

Lunchwebinars 'Over de grens'

#1 Grenzeloos ruimte maken

vereniging
delta
metropool



10 juni 2021, 12:30-14:00, Zoom

[Terugkijken op YouTube](#) — [Info over de gehele webinarreeks](#)

Het webinar is georganiseerd door Vereniging Deltametropool in het kader van de [Wij Maken Nederland Academie](#) (leerlijn Grensoverschrijdend samenwerken), in samenwerking met de [Vlaamse Vereniging voor Ruimte en Planning](#) (VRP) en met ondersteuning van het Nederlandse Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

1. Uiteenzetting van en gesprek met Daan Schalck	1
2. Uiteenzetting van Vincent Pijnenburg	3
3. Uiteenzetting van Clemens de Olde – 'De blik van buitenaf'	4
4. Gesprek.....	5
5. Meer weten	6

De landsgrens is terug van (nooit) weggeweest. In 2020 trok ze een harde streep door het landschap en door vele interpersoonlijke contacten en productieketens. Zeventig jaar integratie binnen Benelux en EU wordt echter niet snel ongedaan gemaakt. Voor opgaven als de klimaatadaptatie en het benutten van het sociaal-economisch potentieel van grensgebieden ligt de oplossing in méér grensoverschrijdend perspectief. In drie lunchwebinars kijken we voorbij de internationale afspraken over infrastructuur en riviermanagement. We brengen succesfactoren en aandachtspunten voor grenzeloos ruimte maken in beeld, werpen de blik op vernieuwende partnerschappen en gaan na hoe hun aanpak de barrièrewerking van de grens overstijgt.

Hoe spreekt de Nederlandse Nationale Omgevingsvisie zich uit over de grens en de grensregio's en welke eisen stelt het realiseren van de vooropgestelde doelstellingen aan processen en programma's? Wat leert een in Nederland geboren en getogen stadssocioloog in zijn onderzoek naar de Vlaamse planningscultuur? En welke culturele en institutionele barrières moet je over wanneer je de eerste grensoverschrijdende haven van Europa tot stand brengt?

1. Uiteenzetting van en gesprek met Daan Schalck

Daan Schalck is CEO van North Sea Port, de eerste grensoverschrijdende zeehaven van Europa. Na een loopbaan in de publieke (overheidsbedrijven en politiek) en private sector, werd hij in 2009 directeur-generaal van het Havenbedrijf Gent. Hij is tevens voorzitter van de Mobiliteitsraad van Vlaanderen, een strategische adviesraad van de Vlaamse Regering.

Daan Schalck bouwt zijn relaas op rond de stelling dat verschillen in politieke bevoegdheden, besluitvormingsprocedures en financieringskanalen veel meer dan culturele verschillen bepalend zijn in het slagen van grensoverschrijdende samenwerkingen.

Nederland en België verschillen aardig in politieke besluitvorming. Zo worden plannen voor infrastructuur, o.a. havens, in België doorgaans opgemaakt door de Vlaamse of Belgische overheid, terwijl in Nederland voor de vergunning de gemeente aan zet is en MIRT-programma's¹ vanuit de regio worden opgetuigd. Ook is het in Nederland zeer gebruikelijk om studie bureaus aan te stellen, waar een Belgische instelling als spoorwegbeheerder Infrabel over een eigen studiedienst beschikt. Het is belangrijk om dit soort verschillen in beslissingsbomen transparant in beeld te brengen om een vlot verloop van het proces te garanderen.

Een bestaand bestuurlijk kader kan de besluitvorming faciliteren. Voor de bouw van de Nieuwe Sluis in het Kanaal Gent-Terneuzen werden afspraken onderhandeld binnen de Vlaams-Nederlandse Scheldecommissie.

“Als je het hebt over grensoverschrijdende initiatieven met ruimtelijke impact, zitten de verschillen niet in taal of onderhandelingscultuur, veel meer in processen en politieke besluitvorming.”

— Daan Schalck

North Sea Port is ontstaan vanuit een besef, bij zowel de Gentse als de Zeeuwse zeehavens, dat gezamenlijk meer banen en toegevoegde waarde gecreëerd zouden kunnen worden dan in een onderlinge concurrentiepositie. De fusie heeft toegelaten nieuwe bedrijven aan te trekken en geschikte vestigingslocaties aan te bieden in synergie met de reeds aanwezige industrie. Waar het noorden van het havengebied over sterke nautische troeven beschikt, is het zuiden interessanter voor industriële productie. Grote moeilijkheid bij de fusie waren de financiële risico's die door beide partijen waren aangegaan in afspraken met derden en die nu gedeeld moesten worden.

De fusie is een vliegwiel gebleken voor samenwerking op andere maatschappelijke en ruimtelijke thema's. De openbare besturen die aandeelhouder zijn in North Sea Port, spraken elkaar voorheen nauwelijks maar hebben inmiddels het North Sea Port District opgericht. Er wordt heden een gezamenlijke agenda opgemaakt voor o.a. een fietssnelwegennetwerk, grensoverschrijdende natuur en de leefbaarheid van de dorpskernen langs de haven.

In duurzaamheidsprojecten is over de grens kijken een troef. North Sea Port heeft de schaalvoordelen opgeleverd om met een robuust verdienmodel de modal shift van vrachtwagen naar binnenvaartschip te maken. Ook zijn er nieuwe kansen voor circulaire economie ontstaan (o.a. afval, energie). Neemt één land voorsprong, dan kan het het andere inspireren. Inzake klimaatambities staat Nederland verder. North Sea Port heeft naar aanleiding hiervan een roadmap naar -55% CO₂-uitstoot in het hele havengebied tegen 2030 uitgewerkt, ook al blijft een plan aan Belgische kant uit.

Een intensere verknoping van ruimte en infrastructuur zal in de toekomst nodig zijn, aldus Schalck. Wil je de energiebevoorrading anders organiseren, dan zal je dat niet nationaal, maar binationaal of ruimer moeten doen.

¹ Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport.

“Havens weten dat ze op klimaat en energie eigenlijk niet langer concurrenten, maar bondgenoten moeten zijn.”

— Daan Schalck

2. Uiteenzetting van Vincent Pijnenburg

Vincent Pijnenburg is planoloog en lector van het Fontys Lectoraat Cross-Border Business Development in de grensstad Venlo. Hij is in 2019 gepromoveerd op een handreiking voor grensoverschrijdend plannen. In 2020 onderzocht hij de mogelijke effecten van de Nederlandse Nationale Omgevingsvisie op grensoverschrijdende samenwerking.

Vincent Pijnenburg heeft in de afgelopen jaren onderzoek gevoerd naar regionale planvorming en ruimtelijke ontwikkeling langs de Nederlands-Duitse grens. Daaruit blijkt dat (integrale) ruimtelijke ordening binnen bestaande grensoverschrijdende netwerken zoals de Euregio's en zelfs de DNLCRO² onvoldoende op de agenda staat, maar omgekeerd ook dat onder ruimtelijke professionals weinig aandacht is voor de grens als ruimtelijk fenomeen. Opgaven voor grensregio's, waarvan sommige door het bestaan van de grens zelf worden gecreëerd of versterkt, blijven zo onder de radar en grensoverschrijdend samenwerken gebeurt tot op heden hoofdzakelijk projectmatig (bvb. een grensoverschrijdend fietspad). Weliswaar streeft de Europese Unie naar een sterkere ruimtelijke integratie van grensregio's, het zijn de lidstaten die autonoom hun ruimtelijke ordening organiseren. Bijgevolg worden EU-richtlijnen verticaal geïmplementeerd – horizontale samenwerking tussen lidstaten blijft veelal uit – en komt de EU slechts op projectniveau (Interreg) tussen.

Dat samenwerking op ruimtelijke ordening in de grenscontext moeilijk van de grond komt, verklaart Pijnenburg vanuit verschillen in 'planningscultuur': de organisatie van bevoegdheden, enerzijds tussen overheidsniveaus, anderzijds tussen politiek en ambtenarij, is grondig anders, alsook het gewicht van formele wet- en regelgeving in de planningspraktijk.

In de in 2020 door de Nederlandse regering goedgekeurde Nationale Omgevingsvisie (NOVI) is samenwerking over de landsgrens heen een prominent thema. Maar er is tot dusverre weinig kennis van en begrip voor de ruimtelijke agenda 'aan de overzijde' opgebouwd. Het is belangrijk om dit manco op te lossen in de vervolgstap: de opmaak van een strategisch plan in de zogeheten NOVI-gebieden, waartoe o.a. de grensoverschrijdende gebieden (sic) Zuid-Limburg en North Sea Port District behoren. Pijnenburg ziet hierin overigens ook een kans om grensoverschrijdende samenwerking als opgave en praktijk van het nationale en deelstaatniveau, waar het tot hiertoe sterk is blijven hangen, naar 'de regio' (i.e. gemeenten en provincies) te brengen.³

² De Duits-Nederlandse Commissie voor Ruimtelijke Ordening, opgericht in 1967, adresseert ruimtelijke orderingsvraagstukken langs de grens. De intensiteit van de uitwisseling en de impact ervan zijn eerder gering.

³ Dit wordt beaamd bij het publiek van het webinar. In de chat wordt gesteld dat "bij grote projecten aan de grens weten we elkaar dankzij formele verplichtingen wel te vinden, maar het bredere toekomstgerichte gesprek blijft uit, simpelweg omdat er nu geen bestuurlijke noodzaak toe wordt gezien. Afstemming wordt zo crisisbeheersing, wanneer belangen in het geding zijn."

“Om een gezamenlijk gedragen proces tot stand te brengen, moet de liefde van twee kanten komen.”

— Vincent Pijnenburg

Om tot meer en betere grensoverschrijdende samenwerkingen in het ruimtelijk domein te komen, doet Pijnenburg volgende aanbevelingen:

- Kennis van en inlevingsvermogen in opgaven en structuren zijn vaak de eerste stap die nodig is om te kunnen dealen met verschillen tussen planningsculturen;
- Opgaven en inhoud zouden veel meer leidend moeten zijn, zodat aan beide zijden van de grens eigenaarschap ontstaat en gesprek op structurele basis tot stand komt;
- Omdat structuren en regelgeving lastig te veranderen zijn, is informele planning de aangewezen opstap om kennis, eigenaarschap en draagvlak te creëren. Mensen en netwerken maken het verschil.

3. Uiteenzetting van Clemens de Olde – ‘De blik van buitenaf’

Clemens de Olde is stads- en cultuursocioloog verbonden aan de Vrije Universiteit Brussel en de Universiteit Antwerpen. Als Nederlander in Vlaanderen kan hij als geen ander de Vlaamse planningspraktijk verklaren voor Nederlanders en andersom. In zijn doctoraatsonderzoek bestudeert hij de Vlaamse houding t.a.v. verstedelijking aan de hand van het begrip 'planningscultuur'.

Clemens de Olde legt in zijn verhaal de vinger op een aantal culturele factoren die grensoverschrijdend samenwerken in het ruimtelijk domein bewust of onbewust kunnen beïnvloeden. ‘Planningscultuur’ definieert hij in navolging van Frank Othengrafen als het resultaat van waarden, gewoonten, regels, standaarden en overtuigingen van ruimtelijke professionals.

De Lage Landen delen een onderhandelingscultuur, maar het doel ervan verschilt. In Nederland veronderstelt men het bestaan van een impliciete belangengemeenschap die gediend is bij een gedeeld draagvlak. In België is het compromis het resultaat van het verdedigen van de eigen (partij)positie en staat het ten dienste van machtsverkaveling. De Olde onderstreept de fundamenteel verschillende inrichting van het politieke systeem en de doorwerking ervan naar de ruimtelijke praktijk. Net zoals in Duitsland is de afstand tussen politiek en ambtenarij in België groter dan in Nederland. De Nederlandse *bestuurder* is een soort CEO en staat dicht bij zijn ambtenaren. Een Belgische minister wordt daarentegen omringd door een eigen *kabinet* van politiek adviseurs en communicatiemedewerkers en houdt kantoor op een ander adres dan de ambtenarij.

Hiermee is een ander verschil gerelateerd: Nederlanders leggen sterk de focus op uitvoering (“doe iets”) – ze willen tonen dat ze met iets aan de slag gaan – terwijl in België de focus vooral ligt op het opbouwen en onderhouden van goede relaties om processen tot een goed einde te brengen. De complexere bestuurlijke structuur in België werkt deze focus verder in de hand.

De Olde wijst voorts op het verschil in maatschappelijke positie van de ruimtelijke planning en haar beoefenaars. In Nederland is de planologie een gevestigd paradigma dat zelden in vraag wordt gesteld. Ook al is er veel afgebouwd, er blijft een grote planningscapaciteit en -activiteit, getuige ook de vele organisaties zoals Vereniging Deltametropool. In Vlaanderen

daarentegen is ruimtelijk planner als het ware een ‘knelpuntberoep’. Er is minder capaciteit; planbureaus zijn er niet. Tekenend is er de vaak voorkomende roep om een sterke voortrekker in processen: iemand die gewicht in de schaal kan leggen. Kennelijk wekt het proces zelf onvoldoende vertrouwen, waardoor het slagen in grotere mate afhankelijk is van persoonlijkheden.

“In Nederland maakt de planoloog deel uit van een volwassen en zelfverzekerde beroepsgroep. In Vlaanderen hebben planners een minder sterke positie in het (politieke) debat.”

— Clemens de Olde

Hoewel Nederland en Vlaanderen allebei een (in internationaal opzicht bijzondere) transitie doormaken van het sectorale ‘ruimte’ naar het geïntegreerde ‘omgeving’, gaat men geheel anders tewerk. In Nederland is de Omgevingswet een groots opgezet project, waarvan de inwerkingtreding bijgevolg ook steeds weer uitgesteld wordt. In Vlaanderen wordt de nieuwe benadering vanuit de Vlaamse overheid zachtjes de praktijk in ‘gemasseerd’ door studieopdrachten en pilots. Lokale overheden onthalen het omgevingsconcept er met veel scepsis; ziehier de machtsafstand ten opzichte van ‘Brussel’ (i.c. de Vlaamse deelstaatregering).

De Olde sluit af met ‘goed bedoelde raad’. Nederlanders die met Belgen samenwerken, beveelt hij aan voldoende tijd te maken om relaties op te bouwen. Belgische weifeling is geen onkunde, maar wel onzekerheidsvermijding in een complex bestuurlijk landschap. Belgen die met Nederlanders samenwerken, zijn zich er best van bewust dat de ‘performatieve’ of symbolische waarde van ‘iets doen’ (of zeggen) soms belangrijker is dan de inhoud: het drukt een bepaalde positieve houding uit.

“Neem de tijd om elkaar goed te leren kennen, kijk of alle neuzen dezelfde kant op staan alvorens door te denderen met het proces.”

“Hoed u voor het ‘hart op de tong’ (het vaak alles willen zeggen), wees niet te afwachtend en grijp gelegenheden aan.”

— Clemens de Olde

4. Gesprek

De drie sprekers brengen het op verschillende manieren onder woorden, maar zijn het erover eens dat wederzijds inzicht in bestuurlijke organisatie en procesarchitectuur (door Pijnenburg en De Olde geduid als ‘planningscultuur’, maar allicht niet beperkt tot het ruimtelijk domein) doorslaggevend zijn in het slagen van grensoverschrijdende samenwerkingen.

Misschien groeien de plannings- of politieke cultuur in Nederland en België langzaam dichter naar elkaar toe, dan nog evolueren de zich reeds tientallen jaren ontwikkelende systemen en kaders maar langzaam. De sprekers adviseren daarom om vanuit een doel, een opgave gezamenlijke actie op poten te zetten: “doe iets”.

“Het komt erop aan werkstromen in een project zo op te tuigen dat elk zich in zijn procedures kan herkennen en die op elkaar af te stemmen.”

— Daan Schalck

Al groeit het besef dat meer grensoverschrijdende samenwerking nodig is in een context van verdere Europese integratie (cf. NOVI, maar ook in Noordrijn-Westfalen staat het thema hoog op de agenda), toch is de kloof tussen het beleid en de dagelijkse realiteit in de grensregio nog zeer diep. Zo werd bij het invoeren van coronamaatregelen niet geanticipeerd op de impact ervan op de grensbewoner, grenswerker en grensondernemer. Beleid ontwikkelen toegespitst op of rekening houdend met de grenscontext blijkt een erg moeilijke aangelegenheid.

De sprekers zijn het erover eens dat in het betrekken van de burger de politieke culturen op verschillende snelheden bewegen: in Nederland zijn de structuren om de burger actief mee te laten denken en doen wat verder geëvolueerd dan in de buurlanden. Dit houdt verband met het historisch grotere vertrouwen van de Nederlander in zijn overheden en in planning. Duitsland handelt zeer sterk binnen de gevestigde kaders en wetgeving, wat zich zichtbaar vertaalt in ruimtelijke plannen. In Nederland: abstractere visies en structuren; in Duitsland: afwezigheid van uitspraken over materie en gebieden waarover de bevoegdheid elders ligt.

Op de vraag hoe grotere kennis en empathie voor elkaars planningsculturen gestalte kan worden gegeven, antwoordt Vincent Pijnenburg dat er wel een aantal quick wins te bedenken zijn (cf. tien aanbevelingen genoemd in zijn *Toekomstperspectief*). Maar we zijn afhankelijk van elkaar om dingen voor mekaar te krijgen. Opnieuw: het belang van eigenaarschap. Pijnenburg schuift bestaande grensoverschrijdende gremia zoals de Euregio's als mogelijke initiatiefnemers naar voren.

“Een cursus over planningssystemen, bevoegdheden en verantwoordelijkheden zou een zinvolle eerste stap zijn. Uitdaging is: wie pakt de bal op?”

— Vincent Pijnenburg

Daan Schalck stelt de (retorische) vraag of zwaar geïnstitutionaliseerde structuren over voldoende daadkracht beschikken om de eerste stap te zetten. Te veel grote fora blijven 'praatbarakken'. Hij is van mening dat best gestart wordt in bescheiden, informeel verband: vertrek vanuit een gevoelde opgave of kans en laat een concreet project slagen, ga na wat vervolgens gezamenlijk opgepakt kan worden, denk in functie daarvan na over een structuur en zoek daarbij professionele begeleiding. Laat m.a.w. de inhoud primeren.

Clemens de Olde roept tenslotte op tot deelname aan de PlanDag, de jaarlijkse ontmoetingsdag voor Nederlandse en Belgische ruimtelijke professionals, waar inzicht in elkaars uitdagingen en praktijken gedeeld wordt.

5. Meer weten

— [North Sea Port](#)

— De [NOVI-gebieden](#) Zuid-Limburg en North Sea Port District

— V. Pijnenburg, M. Unfried en S. Bisschops (2020), [Grenseffectenrapportage 2020](#). Daarin handelt Dossier 2 over 'Uitvoering en mogelijke effecten van de Nationale Omgevingsvisie (NOVI) vanuit Euregionaal perspectief'

— V. Pijnenburg (2017), [Een toekomstperspectief voor het Grensland](#) met op p. 73 tien praktische aanbevelingen voor ruimtelijke planning in het grensgebied

— M. Beyen, J. Pollmann en H. te Velde (2021), [De Lage Landen. Een geschiedenis voor vandaag](#), uitgegeven door Ons Erfdeel vzw. Opname van de boekvoorstelling is via deze pagina terug te kijken op YouTube

— Het onderzoek van Frank Othengrafen rond planningsculturen, zie o.a. zijn publicaties *Planning Cultures in Europe. Decoding Cultural Phenomena in Urban and Regional Planning* (2009) en *Uncovering the Unconscious Dimensions of Planning. Using Culture as a Tool to Analyse Spatial Planning Practices* (2012)

— De Country Comparison Tool van [Hofstede Insights](#) laat toe nationale culturen te vergelijken op zes criteria

— [PlanDag](#), jaarlijkse ontmoetings- en studiedag voor ruimtelijke professionals in België en Nederland

— Podcastserie [Grensverhalen](#) (2021) van de Nederlandse Rijksoverheid over het leven aan de landsgrens