Niet alleen biedt het bestaan van één loket op zich het bedrijfsleven voordelen, dit is te meer zo indien deze functie bij een belangrijk investeringsdepartement (bijvoorbeeld het Ministerie van Verkeer en Waterstaat) wordt ondergebracht. Het betrekken van private partijen bij beleidsprocessen en hen ertoe bewegen aan een ruimtelijke investering financieel bij te dragen, verloopt doorgaans moeizaam. Hier speelt ook het zonder gevolg blijven van geëntameerde visiedebatten. De praktijk leert dat projecten over de fysieke infrastructuur private partijen het meest aanspreken. Aangenomen wordt dat met de hoofdingenieur-directeur uit de wereld van Verkeer en Waterstaat de werelden van enerzijds overheden en beleidsprocessen en anderzijds bedrijven en fysieke infrastructuur, vaker dichter bij elkaar gebracht worden dan met een één-loket-functionaris van het facet der ruimtelijke ordening. Ook hier geldt dat de mogelijkheid voor maatwerk moet kunnen bestaan.

Vanuit de één-loket-functie binnen de rijksoverheid dient de halfjaarlijkse rapportage door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan het parlement over de grensoverschrijdende bestuurlijke samenwerking gevoed te worden. Deze inbedding van de rapportering garandeert dat het beeld dat geschetst wordt nauw aansluit op de daadwerkelijke, locale of regionale voortgang van beleidsprocessen en bevordert dat dit beeld volledig is. Tevens bevordert dit de betrokkenheid van de verantwoordelijke bewindspersonen en de mogelijkheid om deze bewindslieden te gebruiken om bijv. (slepde) impasses te doorbreken en de blikken aan beide zijden van de grens dezelfde kant op te krijgen.

De één-loket-functie wordt best ondersteund met een website waar allerlei projecten, ook die waar het rijk niet direct een partner in is, alsook de verscheidene rijksinterne en grensoverschrijdende, formele en informele overleggen genoemd worden. Deze internetpagina's kunnen doorverwijzen naar de actoren die in de beleidsprocessen betrokken zijn en kunnen ook de basis zijn voor de opmaak van een elektronische nieuwsbrief.

Het één-loket-model presenteren we als een denkmodel dat gebaseerd is op achterliggende gedachten die wezenlijk zijn: meer denken in projecten, vastgestelde beleidskaders als referentie voor programma's en investeringen, regionale prioritaire projecten sneller beoordelen op realiteitswaarde, optimale afstemming tussen Rijksdiensten en regulier politieke verantwoording afleggen. In de verwerking van het één-loketmodel is het de vraag wat het effect van één en ander zou zijn op de 'wereld in Den Haag'. Coördinatie in de regio veronderstelt een mandatering vanuit de ministeries. Niet uitgesloten is dat ook in een andere organisatorische setting de genoemde wezenlijke punten tot

uiting kunnen komen. Een alternatief is om de coördinatie in het geheel van de bestuurslagen hoger te positioneren, zoals met de ICES. Dan zou het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een centrum kunnen vormen.

9.3 Overige aanbevelingen

Transnationaal bestuurlijk overleg

Voor grensregionale vraagstukken moeten geen al te hoog gespannen verwachtingen bestaan van een transnationaal bestuurlijk overleg in de vorm zoals die in het zevende hoofdstuk van de *Vijfde Nota* is geformuleerd. Het Rijk doet weinig richtinggevende uitspraken op dit niveau en de verantwoordelijkheid ligt sterk bij regio. De regio zal vooral behoefte hebben aan ondersteuning van het Rijk als het gaat om (hulp bij het vinden van middelen voor) de uitvoering van specifieke projecten. Ondanks dit kan een gunstig klimaat tussen de Nederlandse regering en de regeringen van de andere bestuurlijke partners toch een flinke steun in de rug zijn. Selectief, wat ook niet anders kan gegeven de agenda van bewindslieden, deze vorm inzetten ter oplossing van grensregionale vraagstukken en om de blikken in de grensregio's aan beide zijden van de grens dezelfde kant op te krijgen, is waardevol.

Geduld, vasthoudendheid en successen communiceren

De nu vaak weinige formele uitvoering na alle overleginspanningen is geen grond voor moedeloosheid, wel voor vasthoudendheid. Doorwerking van overleg en van visies verloopt immers ook impliciet in de verdere activiteiten van actoren. Indien de inspanningen wel tastbaar resultaat opleveren, kan dat resultaat als voorbeeld benut worden en uitgedragen worden. Wanneer een eerste keer moeizaam maar uiteindelijk succesvol juridische hindernissen overwonnen worden (bijvoorbeeld voor een grensoverschrijdend bedrijventerrein), is daaruit goed lering te trekken. Het gaat dan zowel om lessen voor decentrale beleidsvoerders over hoe in de praktijk de hindernissen te benaderen, als om lessen voor het Rijk over hoe het juridisch-bestuurlijke kader aangepast kan worden.

Bestaande overlegstructuren over de grens zijn stabiel en vormen voor de dagelijkse en meer generieke zaken een belangrijk medium (o.a. informatie-uitwisseling). Een sterkere gerichtheid op het uitdragen van bereikte resultaten en investeren in het lerend vermogen van grensregio's kan extra winst opleveren. Voor meer op gebiedsontwikkeling en specifieke projecten gerichte zaken is bestuurlijk maatwerk vereist zoals eerder al geschetst.

Het afwegingskader is ook elders toepasbaar

Het afwegingskader, dat in deze studie ontwikkeld is, is sterk gericht op de rol van het Rijk. Het bevat veel generieke elementen, die op andere bestuurlijke niveaus ook van toepassing zijn. Ingevuld met de provinciale beleidskaders kan het bijvoorbeeld ook op dat niveau een heldere werkwijze geven voor de bepaling van de rol van de provincies in grensregionale vraagstukken. Ook voor de bestuurlijk verantwoordelijke eenheden in de aangrenzende landen kan het mogelijk een kapstok vormen om

de invulling van de eigen rol bij grensregionale vragen af te bakenen. Gezien de goede internationale reputatie van Nederland op het gebied van de ruimtelijke planning kan een heldere en praktische afwegingssystematiek een kansrijk exportproduct zijn.

Geraadpleegde instanties (interviews en workshop)

Bezirksregierung Nordrhein-Westfalen

Benelux Economische Unie

Interprovinciaal Overleg

Provincie Limburg

Provincie Noord-Brabant

Rijn-Schelde Delta

Ministerie van VROM, Rijksplanologische dienst

Ministerie van Buitenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, afdeling Bestuur en Wetgeving

Geraadpleegde literatuur

- B&A groep, 2000, *Aanbevelingen voor onderzoek op het terrein van 'De invloed van Europa op de bestuurlijke filosofie'*, Den Haag
- Benelux Economische Unie, 1997, *Tweede Benelux Structuurschets, Ruimte voor samenwerking*, (eindversie), Brussel
- Bezirksregierung Münster, 1999, *Kooperationsprojekte zwischen NRW und den Niederlanden* (vertrouwelijk), Münster
- Binnenlands Bestuur, 2000, *artikelen over grensoverschrijdende woningbouw en bedrijventerreinen*, Alphen aan den Rijn
- Comité voor Ruimtelijke Ontwikkeling van de Europese Unie, 1999, *EROP: Europees Ruimtelijk Ontwikkelingsperspectief*, Potsdam
- Mastop, J.M., e.a., 1995, *Grensoverschrijdende projecten en samenwerkingsverbanden, advies in het kader van de voorbereiding van de Tweede Benelux Structuurschets*, Nijmegen
- Meyer e.a., 1995, *Grensoverschrijdend ruimtelijk ontwikkelingsperspectief voor het Nederlands-Nordrijn-Westfaalse grensgebied*, rapport 86 ILS Schriften, Dortmund
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2000, *concept kabinetsstandpunt grensoverschrijdende samenwerking*, Den Haag
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu, 2000, *diverse concept rapportages in het kader van de voorbereiding Vijfde nota ruimtelijke ordening*, Den Haag
- Nederlands-Duitse Commissie voor de Ruimtelijke Ordening, subcommissie Noord, 1997, *Grensoverschrijdend Ruimtelijk Ontwikkelingsconcept*, Den Haag
- Nirov/Europlan, 2000, *Bulletin 15/16*, Den Haag
- Projectteam Vijfde Nota ruimtelijke ordening, 2000, *De Transnationale kaart van Nederland omstreeks 2000 en 2030*, Rijswijk
- Rijksplanologische Dienst, Nirov/Europlan, 2000, *Internationale Expertmeeting Vijfde Nota, verslag 'Spatial Networks for the future'*, Schiphol

-
- Rijn-Schelde-Delta Samenwerkingsorganisatie, mei 2000, *Activiteitenplan 2000*, Bergen op Zoom
 - Rijn-Schelde-Delta Samenwerkingsproject, 21 april 1998, '*Delta perspectief*': een perspectief op de Rijn-Schelde Delta als contactzone, Bergen op Zoom
 - Stadt Münster, maart 1996, i.s.m. de steden Osnabrück, Hengelo en Enschede, *Das Städtedreieck / De Stedendriehoek*, Münster
 - Stadt- und Regionalplanung (P. Jansen, M. Hoogerbrugge en W. Kriener), 1998, *Grensoverschrijdend ruimtelijk ontwikkelingsperspectief EUREGIO*, Köln
 - Stuurgroep MHAL, 1994, *Grensoverschrijdend Ruimtelijk Ontwikkelingsperspectief MHAL* (eindadvies), Brussel / Maastricht
 - Stuurgroep RSD, 1997, *Perspectief op synergie: verkenningsrapport Ruimtelijk Ontwikkelingsperspectief Rijn-Schelde Delta*, 's-Hertogenbosch
 - Het Volkskrant Magazine, 2000, *artikel over grensregio's*, Amsterdam
 - Witsen, P.P., M.A. de Lange, D.J. Ginter, A.M.D. Dilweg, 2000, *Planning zonder grenzen*, in: *Stedebouw en Ruimtelijke Ordening*, Den Haag
 - Zonneveld, W. en F. D'Hondt, 1994, *Europese Ruimtelijke Ordening, Impressies en visies vanuit Vlaanderen en Nederland*, Gent / Den Haag