

Planningspraktijken in Vlaanderen en Nederland: groeien ze naar elkaar toe?

Rapport voor het Directoraat-Generaal Ruimte

Martin de Jong
Faculteit Techniek, Bestuur en Management, TU-Delft

Jochem de Vries
Onderzoeksinstituut OTB, TU-Delft

VOORWOORD	3
SAMENVATTING	4
1. INLEIDING	6
2. PLAATSBEPALING TEN OPZICHTE VAN ANDERE LANDEN EN REGIO'S	9
3. DE UITWISSELING VAN KENNIS TUSSEN VLAANDEREN EN NEDERLAND	11
4. VLAANDEREN EN NEDERLAND: ZO NABIJ EN TOCH VER WEG	16
5. HET VLAAMSE PLANNINGSTELSEL EN ZIJN BESTUURLIJKE OMGEVING	22
6. TOTSTANDKOMING EN INHOUD VAN HET RSV EN HET DECREET	24
7. BESLUIT: NADER TOT ELKAAR?	29
BEKNOPT LITERATUURLIJST	33
GESPREKSPARTNERS	35

Voorwoord

De Europese integratie geeft aanleiding om stil te staan bij de wijze waarop de Nederlandse ruimtelijke ordening zich verhoudt tot zijn internationale omgeving. Bij de Rijksplanologische Dienst, thans het DG Ruimte, leeft de vraag of druk wordt uitgeoefend op het Nederlandse planningstelsel, op welke punten en hoe het stelsel daarop mogelijk zal reageren. In 2001 heeft B&A Groep in opdracht van de Dienst een verkennend onderzoek gedaan naar de centrale waarden zoals deze gelden in de Nederlandse ruimtelijke planning en hoe veranderbaar deze zijn in het licht van toenemende invloed vanuit het buitenland. Het voorliggende rapport gaat in op het verschijnsel grensoverschrijdende beïnvloeding. Welke mechanismen houden zich schuil achter beleidsoverdracht van het ene naar het andere land? Is het resultaat dat stelsels meer op elkaar gaan lijken? We doen dit door te kijken naar de Vlaamse ruimtelijke planning en deze te bespreken in relatie tot de Nederlandse ruimtelijke planning.

Dit essay heeft een probleemverkenkend karakter en is gebaseerd op inzichten uit publicaties op het gebied van ruimtelijke planning en bestuurlijke structuur en cultuur in de lage landen. De dissertaties van beide auteurs over respectievelijk institutionele transplantatie en samenwerking in Benelux-verband hebben daarbij op de achtergrond zeker ook een rol gespeeld. Maar minstens even belangrijk voor onze beschouwing zijn de analyses en opinies van een aantal toonaangevende personen uit de Vlaamse wereld van de ruimtelijke planning geweest. We hebben gesproken met Louis Albrechts, Frank D'hondt, Peter Janssens, Roger Liekens en Jef Van den Broeck. Wij danken hen allen voor hun bereidwillige en geduldige medewerking. Vanzelfsprekend zijn de interpretaties en de beschrijvingen in het voorliggende rapport volledig voor rekening van de auteurs. Verder bedanken we de leden van de begeleidingscommissie, Ettjen Modderman, Hans van Dam, Rien Huijgens, Tako Popma, Gerda Roeleveld (allen DG Ruimte) en Femke Verwest (Ruimtelijk Planbureau) voor hun constructieve commentaren. Ook zijn wij Wil Zonneveld (Onderzoeksinstituut OTB) erkentelijk voor zijn zeer bruikbare opmerkingen.

De auteurs,

Delft, 2003.

Samenvatting

In dit rapport wordt verkend hoe de Nederlandse ruimtelijke planning zich verhoudt tot de Vlaamse ruimtelijke planning. Enerzijds wordt inzicht gegeven in de Vlaamse ruimtelijke planning. Anderzijds wordt door vergelijking met Vlaanderen, gereflecteerd op de Nederlandse ruimtelijke planning. Een beter begrip van de wijze waarop Nederland zich verhoudt tot zijn internationale omgeving in het algemeen en tot Vlaanderen in het bijzonder, is voor de ruimtelijke planning van toenemend belang. Europese integratie leidt tot toenemende beleidsconcurrentie en -coördinatie en bovendien tot de noodzaak om als klein land strategische coalities te sluiten met anderen.

De ruimtelijke planning is als beleidsterrein veel minder geïnternationaliseerd dan sommige andere terreinen, zoals het milieubeleid. Zowel binnen als buiten de overheid is de internationale oriëntatie van ruimtelijke planners beperkt. Verder neemt, ondanks de verbondenheid door een gemeenschappelijke taal, de relatie tussen Nederland en Vlaanderen wat betreft de internationale uitwisseling van kennis over ruimtelijke planning geen bijzondere plaats in.

Er bestaan aanzienlijke verschillen tussen Nederland en Vlaanderen die van invloed zijn op de samenwerking en de kennisuitwisseling. In het rapport worden de verschillen in fysiek-ruimtelijke structuur, politiek-bestuurlijke cultuur en institutionele opbouw kort verkend. De spreiding van het wonen is in Vlaanderen veel groter dan in Nederland. De politiek-bestuurlijke cultuur in Nederland wordt gekenmerkt door consensusgerichtheid en een hoog verwachtingspatroon ten aanzien van het probleemoplossend vermogen van de overheid. In Vlaanderen daarentegen zijn de bestuurlijke verhoudingen eerder te typeren als compromis georiënteerd en bestaat er minder vertrouwen in de overheid. Ondanks de verschillen zijn er ook overeenkomsten en convergerende ontwikkelingen.

De Vlaamse planning heeft een impuls gekregen door de federalisering van de Belgische staat. Tot 1997 was het ruimtelijke ordeningsbeleid gebaseerd op Belgische nationale wetgeving uit 1962. In 1997 zijn zowel het Vlaamse Decreet houdende de ruimtelijke planning als het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (RSV) door het Vlaamse parlement vastgesteld. Hiermee werd de stap gezet van toelatings- naar ontwikkelingsplanologie. De nieuwe Vlaamse planning bevat voor Nederland mogelijk interessante leerelementen. Genoemd kunnen worden de afbakening van het stedelijk gebied en het principe van Ruimtelijke Uitwerkingsplannen (RUPs).

Een analyse van de totstandkoming van het Decreet en het RSV leert een aantal zaken. Ten eerste dat het leren van andere landen een belangrijk en succesvol aspect is geweest bij de opbouw van de Vlaamse planning. Ten tweede dat Nederland hierbij geen gidsland is geweest. Hierbij is vooral van belang dat de invloedrijke betrokkenen bij dit opbouwproces, kritisch zijn over de sturingsprincipes in de Nederlandse ruimtelijke planning. Men heeft over het algemeen weinig vertrouwen in de, in Vlaamse ogen vrijblijvende, communicatieve werking van het beleid.

Ter afronding van het rapport wordt een viertal speerpunten geformuleerd voor vervolgacties. Deze speerpunten zijn: (1) een veranderde houding ten opzichte van het buitenland, (2)

werken aan kanalen voor kennisuitwisseling, (3) lessen trekken uit elkaars ervaringen en (4) bewustwording van de onderlinge relaties bij grensoverschrijdende projecten.

1. Inleiding

Dat de internationale context voor zowel de inhoud van het beleid als de vormgeving van het planningstelsel van toenemend belang is, lijkt gemeengoed te zijn. Als gevolg van toenemende internationale concurrentie is ruimtelijke kwaliteit een belangrijke vestigingsfactor geworden. Europese mededingingswetgeving en habitatrichtlijnen hebben hun invloed op nationale besluitvorming. Grensoverschrijdende samenwerking dwingt Nederlandse autoriteiten tot samenwerking met buitenlandse partners. Deze uiteenlopende aspecten van internationalisering maken dat de Nederlandse ruimtelijke ordening meer te maken krijgt met zijn internationale omgeving, zowel ruimtelijk als bestuurlijk. Hierbij spelen de buurlanden en –regio's vanzelfsprekend een belangrijke rol. Helaas zijn de ruimtelijke en bestuurlijke ontwikkelingen in die gebieden niet erg bekend in kringen van Nederlandse beleidsmakers.

In de voorliggende studie hebben we verkend hoe de Nederlandse ruimtelijke planning zich verhoudt tot de Vlaamse ruimtelijke planning. Hierbij hebben we zowel aandacht voor de inhoud en vorm van het beleid als voor het planningstelsel. Een dergelijke vergelijking dient verschillende doelen. Zowel samenwerking, het leren van elkaar, het herkennen van gemeenschappelijke uitdagingen als het verkrijgen van begrip over de eigen concurrentiepositie, begint met kennis over landen en regio's in de omgeving.

Vlaanderen lijkt op het eerste gezicht niet de meest voor de hand liggende regio om deze verkenning van de ruimtelijke ordening in het nabije buitenland te beginnen. Is Vlaanderen immers niet het toonbeeld van ongeordendheid? Niet voor niets wordt Vlaanderen in het Nederlandse debat over de ruimtelijke ordening doorgaans aangehaald als een negatief voorbeeld. Krijgen de prestaties van de Nederlandse ruimtelijke planning niet meer glans in een vergelijking met Vlaanderen?

Het is deze houding die ervoor gezorgd heeft dat Vlaanderen onder Nederlandse ruimtelijke planners relatief onbekend is. Dat is jammer, want de Vlaamse ruimtelijke planning is de afgelopen tien jaar sterk ontwikkeld. De transformatie van de Belgische staat tot een federatie heeft op menig beleidsterrein tot een vernieuwingsimpuls en nieuw elan geleid op het niveau van de steeds invloedrijkere gewesten. Dit geldt zeer zeker ook voor de Vlaamse ruimtelijke planning. Met onze beschouwing verschaffen we het Directoraat-Generaal Ruimte inzicht in de kenmerken van de planning in Vlaanderen en wordt de positie van Nederland in vergelijkend opzicht scherper.

Het DG Ruimte probeert inzicht te krijgen in de invloed van de Europese integratie op de Nederlandse ruimtelijke planning. Aanleiding voor dit essay is niet zozeer de directe invloed van Europese Unie op het Nederlandse ruimtelijk beleid, die verloopt via Europese regelgeving. Hier staat de indirecte invloed van de Europese integratie centraal die bilateraal of multilateraal verloopt. Nationale beleidsinstanties, zoals het Ministerie van VROM, moeten bij de formulering van beleid veel meer dan voorheen rekening houden met het beleid van overheden in andere unielanden. Hieraan kunnen minstens drie aspecten worden onderscheiden.

Ten eerste is het ruimtelijk beleid een (steeds belangrijker) instrument om de concurrentiepositie ten opzichte van andere landen te verbeteren. Als ruimtelijk beleid in land A wordt gebruikt om de concurrentiepositie te verbeteren zal land B snel moeten volgen om geen terrein te verliezen. Een voorbeeld in de Vlaams-Nederlandse verhoudingen is het concept van de Vlaamse Ruit. Dit concept uit het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen kan

gedeeltelijk worden beschouwd als een antwoord op de 'Randstad internationaal' uit de Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening in Nederland. Dit is een duidelijk voorbeeld van beleidsconcurrentie.

Ten tweede is beleidsoverdracht (*policy transfer*) ook een middel om de effectiviteit van het nationale ruimtelijke beleid te bevorderen. Als het beleid niet rechtstreeks gericht is op verbetering van de concurrentiepositie, dan mag het er in ieder geval niet toe leiden dat deze verslechtert. Een land kan dit doen door het beleid dat in naburige landen wordt gevoerd geheel of gedeeltelijk te kopiëren. De bedoeling is dan nadrukkelijk dat de effectiviteit van het beleid wordt vergroot; in vergelijking met het buurland worden de vestigingsvoorwaarden dan in ieder geval niet slechter. Zo heeft in het verleden het Nederlandse ABC-lokatiebeleid de aandacht getrokken van de Belgische gewestelijke overheden. Dit overnemen van beleid wordt spontane beleidscoördinatie genoemd.

Ten slotte wordt er op sommige beleidsterreinen druk ervaren vanuit de Europese regelgeving om tot beleidsafstemming en –harmonisatie te komen, omdat bedrijven en maatschappelijke actoren zich steeds minder gelegen laten liggen aan EU-binnengrenzen. Wederzijds leren en afstemming tussen landen of het overnemen van 'best practices' van elders is in opkomst. Hiermee heeft de ruimtelijke ordening echter nog niet zo sterk te maken, al wordt in grensstreken de noodzaak hiervan ook in toenemende mate ervaren. Een van de kwesties waarmee het DG Ruimte geconfronteerd wordt is die van de ontwikkeling van het ruimtelijk planningstelsel (Buitendijk e.a., 2001). Leidt spontane beleidscoördinatie ertoe dat de ruimtelijke planningstelsels naar elkaar toe groeien?

Afgezien van beleidsconcurrentie en –coördinatie blijft vanzelfsprekend efficiëntie een belangrijk motief om in het buitenland te kijken naar beleidsoplossingen. Ervaringen uit andere landen kunnen gebruikt worden bij ex-ante evaluatie van eigen beleidsvoornemens. Met veel aspecten van ruimtelijk beleid is het lastig experimenteren. Buitenlandse ervaringen zijn daarom voor nationale overheden vaak de enige manier om in de voorbereidingsfase kennis op te doen over de werking van het beleid.

Verder vormt, zoals reeds gesteld, het toenemend belang van transnationale en grensoverschrijdende samenwerking een belangrijke reden om meer kennis te nemen van de ruimtelijke ordening in de buurlanden. Hierbij gaat het enerzijds om kennis van de planningcultuur in buurlanden. Dit is noodzakelijke achtergrondkennis bij deze samenwerkingsprocessen. Anderzijds, gaat het om kennis die er toe bijdraagt dat gemeenschappelijke uitdagingen worden onderkend. Hierbij kan onder andere worden gedacht aan gemeenschappelijke belangen van buurlanden bij de ontwikkeling van ruimtelijk relevant Europees beleid.

In dit essay werken we vanuit algemene beschouwingen toe naar meer concrete observaties. We beginnen met inzichten over het trekken van lessen uit andere landen, waarna we ontwikkelingen en ervaringen in de Vlaamse ruimtelijke ordening uiteenzetten. We sluiten af met speerpunten voor acties die uit de analyse voortvloeien.

In paragraaf 2 wordt ingegaan op het verschijnsel lessen trekken uit de beleidspraktijk en –regelgeving in andere landen, op de mogelijkheden en beperkingen die hieraan zijn verbonden en op de vraag of in algemene zin een tendens richting Europese of internationale convergentie zichtbaar is. Paragraaf 3 verbijzondert dit vervolgens naar de verhoudingen die momenteel in de kennisuitwisseling tussen Vlaanderen en Nederland bestaan. Paragraaf 4 geeft vervolgens een schets van de belangrijkste verschillen tussen Nederland en Vlaanderen voor zover die het ruimtelijk beleid raken. In de vijfde paragraaf wordt ingezoomd op de planningspraktijk zoals deze momenteel in Vlaanderen bestaat. De totstandkoming en inhoud van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen en het Decreet over de ruimtelijke ordening zijn

het onderwerp van paragraaf 6. Ten slotte verschuift de aandacht in de slotparagraaf 7 naar op de thema's die vanuit Nederlands perspectief de moeite waard zouden zijn om verder uit te zoeken.

2. Plaatsbepaling ten opzichte van andere landen en regio's

Net zo min als globalisering is *beleidsoverdracht* een verschijnsel dat zich pas in de afgelopen decennia voor het eerst heeft gemanifesteerd. In de afgelopen eeuwen hebben grootmachten als Groot-Brittannië en Frankrijk vaak hun rechtsstelsel, staatsvorm en wijze van beleid maken en probleem oplossen aan hun koloniën direct opgelegd. Landen die hun onafhankelijkheid wisten te bewaren, maar niettemin relatief minder machtig of succesvol waren dan anderen, zoals Japan, zagen de institutionele modellen van deze grootmachten vaak als lichtend voorbeeld en besloten soms uit eigen beweging hun voorbeeld te volgen.

De intensiteit en snelheid waarmee ideeën, goederen en personen kunnen worden vervoerd heeft de bekendheid met en impact van beleidsmodellen uit andere landen wel sterk vergroot. Hoewel de directe sturing die uitgaat van Europese regelgeving in sommige gevallen door partijen bewust wordt overdreven om beleidsverandering te forceren waarbij zij belang hebben, is ook harmonisatie op bepaalde beleidsterreinen een belangrijk onderwerp. Dit geldt vooral op het gebied van de liberalisering van nutssectoren. Op sommige beleidsterreinen die compleet geherstructureerd zijn/worden, de telecom- en de energiesector bijvoorbeeld, wordt dan ook wel geconcludeerd dat beleidssystemen in Europa naar elkaar toegroeien. Dat wil niet zeggen, dat ze er precies hetzelfde uit komen te zien; implementatie blijft een nationaal verschijnsel dat via nationale juridische tradities en culturele omgangspatronen verloopt.

Toch is er iets veranderd ten opzichte van beleidsoverdracht in het verleden: ging het in het verleden vooral om het opleggen van institutionele systemen door een vreemde overheerser, tegenwoordig is beleidsoverdracht in Europa vrijwel exclusief een vrijwillig gebeuren. Beleidsmakers in landen speuren rond in het buitenland, doen onderzoek naar de formele systemen zoals die daar bestaan en vervatten (hun interpretatie van) wat daar gebeurt in studies en rapporten, op grond waarvan door beslissers lessen worden getrokken voor de eigen situatie. Deze vrijwilligheid geldt zelfs overwegend voor de invloed van Europese regelgeving. In de eerste plaats is de Nederlandse regering deelnemer aan de talrijke processen van besluitvorming in Brussel. In de tweede plaats vergt zoals gezegd invulling daarvan voor de eigen context nog veel ingewikkelde keuzes, die zelfstandig moeten worden gemaakt maar wel afstemming met buurlanden vergen.

Misschien meer dan ooit worden landen die als aantrekkelijk of succesvol worden ervaren door andere landen die zichzelf als achterblijvers zien als rolmodellen gebruikt om zich aan op te trekken. Via processen van *bench-marking* (landen worden opgesomd in internationale lijsten en vergeleken op de mate waarin en wijze waarop ze bijvoorbeeld presteren op indicatoren, geliberaliseerd zijn of zich hebben aangepast aan Europese regelgeving) vindt vaak wel een soort zachte dwang plaats en treedt een zekere convergentie op. Niettemin komt inspiratie vaak van diverse kanten en wordt niet een enkel land zonder meer als het rolmodel beschouwd. Lenen gebeurt tegenwoordig meer hapsnap en vergt maatwerk en gerichtheid op hoe de actoren in het gastland reageren en welke preferenties zij hebben. Het invoeringstraject is uiteindelijk immers een bestuurlijk proces op zich.

Hoewel dit lenen hedentendage meestal een vrijwillig karakter heeft en eerder past binnen processen van beleidsconcurrentie en –coördinatie zoals deze in paragraaf 1 werden onderscheiden, betekent dit niet dat er sprake is van ‘rational shopping’. Meestal spelen culturele affiniteit, de mate waarin een land in het algemeen als succes wordt ervaren, taalbeheersing en incidentele factoren als waar men mensen kent en snel toegang heeft een grote rol bij het uitkiezen van rolmodellen. Zo wordt in Nederland tegenwoordig bij het aanpassen en hervormen van beleidsstelsels vaak verwezen naar ontwikkelingen en stelsels in

de Verenigde Staten en Groot-Brittannië, waarbij zonder enige twijfel vertrouwdheid met de taal en een zekere culturele affiniteit een rol spelen. Dit betekent overigens niet dat de daar geproduceerde beleidsoplossingen altijd goed op de Nederlandse situatie passen. Er bestaan wel degelijk culturele verschillen en het rechtssysteem is zelfs compleet anders. Andere landen die in bestuurlijk opzicht serieus worden genomen zijn Duitsland en de Scandinavische landen, al is hun impact al aanmerkelijk geringer. Frankrijk wordt soms nog serieus genomen, al neemt de interesse voor dat land eveneens af, en voor de meeste landen die zich verder naar het Zuiden bevinden geldt dat men daarvoor rondt weinig interesse toont of er zelfs enigszins op neerkijkt. Inspiratie opdoen in België heeft in Nederland ook altijd tot de zeldzaamheden behoord, maar wellicht komt daar na de federalisering van dat land gaandeweg verandering in. In Vlaanderen spreekt men immers dezelfde taal en het is ook dichtbij (geografisch gezien).

In Vlaanderen ligt dit voor wat betreft het trekken van lessen enigszins anders en zijn de 'geraadpleegde bronnen' gevarieerder: ook daar behoren de Verenigde Staten en Groot-Brittannië zeker tot het referentiekader, maar men is relatief meer vertrouwd met Frankrijk. Bovendien is de bekendheid van de Vlamingen met de Nederlandse situatie vaak aanzienlijk groter dan andersom.

Welke situatie kan nu in de ruimtelijke ordening worden aangetroffen? Daar ruimtelijke planvorming sterk territoriumgebonden is, kan in zijn algemeenheid worden gezegd dat zowel Europese besluitvorming als convergentie van beleidssystemen in vergelijking met andere beleidsterreinen erg beperkt is. Duidelijk Europees beleid ten aanzien van de ruimtelijke ordening bestaat niet, al is er in de afgelopen jaren wel een Europees Ruimtelijk Ontwikkelingsperspectief (EROP) ontwikkeld waar met name Duitsland, Frankrijk en Nederland de boventoon in hebben gevoerd. Het is echter een agendazettend en geen bindend document en het vervolg dat het heeft gekregen is in veel landen nogal gering. Daar waar het wel richtinggevend is geweest voor nationale ontwikkelingen, zoals in Engeland, Denemarken en Wallonië, kwam het veel partijen in de nationale arena goed van pas en werd het als vernieuwend ervaren. Onder de initiatiefnemers, Frankrijk, Duitsland en Nederland, is het animo ervoor thuis erg beperkt gebleven en hebben deze concepten niet of nauwelijks invloed gehad (Faludi en Waterhout 2002). De belangstelling voor buitenlandse ruimtelijke ordeningssystemen buiten Europa om is altijd wel aanwezig geweest; veel landen hebben in het verleden toch hun wetgeving ten aanzien van ruimtelijke planvorming op buitenlandse voorbeelden gebaseerd. De Scandinavische landen hebben elkaar via Noordse organen sterk beïnvloed en zijn ook vaak op de hoogte van ontwikkelingen in Groot-Brittannië. Britse planconcepten zijn elders eveneens zeer invloedrijk geweest en de Franse en Duitse planningssystemen hebben in veel Zuidelijke lidstaten model gestaan voor de eigen wetgeving. Deze belangstelling is recentelijk alleen nog meer toegenomen; zo is en wordt er gewerkt aan compendia waarin de ruimtelijke ordening in elk van de Europese landen uitputtend wordt beschreven en daar waar herijkt wordt, worden omringende landen vaak scherp in het oog gehouden. In vergelijking met sommige andere beleidsterreinen gaat de beleidsconvergentie echter aanzienlijk minder ver, al is dit proces wellicht inmiddels wel ingezet. Vooralsnog blijven niet alleen wettelijke, maar ook administratief-culturele verschillen erg groot.

3. De uitwisseling van kennis tussen Vlaanderen en Nederland

De internationale uitwisseling van kennis over beleid gaat via netwerken van experts. De toepassing van ideeën uit land A in land B vindt met name plaats als experts die invloed hebben op het nationale beleid onderdeel zijn van internationale netwerken. Deze internationale verbondenheid van nationale beleidselites is met name op het terrein van het milieubeleid een bekend gegeven (Weale, 1992). Op het terrein van de ruimtelijke planning is dit (nog) veel minder het geval. Het feit dat in Nederland en Vlaanderen dezelfde taal wordt gesproken lijkt hierbij geen rol te spelen. Ondanks de verbondenheid door één taal is de uitwisseling tussen Nederland en Vlaanderen van ideeën over de ruimtelijke ordening en aanverwante terreinen nogal beperkt.

Wat betreft de verschillende circuits die kunnen worden onderscheiden als het gaat om kennisuitwisseling willen we wijzen op drie soorten netwerken. Ten eerste de ambtelijke netwerken rond transnationale en grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden. Ten tweede netwerken van ruimtelijke wetenschappers. En, ten derde, overige structurele en ad hoc netwerken van academische, ambtelijke en buiten de overheid werkende experts. Verder wordt in deze paragraaf ingegaan op de ideeën die in het verleden via deze netwerken over de grens zijn gebracht.

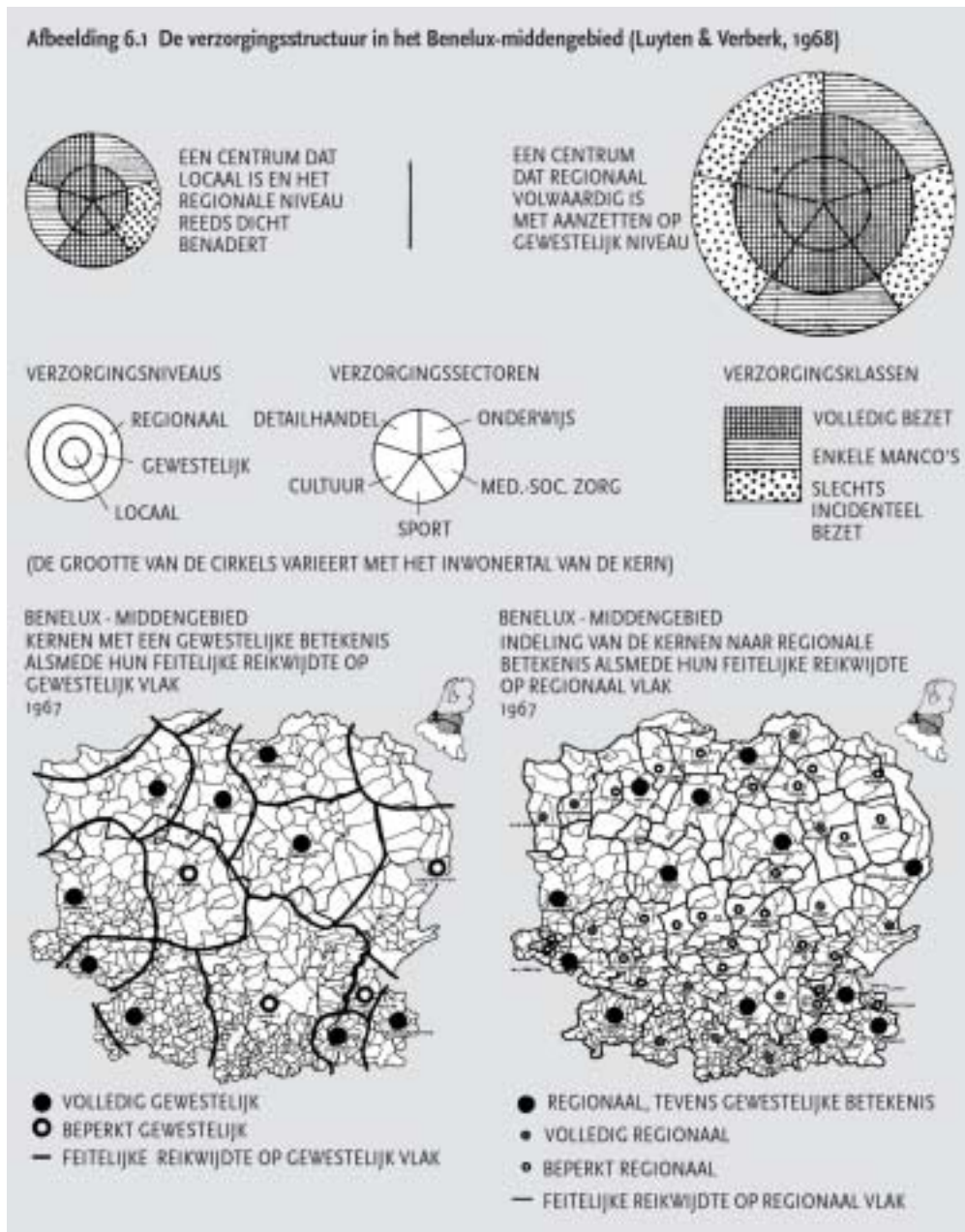
Voor de kennisuitwisseling tussen Nederlandse en Vlaamse beleidsambtenaren voor ruimtelijke ordening neemt de Benelux Economische Unie (BEU) een speciale plaats in. Vanzelfsprekend treffen Nederlandse en Vlaamse ambtenaren elkaar ook in andere internationale circuits zoals bij de Europese samenwerking inzake de ruimtelijke ordening. Echter, nergens staat de bijdrage van Nederlanders en Vlamingen zo centraal als in BEU-verband. Deze samenwerking draait zelfs in zo sterke mate om Nederland en Vlaanderen dat ze in andere delen van de Benelux tot wantrouwen leidt. Het Benelux-overleg over de ruimtelijke ordening heeft tot gevolg dat de direct betrokken Vlaamse en Nederlandse ruimtelijke planners elkaars ruimtelijke ordeningsbeleid relatief goed kennen. Dit geldt zeker voor degenen die betrokken zijn geweest bij omvangrijke projecten zoals de opstelling van de Tweede Benelux Structuurschets. Kennisuitwisseling is bij deze projecten niet de eerste doelstelling en wordt hoogstens als bijproduct gezien. Het is echter vooralsnog vaak het belangrijkste resultaat van transnationale beleidsvorming. Hierbij moet worden opgemerkt dat de kring van ambtenaren waarin deze leerprocessen zich voltrekken nogal klein is. Bovendien zijn de experts in deze kring vaak niet degenen die de toon zetten bij de vorming van nationaal beleid. De participatie in transnationale samenwerkingsprojecten van de Benelux-samenwerking heeft zowel aan Nederlandse als aan Vlaamse zijde geen prioriteit. Overigens denkt men in Nederland niet zelden voorop te lopen in zijn planologische kennis en dus weinig van anderen te kunnen leren. Planners in Vlaanderen waren in het kielzog van de federalisering druk doende institutioneel voet aan de grond te krijgen (wat uiteindelijk ook lukte) en vonden afstemming met burens of implementatie van afspraken in BEU-verband minder belangrijk. Zowel in Nederland als in Vlaanderen leidden de afspraken in BEU-verband tot op heden nauwelijks tot doorwerking in het nationale ruimtelijk beleid.

Ten aanzien van de netwerken van ruimtelijke wetenschappers hebben we geen aanwijzingen gevonden dat Vlaamse en Nederlandse ruimtelijke wetenschappers elkaar in bijzondere mate weten te vinden. Gedeeltelijk kan dit liggen aan de beperkte omvang van de Vlaamse academische sector van de ruimtelijke wetenschappen. Hoewel zowel aan de Katholieke

Universiteit Leuven (KUL) als aan de Rijksuniversiteit Gent (RUG) kopstudies op het gebied van planning en ruimtelijke analyse worden gedoceerd, bestaat in geen van beide steden een opleiding 'planologie' zoals deze in Nederland wel op diverse plaatsen gangbaar is. Bovendien is de dosis bouwkunde, architectuur en stedenbouw of fysische geografie in de genoten vooropleidingen veel groter dan in Nederland, waar een splitsing tussen bouwkunde enerzijds en aan sociale geografie grenzende planologie anderzijds is gegroeid. De totale studentenaantallen en de afzet naar nationale beleidsdirecties en lokale overheden is ook veel kleiner. De planners in Vlaanderen vormen een klein, maar hecht, herkenbaar en goed georganiseerd wereldje. Waar Vlaamse en Nederlandse ruimtelijke wetenschappers daarentegen wel in overeenstemmen is dat hun academische vizier wat betreft theoretische inzichten sterk gericht is op de Angelsaksische wereld. Hierbij gaat het met name om theorievorming over het verloop van planningprocessen.

Afgezien van de formele samenwerking tussen Vlaamse en Nederlandse overheden en de wetenschappelijke kennisuitwisseling, bestaan er uiteenlopende andere contacten die (potentieel) bijdragen aan de uitwisseling van ideeën. De Plandag kan worden genoemd als een van de weinige fora waarin ruimtelijke planners uit beide landen elkaar met een vaste regelmaat treffen. Hoewel het grootste gedeelte van de deelnemers aan deze dagen afkomstig is uit Nederland, neemt er altijd een aanzienlijke groep Vlaamse planners deel. De plandag heeft altijd een thema, maar de bijdragen aan de conferentie lopen vaak sterk uiteen. Het programma van de plandag heeft bovendien geen vast terugkerende onderwerpen. De dagen bieden de geïnteresseerde deelnemers een kijkje over de grens. Er is echter geen sprake van een systematische vergelijking van Vlaanderen en Nederland. Er vindt dus over de jaren heen ook geen systematische verdieping van kennis plaats.

Een voorbeeld uit het verleden waarbij dit wel het geval was, is de zogenaamde Hasseltse Studiegroep. Tussen 1959 en 1973 heeft deze groep met vertegenwoordigers van overheid, non-gouvernementele organisaties en private bureaus onderzoek gedaan naar de ruimtelijke ontwikkeling van het Benelux-Middengebied. Het doel van de Hasseltse studiegroep was te komen tot een grensoverschrijdende ruimtelijke visie voor het Benelux-Middengebied – 'het optimaal model'. Opvallend in de beschouwing van secretaris Verberk van de studiegroep is dat de studiegroep gaande weg oog kreeg voor institutionele en culturele verschillen. Op zoek naar 'frictiepunten' tussen de gebieden aan weerszijden van de grens keek men in eerste instantie alleen naar de inhoud van gewest- en streekplannen. "De vergelijkende studie van de plannen leidde tot de hoofdconclusie, dat verschillen in de regionale ruimtelijke planning in het Belgische deel en anderzijds het Nederlandse deel van het Benelux-Middengebied te talrijk en te fundamenteel van aard zijn, om uit de bestaande gewestplannen en streekplannen rechtstreeks voldoende gemeenschappelijke noemers te destilleren die kunnen leiden tot de opstelling van een eigenstandige structuurschets voor het Benelux-Middengebied. ... In het algemeen hanteert het Belgische deel het begrip ruimtelijke ordening nog sterk als gereguleerde bestemming van gronden (toelatingsplanologie). In de Nederlandse regionale ruimtelijke planning ziet men steeds duidelijker de tendens aanwezig tot het aangeven van de richtingen waarin de ruimtelijke ordening zich als stuurproces dient te begeven" (Verberk, 1973, 376). In het laatste deel van het citaat valt het woord *nog* op. Hoewel de betrokkenen fundamentele verschillen ontdekken, lijkt dit te worden gezien als een tijdelijk fenomeen. Het lijkt erop alsof de Belgische planning nog een ontwikkeling moet doormaken die zich in Nederland al heeft voltrokken. Dat de fundamentele verschillen tussen Nederland en Vlaanderen op sommige terreinen veel grotere gevolgen hebben voor de mogelijkheden van het wederzijds leren dan verondersteld werd, wordt in het de rest van dit essay duidelijk gemaakt.



Figuur 1. De Hasseltse studiegroep volgde een klassiek planologische aanpak (De Vries, 2002)

Afgezien van fora en samenwerkingsverbanden waarin Vlaamse en Nederlandse planners van elkaar leren zijn er natuurlijk éénmalige leerervaringen. De indruk bestaat dat hierbij sprake is van eenrichtingsverkeer. Vlamingen oriënteren zich van tijd tot tijd in Nederland, terwijl dit andersom zelden het geval is. Dit gebrek aan Nederlandse belangstelling voor Vlaanderen is overigens niet typisch voor de ruimtelijke ordenaars. Ook op andere terreinen is waar het Vlaanderen betreft sprake van desinteresse van Nederlandse zijde (Beugels, 1998). Andersom, vanuit Vlaanderen naar Nederland, is de belangstelling groter. Volgens de Vlaamse journalist De Foer (2001) die enkele jaren correspondent in Nederland was, onderschatten Nederlanders hoe goed ze vanuit Vlaanderen in de gaten worden gehouden. Met name in het verleden was de Nederlandse televisie een belangrijk medium waardoor Vlamingen geïnformeerd bleven over Nederland. Ook Vlaamse ruimtelijke planners zijn veel beter geïnformeerd over

Nederland dan andersom. Zo hebben Vlaamse planners in de jaren zeventig inspiratie opgedaan in Groningen. Het Groningse structuurplan werd gekenmerkt door beleid gericht op het autoluw maken van de binnenstad, en dat was zeker voor die tijd opvallend te noemen. De ideeën uit de Groningse plannen mochten zich ook in het enthousiasme van sommige Vlaamse planners verheugen en vonden *mutatis mutandis* hun doorwerking in plannen voor de gemeenten Brugge en Antwerpen. Ook de ontwikkeling van de Amsterdamse Bijlmermeer trok in de begintijd aandacht in Vlaanderen. Hieruit mag echter niet worden geconcludeerd dat Nederland een soort gidsland was of is. Sommige Vlaamse planners waren zeker onder de indruk van de impact die de ruimtelijke ordening in Nederland had en vonden dat Vlaanderen daaraan een voorbeeld kon nemen. Tegelijkertijd wekte de (beperkte) grootte van de woningen en percelen en het gebrek aan zeggenschap van woonconsumenten afgrijzen op. Nederlandse voorbeelden werden vaak ook aangehaald als *negatieve* voorbeelden, als ontwikkelingen die Belgen toch zeker niet (moesten) willen. De ontwikkeling van Hoog Catharijne in Utrecht is zo'n negatief voorbeeld (Van den Broeck & Van Reusel, 1985). Ook groeide er in de loop van de tijd scepsis over de aanvankelijk zo bejubelde ruimtelijke concepten in de Nederlandse nota's over de ruimtelijke ordening. Leuvense studenten op excursie naar Nederland kwamen teleurgesteld thuis, omdat voor hen de doorwerking nergens merkbaar was. Nederland was en is het land van de 'praatplanologie' zoals een van onze gesprekspartners het omschreef. In Nederland overleggen partijen net zolang tot ze consensus hebben bereikt, maar harde afspraken blijven vaak achterwege, zo is de veel gehoorde mening van Vlaamse planners. Of die zachte afspraken niettemin effectief zijn in Nederland, daarover verschillen de meningen, maar in Vlaanderen zou het zeker *niet* werken. De Franse aanpak, waarbij partijen meer plancontracten met elkaar afsluiten en ruimtelijke concepten aan investeringsprojecten worden gekoppeld, mag zich onder de Vlaamse deskundigen in een grotere populariteit verheugen.

Met andere woorden, de Vlaamse planners betrachten enige distantie tegenover Nederland. Ten eerste worden lang niet alle Nederlandse praktijken als goede voorbeelden zonder meer overgenomen. Ten tweede is zeker niet alleen Nederland een bron van inspiratie. Ook uit andere landen wordt inspiratie opgedaan. Al met al is Vlaanderen eclectisch in de wijze waarop het lessen trekt en is Nederland naast Groot-Brittannië en Frankrijk een van de inspiratiebronnen. Sommige concepten uit de Nederlandse nota's worden interessant of gedeeltelijk bruikbaar geacht, al blijft het raar dat afspraken om deze ook te verwezenlijken achterwege blijven. Wat betreft de bestuurspraktijk voelt men daarom veel meer affiniteit met andere landen.

Nederlandse planners hebben weinig belangstelling voor Vlaanderen. Het Nederlandse idee dat er weinig te leren valt van de Vlaamse ruimtelijke planning zal hierbij zeker een belangrijke rol spelen. Echter, ook de gebrekkige toegankelijkheid van Vlaanderen voor buitenstaanders speelt een rol. De Vlaamse bestuurscultuur brengt met zich mee dat er veel minder dan in Nederland gebruik wordt gemaakt van geschreven materiaal. De Nederlandse notacultuur brengt veel plannen en plannetjes voort die de bouwstenen vormen voor consensusvorming. De Vlaamse cultuur daarentegen gedijt bij het maken van afspraken tussen direct betrokkenen die ongehinderd door uitspraken in ambtelijke nota's willen kunnen onderhandelen. Verder is een duidelijke indicatie voor de gescheiden werelden van de Vlaamse en Nederlandse planning dat stedenbouwkundige en planologische bureaus nauwelijks grensoverschrijdend lijken te werken. Hieraan moet worden toegevoegd dat dit grensoverschrijdende verkeer net als in andere branches wel in omvang toeneemt. Het recente Vlaamse bureau O2 consult bedient beide landen en het Nederlandse Buck Consultants International beschikt inmiddels over een Brusselse vestiging.

In deze paragraaf hebben we stilgestaan bij de wijze waarop uitwisseling van kennis op het terrein van de ruimtelijke planning tussen Nederland en Vlaanderen tot op heden heeft plaatsgevonden. Geconcludeerd kan worden dat ondanks de aanwezigheid van één taal deze uitwisseling beperkt lijkt. Waar er wel sprake is van overdracht van ideeën en ervaringen is er sprake van eenrichtingsverkeer, van Nederland naar Vlaanderen. Bovendien lijkt de indruk gerechtvaardigd dat de netwerken van experts waarin grensoverschrijdende uitwisseling kan plaatsvinden nogal zijn afgeschermd van nationale netwerken van beleidsmakers. De elites die in nationaal verband bepalend zijn voor de vorming van het beleid participeren niet of nauwelijks in de verbanden die Vlamingen en Nederlanders bij elkaar brengen. Het DG Ruimte kan zich hierbij twee vragen stellen. Ten eerste worden er kansen gemist door een gebrekkige uitwisseling tussen Vlaanderen en Nederland? Zoals uit het vervolg zal blijken zijn er goede redenen te veronderstellen dat dit het geval is. Hieruit volgt dan de tweede vraag: hoe kan een constructieve dialoog tussen de Vlaamse en Nederlandse planninggemeenschap worden bevorderd?

4. Vlaanderen en Nederland: zo nabij en toch ver weg

De mogelijkheden van elkaar te leren en samen te werken ten aanzien van de ruimtelijke planning worden beperkt door contextuele verschillen tussen landen en regio's. Ten eerste is ruimtelijke planning gerelateerd aan geografische karakteristieken van een gebied. Deze kenmerken geven in belangrijke mate, maar zeker niet exclusief, betekenis aan ruimtelijke planning als maatschappelijke activiteit. Ook culturele kenmerken bepalen, ten tweede, op welke vraagstukken planning moet worden gericht. Wij definiëren cultuur als gedeelde fundamentele waarden die de houding van individuen structureren (vgl. Hofstede, 1991). Deze waarden beïnvloeden wat als maatschappelijk probleem wordt gezien (in plaats van een individueel probleem) en de wijze waarop deze problemen dienen te worden aangepakt. De institutionele opbouw in een land of regio is de derde variabele die van belang is voor de vorm en inhoud van ruimtelijke planning.

Verschillen ten aanzien van de fysiek-ruimtelijke structuur

Nederland en België zijn in de Europese Unie de meest dichtbevolkte landen. Vlaanderen is zelfs nog dichter bevolkt dan Nederland. De hoge bevolkingsdichtheid brengt voor zowel Vlaanderen als Nederland met zich mee dat de oppervlakte die beschikbaar is voor natuur en bos uitermate beperkt is. Vlaanderen en Nederland behoren ook tot de minst beboste gebieden van Europa. De land- en tuinbouw vormt in beide gebieden vooralsnog een aanzienlijk tegenwicht tegen de verstedelijking. Opvallend verschil tussen Nederland en Vlaanderen is het percentage bebouwd gebied. Belangrijkste reden voor het grote verschil is het verspreide wonen in Vlaanderen. Illustratief is de kavelgrootte van nieuwe woningen in Vlaanderen respectievelijk Nederland. In Vlaanderen is de omvang van deze kavels 1350 m² (1994) (Van den Broeck, 2001). In Nederland zal dit, bij benadering, niet meer dan 300 m² zijn.

	Nederland	Vlaanderen (Gewest)	België
Oppervlakte in km ²	41.864	13.512	30.518
Bevolking (x 1000; in 1993)	15.239	5.825	10.068
Bevolkingsdichtheid per km ²	364	431	330
Bebouwd gebied (in % van het totale opp.)	8,98	24,39	18,97
Land- en tuinbouwgebieden (in % van het totale opp.)	69,23	64,20	58,21
Bossen (in % van het totale opp.)	8,04	7,86	19,63
Natuurlijke gebieden (in % van het totale opp.)	2,46	1,67	1,63
Watergebieden (in % van het totale opp.)	9,84	1,16	0,65

(bron: Ameele, 1994)

De historisch gegroeide verschillen tussen Nederland en Vlaanderen voor wat betreft het grondgebruikspatroon hebben te maken met verschillen in bodemgesteldheid. In Vlaanderen kan vrijwel overal zonder veel grondwerkzaamheden worden gebouwd. In grote delen van Nederland is het bouwrijp maken van de bodem een kostbare en tamelijk ingrijpende zaak (Rietman, 1993). Woningbouw is hierdoor in ongeveer de helft van Nederland een activiteit die de mogelijkheden van de individuele bouwer in de meeste gevallen te boven gaat. In Vlaanderen daarentegen zijn fysieke randvoorwaarden zodanig dat het bouwen van het eigen huis veel eenvoudiger is. In Nederland zijn de financieel-economische schaalvoordelen van het ontwikkelen van omvangrijke woningbouwlocaties veel groter dan in Vlaanderen. De vergaande bemoeienis van de Nederlandse overheid met de woningbouw is mede op deze schaalvoordelen terug te voeren. Het feit dat in Nederland in de naoorlogse periode de vraag

naar woningen veel groter was dan het aanbod heeft er eveneens toe bijgedragen dat woningbouw voornamelijk een collectieve aangelegenheid is geweest. Woningnood was in Nederland immers lange tijd volksvijand nummer één. De Nederlandse bevolking groeide van ongeveer 9 miljoen in 1945 tot 16 miljoen in 2000. In dezelfde periode groeide de Belgische bevolking van 9 naar 10 miljoen. Het feit dat iedere Vlaming met een baksteen in de maag wordt geboren, zoals het gezegde luidt, is dus slechts mogelijk bij de gratie van een bodemgesteldheid die het vrije wonen mogelijk maakt. In delen van Nederland waar de grondgesteldheid minder beperkingen stelt aan het bouwen, zoals in Limburg en Noord-Brabant, is ook sprake van een gespreid verstedelijkingspatroon.

Het gaat vanzelfsprekend te ver om de verschillen tussen Nederland en Vlaanderen geheel terug te voeren op de bodemgesteldheid. We brengen het onderwerp wel nadrukkelijk onder de aandacht omdat het vaak over het hoofd wordt gezien als vanuit Nederland de Vlaamse ruimtelijke ordening wordt becommentarieerd. De nadruk ligt meestal op de Vlaamse ruimtelijke planning of liever gezegd het in Nederlandse ogen ontbreken daarvan. Het mag duidelijk zijn dat de verschillen in verstedelijkingspatronen het resultaat zijn van een groot aantal factoren waar de praktijk van ruimtelijke planning er slechts een van is. Bovendien is een groot aantal factoren structurerend voor de ruimtelijke planning. Met andere woorden, er zijn contextuele kenmerken die de marges en verschijningsvormen van de ruimtelijke planning bepalen.

Verschillen in politiek-bestuurlijke cultuur

De sociaal-psycholoog Geert Hofstede (1991) heeft een zeer veel geciteerd internationaal vergelijkend onderzoek naar verschillen in nationale culturen gedaan. Een van de uitkomsten van zijn onderzoek was dat er geen twee aan elkaar grenzende landen zijn, waar gedeeltelijk dezelfde taal wordt gesproken, die zo veel van elkaar verschillen als Nederland en België. Overigens maakte het oorspronkelijke onderzoek van Hofstede geen onderscheid tussen Vlaanderen en Wallonië. Vervolgonderzoek heeft echter duidelijk gemaakt dat Vlaanderen in cultureel opzicht veel meer op Wallonië lijkt dan op Nederland (Gerritsen, 2001). Cultuur zoals gedefinieerd door Hofstede heeft betrekking op de waarden waar men belang aan hecht en de houding die men daardoor aanneemt. Belangrijke verschillen tussen Nederland en Vlaanderen hebben betrekking op de wijze waarop men omgaat met hiërarchie en onzekerheid en de mate waarin competitiviteit wordt gewaardeerd.

Hiërarchische verschillen worden in de Vlaamse samenleving makkelijker geaccepteerd dan in Nederland. Het accepteren van hiërarchie betekent bijvoorbeeld dat er weinig bezwaar bestaat tegen het gebruik van statussymbolen. Bovendien zijn Vlamingen gemiddeld gesproken competitiever ingesteld dan Nederlanders. Waar in het Nederlandse sociale verkeer veelal het streven naar consensus centraal staat, zal in Vlaanderen het openlijk en rechtlijnig behartigen van het eigenbelang vaker voorkomen. Allen proberen meer het onderste uit de kan te halen. Er is in Vlaanderen al met al minder steun dan in het egalitaire Nederland voor herverdeling en sterke maatschappelijke ordening door de overheid. Er bestaan bovendien in Vlaanderen minder bezwaren tegen het tonen van verschillen in welstand. Dit aspect komt bijvoorbeeld duidelijk naar voren in de verschillen in wooncultuur. Verschillende gesprekspartners vonden dat de Nederlandse ruimtelijke planning de Nederlander opzadelt met afzichtelijke, dicht op elkaar gezette en veel te kleine woningen. Voor een Belg zijn de VINEX-woningen ronduit affreus en een belediging voor de woonconsument. De Nederlandse huizenkoper heeft wel erg weinig inspraak in zijn woonomgeving en is kennelijk snel tevredengesteld in de ogen van Vlaamse planners. De Nederlandse stedenbouw wordt door hen laag geschat. Men vindt over het algemeen dat een wel erg hoge prijs voor goede ruimtelijke ordening moet worden betaald. De omvangrijke aantallen Nederlanders die zich in de Vlaamse grensstreek vestigen wordt als een bewijs van deze stelling gezien.



Figuur 2. België: gewesten en provincies

Er bestaan duidelijke verschillen in de mate waarin dragers van een cultuur behoefte hebben aan voorspelbaarheid of, anders gezegd, om kunnen gaan met onzekerheid. Een hoge mate van onzekerheidsvermijding gaat gepaard met een groot aantal regels dat moet voorkomen dat er onzekere situaties ontstaan. De score op deze dimensie lijkt men te kunnen terugzien in de aanpak van planning in een land. Culturen met een hoge onzekerheidsvermijding gaan gepaard met plannen die preciezer aangeven wat er mag en niet mag. Bodembestemmende plannen passen hier goed bij. België en Vlaanderen scoren hoog op de dimensie onzekerheidsvermijding. Engeland bijvoorbeeld scoort zeer laag op deze dimensie. De Engelse ruimtelijke planning maakt dan ook nagenoeg geen gebruik van bodembestemmende plannen. Plannen zijn in de Engelse planningspraktijk vaker indicatief van aard en elke bouwaanvraag wordt apart beoordeeld. Nederland scoort ongeveer tussen België en Engeland in. De Nederlandse planning kent dan ook zowel bodembestemmende plannen als indicatieve plannen. Overigens zegt onzekerheidsvermijding niets over de mate waarin de regels ook daadwerkelijk gerespecteerd worden. Vlamingen vinden het over het algemeen acceptabeler dan Nederlanders om zich niet aan overheidsregels te houden. Renard (1995, 10) stelt in zijn bewogen beschrijving van het dienstbetoon in de Vlaamse ruimtelijke ordening niet voor niets: “In weinig andere geciviliseerde landen wordt de overheid in al haar geledingen massaal en met zoveel instemming van de bevolking bedrogen. Daar bestaat een mooi Vlaams woord voor: foefelen.”

Een aspect van de algemene cultuur dat Hofstede niet expliciet aan de orde stelt is wat we het ‘vertrouwen in de overheid als hoeder van het algemeen belang’ zouden willen noemen. Dat vertrouwen is in Nederland vergelijkenderwijs bijzonder groot te noemen. Of zoals de al

eerder genoemde De Foer (2001) concludeerde: Nederland is een 'optimistisch land'. Hiermee bedoelt hij dat Nederland en de Nederlanders veel vertrouwen hebben in het vermogen om collectief richting te geven aan gemeenschappelijke doelstellingen. In Vlaanderen daarentegen is dit vertrouwen klein. Van Dam (1996) constateert dat er met name in Vlaanderen sprake is van een 'weinig staatsgerichte mentaliteit'. Dit wordt vaak verklaard door de eeuwenoude onderdrukking van Vlaanderen door vreemde mogendheden. Hiertegenover kan men de Nederlandse spreekwoordelijke strijd tegen het water, dat collectief optreden vereiste, als historisch gegeven opvoeren. Hoe het ook precies zij, duidelijk is dat Nederlanders de overheid vaak zien als oplosser van maatschappelijke problemen. Veel Vlamingen daarentegen beschouwen de overheid hoogstens als noodzakelijk kwaad. Het is overigens een interessante vraag of de Vlamingen die traditioneel weinig loyaliteit voelden tegenover hun buitenlandse overheersers en later tegenover de Belgische staat, al relatief meer vertrouwen hebben in hun 'eigen' Vlaamse gewest dat zich in de afgelopen jaren relatief daadkrachtig heeft betoond en veel van de oude Belgische euvels heeft geprobeerd af te leggen. In Nederland lijkt het vertrouwen in de overheid in de afgelopen jaren juist tanende.

Verschillen in institutionele opbouw

Met institutionele context bedoelen wij het geheel van geschreven en ongeschreven codes die het maatschappelijk verkeer reguleren. De culturele karakteristieken die hiervoor zijn besproken, zijn duidelijk gerelateerd aan het grote belang van rechtszekerheid in de Belgische en Vlaamse institutionele context. De flexibiliteit en het pragmatisme dat veel overheidsbeleid en zeker ook de ruimtelijke planning in Nederland kenmerkt, is het Vlaamse overheidsoptreden grotendeels vreemd. Er is over het algemeen in Vlaanderen een veel grotere drang om beleid precies te omschrijven, vast te leggen en juridisch afdwingbaar te maken. In de beleving van Vlaamse planologen hebben we hierbij te maken met een van de grootste verschillen tussen Nederland en Vlaanderen wat betreft de ruimtelijke planning. De Vlaamse planners zien hierin een belangrijke barrière voor het leren van de Nederlandse ruimtelijke planning door Vlaamse planners. De gesprekspartners zagen hierin veel eerder een thema waarover Nederlanders iets van Vlamingen kunnen leren. Het advies aan de Nederlandse planningsgemeenschap luidde ongeveer: produceer minder vage concepten zonder aantoonbare verbinding met uitvoeringsvraagstukken en ga meer sturen richting uitvoering en handhaving. De Nederlandse planning zou veel meer "down to earth" moeten worden. De 'Hollandse praatplanologie', zoals één van de geïnterviewden het noemde, heeft zijn beste tijd gehad. Het was wellicht lange tijd mogelijk vol te houden dat consensus tussen partijen zonder harde contractuele afspraken in Nederland (niet in Vlaanderen) volstond om toch zaken voor elkaar te krijgen. Dit nu lijkt niet langer meer het geval, ook niet in Nederland. Het vertalen van enkele kernconcepten in uitvoeringsplannen en liefst nog contracten met bestuurlijke en maatschappelijke partijen om intenties gerealiseerd te krijgen zou veel meer centraal moeten komen te staan. Dit komt in de buurt van het realiseren van de ideeën uit het WRR-rapport 'ruimtelijke ontwikkelingspolitiek' (1998). In zekere zin lijkt de zich in Vlaanderen ontwikkelende praktijk op het idee van de WRR. De Franse praktijk van plancontracten, waar de Vlaamse planners over het algemeen van gecharmeerd zijn, gaat nog een uitvoeringsstap verder.

Het tweede aspect van de institutionele context waarin Nederland en Vlaanderen van elkaar verschillen is verhouding tussen de verschillende overheidslagen. Hierbij maken we een onderscheid tussen de basisstructuur van de staat en de kenmerken van het ruimtelijk planningstelsel. Onder basisstructuur van de staat moeten zaken worden verstaan als het functioneren van het politieke systeem en het belastingstelsel (vgl. Terhorst & Van der Ven, 1999). In Vlaanderen heeft de basisstructuur van de staat duidelijk decentrale trekken en heeft – weliswaar minder dan in het verleden – het planningstelsel duidelijk centralistische

kenmerken. In Nederland, zo zouden we kunnen stellen, is dat precies andersom. De decentrale trekken van de basisstructuur van de Belgische staat en Vlaanderen daarbinnen komen bijvoorbeeld sterk naar voren in het zogenaamde mandatencumul (stapeling van functies). Het is Vlaamse politici doorgaans toegestaan en bovendien is het vanzelfsprekend om verschillende politieke ambten te combineren. Een combinatie van politieke functies die veel voorkomt is die van burgemeester en parlementslid ofwel minister. Bovendien hebben burgemeesters altijd een bijzondere binding met hun gemeente, doorgaans doordat ze er geboren en getogen zijn. Vlaams Minister-president Patrick Dewael komt uit Tongeren en zal zijn electorale basis daar niet uit het oog verliezen. Ook communiceert men vaak relatief intiem met burgers uit de eigen achterban om voeling te krijgen met daar levende problemen en vindt men het helpen van individuele burgers met hun problemen zonder meer acceptabel of zelfs wenselijk. In Nederland wordt dit cliëntelisme (te) snel met corruptie geassocieerd. Belangrijk effect van het mandatencumul is dat lokale belangen van grote invloed zijn op de politiek op nationaal en gewestelijk niveau. Ook op het vlak van de belastingheffing is het lokale niveau in Vlaanderen van groter belang dan in Nederland. De belastinggrondslag van Vlaamse gemeenten is groter dan die van Nederlandse. In Nederland zijn de uitkeringen uit het gemeentefonds en specifieke uitkeringen uit de potten van departementen van doorslaggevend belang, wat het gevoel van afhankelijkheid onder lagere overheden vergroot. Is de positie van de provincies in Nederland al niet al te sterk te noemen, die in Vlaanderen wordt over het algemeen een nog zwakke plaats in hun bestel toegedicht. In beide landen wordt hun rol in de toekomst mogelijk weer belangrijker; hun takenpakket is in ieder geval in de afgelopen tijd uitgebreid, doordat veel nationale taken op het gebied van milieubeheer en natuurbeheer naar hen zijn gedecentraliseerd.

Tegenover de decentrale kenmerken van politiek en belastingheffing staat in Vlaanderen een ruimtelijk planningstelsel dat hiërarchisch is. Hogere overheden staan binnen het stelsel verschillende (juridische) instrumenten ter beschikking om lagere overheden hun wil op leggen. Hierbij moet overigens worden opgemerkt dat het Vlaamse stelsel minder hiërarchisch is dan het Belgisch planningstelsel dat dateerde uit de periode voor de federalisering. In het huidige stelsel wordt onder de noemer van subsidiariteit aan iedere overheidslaag een duidelijke taak gegeven. Het stelsel van Ruimtelijke Uitwerkings Plannen (RUPs) kent gewestelijke uitwerkingsplannen (gebieden van gewestelijk belang, waar de gewestelijke overheid het initiatief naar zich toetrekt), provinciale uitwerkingsplannen (gebieden van provinciaal belang) en gemeentelijke uitwerkingsplannen (gebieden van gemeentelijk belang). Ook hier kan een opmerkelijke parallel worden getrokken met de WRR-voorstellen uit 1998. Een van de belangrijkste voorstellen is differentiatie van gebieden naar het belang ervan, met daaraan gepaard differentiatie van betrokkenheid van diverse overheden. In grote lijnen kan men niettemin volhouden dat desondanks het Vlaamse planningstelsel hiërarchischer is dan het Nederlandse.

Voor een juist begrip van de Vlaamse planning is afgezien van inzicht in culturele en institutionele aspecten, kennis van de verhouding tussen politieke besluitvorming en professionele ondersteuning door ruimtelijke planners van belang. Traditioneel staan Vlaamse planners verder af van de politieke besluitvorming dan hun Nederlandse vakgenoten. Ten eerste is het aantal ruimtelijke planners in overheidsdienst veel kleiner dan in Nederland en wordt er meer gebruik gemaakt van externe bureaus. Ten tweede is de rol van ambtenaren in België altijd anders geweest dan in Nederland. Die rol heeft zich hoofdzakelijk beperkt tot beleidsuitvoering. Beleidsvoorbereiding en besluitvorming waren het domein van politici, hun naaste persoonlijke medewerkers en politieke partijen. Politieke ambtsdragers in België en Vlaanderen hebben een eigen staf in de vorm van een 'kabinet'. Voorwaarde voor benoeming als kabinetslid is vaak lidmaatschap van dezelfde partij als de politiek verantwoordelijke. Veel ruimtelijke planners hebben misschien wel juist door het gebrek aan vanzelfsprekende

toegang tot politieke besluitvorming een bepaalde politieke handigheid ontwikkeld. De houding van Vlaamse planners als groep kan zelfs activistisch worden genoemd. Het streven naar een goede ruimtelijke ordening wordt door vele planners ervaren als een politieke, niet als een ambtelijke strijd. Tijdens de totstandkoming van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen hebben betrokkenen bewust niet aangestuurd op compromisvorming met potentiële tegenstanders, maar systematisch geestverwanten aangezocht voor het doen van beleidsondersteunend onderzoek. Daarnaast brandde bij velen van hen een soort heilig vuur om ruimtelijke planning in Vlaanderen juridisch en planmatig goed te verankeren in weerwil van soms sterke maatschappelijke tegenwind. Hiertegenover staat de Nederlandse ruimtelijke planninggemeenschap die zich veel sterker profileert als expert of professional. Het rolmodel van de Nederlandse planner staat op gespannen voet met politiek activisme.

Besluit

In deze paragraaf heeft de nadruk gelegen op de verschillen tussen Vlaanderen en Nederland. Ter afronding willen we opmerken dat hieruit niet de conclusie moet worden getrokken dat het om onoverkoombare verschillen gaat. Bovendien bestaan er ook overeenkomsten en groeien Vlaanderen en Nederland op bepaalde punten nader tot elkaar. Hoewel het verstedelijkingspatroon in Vlaanderen duidelijk anders is dan in Nederland, lijken beide ruimtelijk toch meer op elkaar dan op veel andere gebieden. Zo moet gewezen worden op het policentrische karakter van het stedenpatroon. Zowel Vlaanderen als Nederland zijn gebieden met overwegend middelgrote steden. Een dominante metropool ontbreekt. In beide gebieden staat de ruimtelijk planning voor de uitdaging invulling te geven aan het beleid voor de stedelijke netwerken. Verder zijn de havens en de bijbehorende achterlandverbindingen in beide gebieden voor de ruimtelijke ordening van groot belang. Wat de (politieke en bestuurlijke) culturele dimensie van de vergelijking betreft zijn er naast verschillen, eveneens convergerende ontwikkelingen te schetsen. Het ontstaan van een Vlaamse politiek-bestuurlijke gemeenschap kan er toe bijdragen dat de overheid geleidelijk meer krediet verwerft onder de bevolking. Er wordt door sommigen in dit verband gesproken over een nieuw elan (De Klerck & Janssens, 1999). Binnen de Vlaamse overheid wordt met de afschaffing van de politieke kabinetten geprobeerd de politieke rationaliteit terug te dringen. Er wordt meer ruimte geboden voor de ambtelijke ondersteuning en daarmee voor beleidsrationaliteit. In Nederland daarentegen breekt men al jaren het hoofd over de wijzen waarop het beleid dichterbij de burger kan worden gebracht. Met andere woorden, de wijze waarop de politieke rationaliteit van het beleid kan worden vergroot is in Nederland een belangrijke kwestie. Al met al is er een mix van verschillen en overeenkomsten die uitdieping van de relatie tussen Nederland van Vlaanderen vruchtbaar maakt. Inzicht in de verschillen draagt ertoe bij dat barrières voor samenwerking en wederzijds leren zich duidelijk aftekenen, maar het bestaan aanzienlijke overeenkomsten maakt ook dat samenwerken en uitwisseling zin hebben.

5. Het Vlaamse planningstelsel en zijn bestuurlijke omgeving

De omvorming van België van eenheidsstaat naar federatie is stapsgewijs tot stand gekomen. Ze is begonnen in 1970 en de laatste stap is in 1993 gezet. Het resultaat is een tamelijk gecompliceerde staatsstructuur. Enerzijds is het politieke systeem opgebouwd uit eenheden gebaseerd op taal en cultuur. Voor elk van de drie taalgroepen (Nederlands, Frans en Duits) is er een *gemeenschapsregering* en –parlement. Deze gemeenschappen zijn verantwoordelijk voor de zogenaamde persoonsgebonden materies, zoals onderwijs en gezondheidszorg. Anderzijds zijn er territoriaal gedefinieerde bestuurlijke eenheden, de zogenaamde *gewesten* die eveneens over eigen regeringen en parlementen beschikken. Ook hiervan zijn er drie: Wallonië, Brussel en Vlaanderen. Alleen het Vlaams Gewest en de Vlaamse gemeenschap zijn bestuurlijk geïntegreerd. Er is dus één Vlaamse regering, terwijl er een Franstalige en een Duitstalige en een Waalse en Brusselse regering overblijven. De gewesten zijn verantwoordelijk voor de grondgebonden materies, waaronder het milieubeleid en de ruimtelijke ordening vallen. Sinds 1980 is de ruimtelijke ordening de exclusieve bevoegdheid van de gewesten. De Vlaamse regering zetelt in Brussel: de hoofdstad van Vlaanderen. De Vlaamse regering is echter niet bevoegd inzake de ruimtelijke ordening in de agglomeratie Brussel zelf. Brussel vormt bestuurlijk wat betreft de grondgebonden materies een eiland in Vlaanderen, omdat het Brussels Hoofdstedelijk Gewest daarover gaat. De ruimtelijke problematiek rond de Brussels metropolitane regio is een van de grootste vraagstukken waar de Vlaamse regering, en overigens ook de Brusselse regering, mee kampt. Hierbij zijn er twee ruimtelijke problemen waarvan de aanpak in het bijzonder gefrustreerd wordt door de bestaande bestuurlijke verhoudingen. Ten eerste de selectieve migratie van de stad Brussel (het Brussels Hoofdstedelijk Gewest) naar de Brusselse rand (in het Vlaams gewest). Dit ondermijnt de stad Brussel. Er zijn geen stimulansen, integendeel, voor de Vlaamse overheden om dit proces tegen te gaan. Ten tweede wordt de ontwikkeling van een openbaarvervoerssysteem voor de hele Brusselse regio, naar model van de Parijse RER, ernstig gecompliceerd.

Hoewel er dus vanaf 1980 sprake is van Vlaamse ruimtelijke ordening heeft het tot 1997 geduurd voordat een Vlaams planningstelsel en ruimtelijk plan zijn vastgesteld. Dat het zo lang heeft geduurd, is mede het gevolg van maatschappelijke scepsis ten aanzien van een plannende overheid. De vaststelling van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (RSV) en een planningstelsel door het Vlaams parlement zijn op zich opvallende gebeurtenissen. In deze paragraaf wordt ingegaan op de structuur voor de ruimtelijke planning in Vlaanderen, terwijl in de volgende paragraaf de ontstaansgeschiedenis onder de loep zal worden genomen. De Vlaamse ervaringen geven inzicht in de wijze waarop ruimtelijke planning als beleidsveld vorm kan krijgen als de maatschappelijke omstandigheden niet zo pro-planning zijn als in Nederland lange tijd het geval was. Hoewel Nederland vergelijkenderwijs nog altijd *planning-minded* is, is dit niet meer zo sterk als in het verleden. Op veel terreinen die van belang zijn voor de ruimtelijke ordening is immers de werking van de markt in betekenis toegenomen. Bovendien kan ook de ruimtelijke ordening niet voorbij gaan de repercussies van toegenomen individualisering en de daaruit voortvloeiende differentiatie van bijvoorbeeld woonwensen. Verder is op rijksniveau de ruimtelijke planning het afgelopen decennium steeds minder centraal komen te staan in het omgevingsbeleid. De omstandigheden waarin Nederlandse ruimtelijke planners verkeren zijn steeds meer gaan lijken op die van planners in andere landen. In het licht van deze gewijzigde omstandigheden valt er voor Nederlandse ruimtelijke

planners wellicht veel te leren van Vlaamse ruimtelijke planners. Vlaamse ruimtelijke planners zijn immers gewend te opereren in een vijandige omgeving.

Tot 1997 was het ruimtelijk ordeningsbeleid in Vlaanderen gebaseerd op nationale wetgeving uit 1962 (Wet op de Stedenbouw en de Ruimtelijke Ordening). Dit planningstelsel voorzag in ruimtelijke plannen op uiteenlopende ruimtelijke schaalniveaus. Naast het Belgische equivalent van het bestemmingsplan – algemene en bijzondere plannen van aanleg – ging het stelsel uit van drie bovenlokale plannen: gewestplannen, streekplannen en een nationaal plan. Van de bovenlokale plannen zijn uiteindelijk alleen de gewestplannen gerealiseerd. Deze gewestplannen hebben betrekking op het schaalniveau tussen het Nederlandse bestemmingsplan en het streekplan in. Het is een bodembestemmend plan. Het nationale plan is nooit in voorbereiding genomen. De verhoudingen tussen de verschillende taal- en cultuurgemeenschappen speelden hierbij een rol. Met name de ruimtelijke ontwikkeling van de Brusselse regio en communautaire spanningen zijn nauw met elkaar verbonden. Ook in de situatie na de federalisering is de ruimtelijke planning van deze metropolitane regio een onopgelost probleem. De streekplannen uit de wet van 1962 zijn nooit verder gebracht dan streekstudies. De gewestplannen zijn dus lange tijd het enige instrument voor bovenlokale ruimtelijke planning geweest en hiermee werd de planning beperkt tot toelatingsplanologie.

De belangrijkste ambitie die de nieuwe Vlaamse planning heeft is de traditie van toelatingsplanologie aan te vullen en gedeeltelijk te vervangen door ontwikkelingsplanologie. Het realiseren van een meer ontwikkelingsgericht ruimtelijk beleid is een vraagstuk waar Nederland eveneens mee worstelt. Hoewel in Nederland ontwikkelingsplanologie geen nieuw begrip is, is er ook hier sprake van hernieuwde belangstelling. Volgens Siraa e.a. (1995, 29) markeert de publicatie van de Eerste Nota (1960) voor Nederland het einde van het tijdperk van 'toelatingsplanologie' en het begin van de 'ontwikkelingsplanologie'. Desondanks is het begrip ontwikkelingsplanologie, onder andere dankzij het rapport 'ruimtelijke ontwikkelingspolitiek' van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, opnieuw in zwang. Ontwikkelingsplanologie kreeg in Nederland in het verleden en tot op de dag van vandaag vooral vorm door de aanwijzing en ontwikkeling van woongebieden. De groeikernen en de Vinex-lokaties zijn hiervan voorbeelden. De actuele discussie over ontwikkelingsplanologie in Nederland en Vlaanderen moet worden geplaatst in het reveil van de (bovenlokale) strategische ruimtelijke planning in West-Europa (Healey, 1997). Drijvende krachten achter dit reveil zijn de opkomst van het milieubewustzijn en het belang van de ruimtelijke ordening voor de economische ontwikkeling. In de verhouding tussen Nederland en Vlaanderen kan nadruk ontstaan op internationale concurrentie bij besluitvorming over de ruimtelijke ordening ten koste van duurzaamheidsdoelstellingen. Hierbij valt onder andere te denken aan de ontwikkeling van de mainports Rotterdam en Antwerpen, inclusief achterlandverbindingen.

Een andere belangrijke convergentie betreft de vormgeving van het planningstelsel. In het nieuwe Vlaamse planningstelsel heeft elke overheidslaag – het gewest, de provincies en de gemeenten – een duidelijke opdracht betreffende de strategische planvorming. In dit opzicht is Vlaanderen meer gaan lijken op Nederland. In grensregio's zijn provincies zodoende gelijkwaardigere partners geworden. Bovendien is de wijze waarop *multi-level governance* - de wijze waarop verschillende overheidslagen samenwerken - moet worden aangepakt in Vlaanderen een centraal thema geworden.

6. Totstandkoming en inhoud van het RSV en het Decreet

Een van de verklaringen voor het feit dat in België de planning langer exclusief gebaseerd is geweest op toelatingsplanologie is de beperkte invloed die planologen en stedenbouwkundigen gehad hebben op het Belgische planningstelsel van 1962. Het ontwerp van dat planningstelsel is voornamelijk het werk geweest van juristen en die hadden weinig oog voor ruimtelijke patronen of handhavingsproblemen. In België waren de ruimtelijke planners na de Tweede Wereldoorlog collectief in diskrediet geraakt. De beroepsgroep werd beschuldigd van collaboratie, omdat men gedurende de oorlog de overheidsplanning had doorgezet. Hoewel de Belgen ongeveer gelijk met de Nederlanders een wet op de ruimtelijke ordening kregen, was er groot verschil. Deze Belgische wetgeving had in tegenstelling tot de Nederlandse nauwelijks wortels in het 20^{ste} eeuwse denken over ruimtelijke planning. In Nederland had men na de Tweede Wereldoorlog immers de ruimtelijke planners die hadden doorgewerkt niet buiten spel gezet. Bovendien zijn de instituties die in de oorlog zijn ingesteld – wetgeving en de Rijksdienst voor het Nationale Plan – hier blijven bestaan. Deze instituties zijn uiteindelijk omgevormd tot de WRO en de RPD.

Het duurde tot de jaren zeventig van de 20^{ste} eeuw voordat een nieuwe generatie ruimtelijke planners aantrad. Deze generatie zou met enig recht de ‘structuurplanningsbeweging’ genoemd kunnen worden, daar velen onder hen wilden afrekenen met de toen gangbare praktijk van zonering en bestemming (‘vlakjes inkleuren’), die bovendien dan in de realiteit niet werd gehandhaafd. Men streefde, zonder exact die begrippen te hanteren, naar ontwikkelingsplanologie in plaats van toelatingsplanologie.

De totstandkoming

De vorming van het Vlaamse gewest en de toekenning van de bevoegdheid van dat gewest voor grondgebonden zaken was een noodzakelijke voorwaarde voor de totstandkoming van een zelfstandige ruimtelijke ordening, maar zeker geen voldoende voorwaarde. De groep mensen die zich begin jaren '80 bezig hield met planningsvraagstukken in Vlaanderen was vergelijkenderwijs erg klein en verspreid over verschillende organisaties. Opvallend was echter dat praktiserende (stads)ingenieurs met academische interesse, architecten en sociaal-wetenschappers elkaar in toenemende mate wisten te vinden en inspireren tot een debat over een nieuwe ruimtelijke planning. Aanvankelijk was het gat in het denken tussen deze verschillende groepen nog relatief groot, maar vanaf de jaren '80 nam de intensiteit van het debat onderling sterk toe. Hoewel vanuit de politieke arena halverwege jaren '80 onderzoek werd uitgezet naar een mogelijk Vlaams ruimtelijke ordeningsstelsel, was de politieke en publieke aandacht ervoor echter nogal beperkt. Sommige deelnemers in dit ‘planningsnetwerk’ ontwikkelden geomorfologische kaarten van het Vlaams gebied, anderen deden stedenbouwkundige inspiratie op bij auteurs als Camillo Sitte of lazen over vooral Angelsaksische benaderingen in de planningstheorie (incrementele planning, structuurplanning, *equity planning*).

De Nederlandse Nota's over de Ruimtelijke Ordening (met name de Tweede en de Derde) waren vrij bekend en de concepten eruit werden ook bediscussieerd, al vonden weinigen dat die ook op de Vlaamse praktijk pasten. Soms gebruikte men het Nederlandse referentiekader bewust om zich ertegen af te zetten. Zo vond men de wijze waarop Nederland in de praktijk plande veel te ‘integraal’ of *comprehensive*; liep men daar wellicht voor in de ontwikkeling van ruimtelijke concepten, op het gebied van bestuurlijke uitvoeringsvraagstukken en het academisch debat daarover liep Nederland juist achter. Na diverse jaren discussie te hebben gevoerd over de vraag welke kenmerken de Vlaamse ruimtelijke planning moest dragen,

groeiden de contouren van wat men wilde bereiken: de Vlaamse planning zou zich meer moeten bezig houden met de ontwikkeling van ruimtelijke structuren in plaats van voortdurend alles juridisch willen bestemmen en deze zou flexibel uitvoeringsgericht moeten zijn. Voor dat laatste werd vooral de Britse ruimtelijke ordeningspraktijk als voorbeeld gezien. De ruimtelijke structuren worden geacht de bepalende eenheden voor de formulering van beleid te zijn. Het beleid dient zich dan ook te situeren op het schaalniveau van de ruimtelijke structuren die men wil beïnvloeden. De benadering die groeide zette zich nadrukkelijk af tegen *comprehensive* of omvattende planning. Binnen de structuurplanning staat integrale planning voor het integreren van het planningproces, het in een hand houden van planvorming, besluitvorming en uitvoering. Onder integrale planning in Nederland wordt doorgaans ruimtelijke integratie van uiteenlopende beleidssectoren bedoeld, en dat is iets fundamenteel anders. De Nederlandse integrale planning heeft, zeker in de ogen van onze gesprekspartners, nog steeds veel weg van het streven naar *comprehensive* planning.

De rijping van de ideevorming en het bouwen van een netwerk van ruimtelijke planners, in de academische wereld, in diverse verenigingen, in de bestuurspraktijk en in de politiek kostte ruwweg tien jaar. Begin jaren negentig werd het klimaat voor overheidsingrijpen in de ruimtelijke ordening aanmerkelijk gunstiger. Er bestond op dat moment publieke beroering over bedrijfsvestigingen op plekken waar dat in brede kring onwenselijk werd geacht, zodat de excessen van het oude planningsstelsel nog nadrukkelijker naar voren kwamen. In dat klimaat gaf toenmalig Minister Kelchtermans de hoogleraren Albrechts van de Katholieke Universiteit Leuven en Vermeersch van de Rijksuniversiteit Gent de opdracht om een planningsstelsel en een ruimtelijk structuurplan te ontwikkelen. De serie onderzoeken die daaruit voortkwamen waren voor Vlaamse planningsbegrippen gedoteerd met een royale hoeveelheid financiële middelen. Deze samenkomst van factoren kan achteraf worden beschouwd als een typische *policy window*. Er was sprake van excessen als gevolg van gebrekkige ruimtelijke ordening (Albrechts, 1999), er kwam steun van de in omvang en invloed groeiende milieubeweging (hoewel de ruimtelijke planners hen wel te sterk gericht vinden op normhandhaving), door de excessen was er zelfs tijdelijk steun van de Vlaamse ondernemers (VEV) voor overheidsingrijpen, de Vlamingen vonden het ontwikkelen van hun eigen identiteit en de daarbij behorende staatsvorming belangrijk (*nation building*) en de regering vroeg om een plan en een wettelijk kader.

De omstandigheden waren te mooi om te laten schieten. Het onderzoek en de voorgestelde beleidsoplossingen werden met name uitbesteed aan geestverwanten. Ook in dit opzicht blijkt dat de Vlaamse planningsgemeenschap anders opereert dan de Nederlandse. De voorstanders van het nieuwe stelsel probeerden niet zozeer op alle fronten overeenstemming te bereiken met andere partijen. Ze beschouwden zichzelf als voorvechters die hun kans moesten grijpen. Het mobiliseren van mensen uit de eigen gelederen of sympathisanten met noodzakelijke bronnen van kennis en macht hoorde hierbij. Gezegd moet worden dat de invloed van de planners op het Ruimtelijke Structuurplan Vlaanderen groter is geweest dan op het Decreet, dat wel grotendeels door juristen is ontwikkeld. Terugkijkend is de communis opinio dat vandaag de dag onvoldoende steun zou kunnen worden geworven voor een RSV en een Decreet; de liberalen domineren de regering en ook de groenen zijn meer gericht op normhandhaving dan op flexibele ruimtelijke planning. Men heeft in de periode dat het *window of opportunity* open stond optimaal daarvan gebruik gemaakt. Klachten dat overheden de regels te star toepassen en toch de juridische zekerheid van bestemmingen te veel opzoeken in plaats van te denken in termen van flexibiliteit en ontwikkeling kunnen niet verhelen dat de kleine Vlaamse planningsgemeenschap met relatief beperkte middelen en grote inzet wel degelijk iets heeft bereikt. Door geloof, engagement en het selectief leren vanuit diverse bronnen heeft men het verschil kunnen maken.



Figuur 3. Ontwikkeling stedelijke netwerken belangrijke uitdaging voor Nederland en Vlaanderen (RSV, 1997)

Saillante punten in het RSV en Decreet

Het belangrijkste ordeningsprincipe is subsidiariteit. Er worden op zowel gewestelijk, provinciaal als gemeentelijk niveau structuurplannen opgesteld. Het gewest trekt aan de touwtjes in de gebieden die het wat betreft ontwikkeling van belang acht, de provincie doet dat voor de resterende gebieden die het van belang acht en voor al het resterende zijn het de gemeenten. Aan deze structuurplannen zijn zogenaamde Ruimtelijke Uitvoeringsplannen (RUPs) gekoppeld, en die bestaan dus ook op elk niveau. De verantwoordelijkheid voor het proces ligt van begin tot eind bij een overheid. In Vlaanderen is, zoals reeds opgemerkt, een stelsel gerealiseerd dat sterke overeenkomsten vertoont met de voorstellen die de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid in 'Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek' deed in 1998. Wat er naar de mening van sommige gesprekspartners nog ontbreekt aan het huidige stelsel, is de verbinding met investeringsbeslissingen. In Frankrijk wordt deze verbinding in de vorm van de zogenaamde plancontracten tussen staat en regio wel gemaakt. Frankrijk wordt dan ook door velen gezien als de Europese inspiratiebron voor andere landen op het gebied van ruimtelijke ordening. Nadeel van het stelsel in Vlaanderen is ook de relatieve ondoorzichtigheid voor de burger: veel activiteiten zijn vergunningplichtig gemaakt, maar welke overheid bevoegd is blijft duister voor buitenstaanders.

Vindt men in Vlaanderen dat Nederland wat betreft de bestuursconceptie nog niet ver is ontwikkeld, wat betreft de concepten is wel leentjebuurt gespeeld. Zoals reeds genoemd is de Vlaamse Ruit een expliciet antwoord op de Nederlandse Randstad. De effectieve werking van het concept 'Vlaamse Ruit' wordt op dit moment nogal laag ingeschat, evenals die van de 'stedelijke netwerken' en de 'poorten', waarvan de selectiviteit te laag is. Het zodanig centraal zetten van de haven van Antwerpen dat de andere havens daaraan ondergeschikt worden gemaakt, is in Vlaanderen niet eenvoudig te verkopen. Een kernconcept in het RSV is de 'gedeconcentreerde bundeling'. Dit lijkt op het Nederlandse concept gebundelde deconcentratie uit de Tweede Nota over de ruimtelijke ordening. Het Nederlandse concept was bedoeld om ruimtelijke deconcentratie tendensen in banen te leiden. In Vlaanderen is het bedoeld om in een totaal gedeconcentreerde ruimtelijke context ontwikkelingen om te buigen

naar meer concentratie in bestaande kernen op verschillende niveaus. Ook opvallend is de wijze waarop het begrip ‘ruimtelijke kernbeslissing’ geëvolueerd tijdens de opstelling van het RSV. Het begrip is duidelijk geïnspireerd op de Nederlandse Planologische Kernbeslissing. Uiteindelijk is het begrip niet in het RSV terechtgekomen en wordt in het plan gesproken over bindende bepalingen. De transformatie van ruimtelijke kernbeslissing naar bindende bepalingen is ingegeven door de overtuiging dat de Vlaamse en Nederlandse planning zo zeer verschillen dat een op de PKB gelijkende figuur niet zou werken.

Vlaanderen heeft in een aantal zaken ervaringen die in Nederland juist nog moeten worden opgepakt. De contouren in Nederland heten in Vlaanderen ‘afbakening’ en daarmee heeft men al langer ervaring. In een aantal andere gevallen lijkt verdere beleidsvorming en uitvoering gelijk op te lopen, zoals op het gebied van natuurbeheer en het aanwijzen van ‘natuurlijke structuren’, vergelijkbaar met de ecologische hoofdstructuur.

Besluit: de internationale oriëntatie van de structuurplanningsbeweging

Wat leert deze korte schets van de totstandkoming van het Decreet en het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen? Ten eerste dat het leren van andere landen een belangrijk en succesvol aspect is geweest bij de opbouw van de Vlaamse planning. Ten tweede dat Nederland hierbij geen gidsland is geweest.

De leidende personen in wat wij de Vlaamse structuurplanningsbeweging zouden willen noemen waren zonder twijfel internationaal georiënteerd. Ze kennen Nederland relatief goed, maar zijn zeker niet uitsluitend op dat land gericht. Bovendien waren betrokkenen zich zeer bewust van de specifieke kenmerken van de Vlaamse cultuur en bestuurspraktijk. De Vlamingen hebben inspiratie opgedaan met Nederlandse, Britse en in mindere mate Franse ervaringen. Er is een eigen Vlaamse planningaanpak uit gegroeid. Opvallend was dat onze gesprekspartners in hun commentaar er duidelijk blijk van gaven dat Vlaanderen in veel opzichten een singulier geval is. Uiteindelijk geldt dit natuurlijk voor elk land of regio met een eigen institutionele en culturele identiteit. Echter, de mate waarin ruimtelijke planners zich bewust zijn van die eigen identiteit en hoe die zich verhoudt tot de kenmerken van andere landen kan verschillen. Het zou zo kunnen zijn dat in Vlaanderen dit relatief grote bewustzijn er toe heeft bijgedragen dat op een pragmatische wijze planningprincipes en ruimtelijke planconcepten zijn aangepast. Dit lijkt in het verlengde te liggen van een conclusie die in verschillende onderzoeken naar institutionele transplantatie en lessen trekken al eerder is getrokken. Deze onderzoeken wijzen erop dat culturele overeenkomsten er toe kunnen leiden dat de complicaties die bij beleidsoverdracht kunnen optreden danig worden onderschat. Het spiegelbeeld hiervan is dat wanneer wordt geleend van een land dat in een aantal opzichten aanzienlijk verschilt, de beleidsmakers in het adopterende land zodanig verdacht zijn op moeilijkheden die zich zouden kunnen voordoen, dat ze er bewust voor te kiezen ze helemaal om te vormen naar hun eigen context. En juist dat blijkt de sleutel tot succesvolle beleidsoverdracht.

Dat Nederland niet als gidsland kan worden gezien komt duidelijk naar voren in de wijze waarop onze gesprekspartners aankijken tegen de sturingsopvatting in de Nederlandse ruimtelijke planning. Men is van mening dat deze sturingsopvatting enerzijds te weinig flexibel is om met de huidige grote maatschappelijke en ruimtelijke dynamiek om te gaan en anderzijds is ze te verblijvend om tot resultaat te leiden. Met andere woorden, de ambities, die van integraal ruimtelijk beleid, passen niet bij de implementatiewijze met zijn sterke nadruk op communicatieve instrumenten. Het is zoals een van de gesprekspartners het uitdrukte tijd om “het geweer totaal van schouder te veranderen en snel”. De Nederlandse planning is in zekere zin aan het eigen succes ten onder gegaan volgens de Vlaamse planners. De maatschappelijke dynamiek is enorm toegenomen, maar de Nederlandse planning is in

essentie nog gebaseerd op het idee van omvattende beheersing van die processen. De stap van *government* naar *governance*, zoals dat op dit moment bestuurskundige literatuur heet, lijkt maar moeizaam te worden gemaakt. Uiteindelijk zal ook de Nederlandse planning steeds meer moeten gaan lijken op de aanpak in de rest van de wereld. De Vijfde nota geeft eerder blijk van verwarring over waar het heen moet met nationale ruimtelijke planning dan dat er visie wordt geponeerd op de rol van een overheid die slechts selectief en proportioneel intervenueert in de ruimtelijke ontwikkeling. De eerste vier nota's over de ruimtelijke ordening hebben destijds wel enige bewondering geoogst, maar over de vijfde zijn allen het roerend eens: de Nederlandse planologen zijn het spoor bijster. Er staat zoveel in, dat er eigenlijk niets in staat dat het herinneren waard is. Zoiets vaags zonder duidelijke bindende afspraken, daarmee kan men bij de burger niet aankomen.

7. Besluit: nader tot elkaar?

Nederland is lang een uitzonderlijk land geweest in de internationale planningswereld. Planologen hadden vergelijkenderwijs ongekend veel invloed en de maatschappelijke steun voor hun optreden was eveneens ongewoon. Burgers waren bereid daarvoor relatief ingrijpende regelgeving en beperkt particulier ruimtebeslag op de koop toe te nemen. De bebouwingsdichtheid binnen de bebouwde kom was hoog en die daarbuiten laag. Het particulier autobezit was lager dan in omringende landen en de dichtheid van het infrastructuurnetwerk is ook veel lager dan in bijvoorbeeld België en Noordrijn-Westfalen. Maar het tij in Nederland is wat aan het keren. De eisen die mensen aan hun woonomgeving stellen nemen toe, evenals de bereidheid van gemeenten en projectontwikkelaars om een grotere variatie aan leefstijlen daadwerkelijk aan te bieden. Daarvoor mag, voor zover dat uiteraard binnen het financiële bestek ligt, ook meer worden betaald, zonodig over de grens in Vlaanderen, waar die mogelijkheden ruimer voorradig zijn dan in Nederland. Nederland lijkt een gewoner land te worden, waar planologen en stedenbouwkundigen hun plaats steeds harder moeten bevechten en steeds vaker met veeleisende en eigengereide consumenten van wonen en mobiliteit te maken hebben.

Veel van deze zaken zijn in Vlaanderen al geruime tijd de gewoonste zaak van de wereld. Met de totstandkoming van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen worden er voor het eerst duidelijke eisen gesteld aan besluitvorming in ruimtelijk-relevante sectoren. Dit mag worden gezien als een succes voor de relatief kleine Vlaamse planningsgemeenschap. Men was in de Belgische eenheidsstaat van weleer wel bekend met het fenomeen regelgeving voor de ruimtelijke ordening, maar menselijke en ruimtelijke processen gingen uiteindelijk toch grotendeels hun eigen gang. De gewestvorming in België gaf een mooie gelegenheid aan de excessen, die het resultaat waren van de ineffectieve Belgische wetgeving, een einde te maken en een professionelere aanpak te kiezen. Sinds de gewestvorming zoekt Vlaanderen bestuurlijk ook nadrukkelijker aansluiting bij Noord-Europa. De liberale leiders van de VLD Verhofstadt en Dewael hebben dat bij het aanvaarden van hun huidige ambt nooit onder stoelen of banken gestoken. Het selectief volgen van ontwikkelingen in Groot-Brittannië, Nederland en Duitsland hoort daarbij. Vlaanderen heeft de afgelopen jaren veel energie gestoken in de vorming van een eigen identiteit, met een nieuw, eigen bestuurlijk systeem. Het is zich als gevolg daarvan ook sterk bewust geworden van waarin het overeenstemt met omliggende landen en daar waar verschillen liggen. Ten opzichte van het oude België moest Vlaanderen veel professioneler, opener en betrouwbaarder worden en kon het van bijvoorbeeld Nederland zeker wat opsteken, al bleven de verschillen ermee toch ook aanzienlijk. De Nederlandse ruimtelijke concepten werden wel inspirerend gevonden, maar waarom werden ze alleen besproken en niet uitgevoerd of gehandhaafd? De eerste nota's over de ruimtelijke ordening werden gewaardeerd. Vlaamse planners keken echter met verwondering naar de acceptatie van het beleid. Waarom lieten Nederlanders zich in zulke kleine woningen huisvesten en mocht er zo weinig groen omheen? Vlaamse burgers zouden hun planners dat zeker nooit toestaan. Niettemin, een Vlaamse ruimtelijke ordening naar flexibel Noord-Europees model moest er wel komen.

Er blijven veel wettelijke, culturele en institutionele verschillen bestaan tussen Nederland en Vlaanderen, maar er lijkt wel sprake van convergentie. Men zou kunnen beweren dat Vlaanderen hieraan nog enigszins heeft bijgedragen door selectief inspiratie uit Nederland te putten, maar in Nederland wordt deze vrijwel alleen afgedwongen door interne sociaal-economische en ruimtelijke ontwikkelingen, die ertoe leiden dat burgers steeds minder pikken van hun overheid. Ook worden in Nederland de sectoren (vooral transport en infrastructuur) sterker ten opzichte van het facet ruimte, iets wat in Vlaanderen altijd al het geval is geweest.

Daar is een van de resultaten van het RSV dat de sectoren beseffen dat er überhaupt een facet ruimte is. Kijkend naar de geografische positie van beide landen, het toenemende aantal grensoverschrijdende kwesties, problemen en projecten, en ten slotte de gedeeltelijk tegenstrijdige en gedeeltelijk overeenkomstige belangen als poort naar het Europese achterland, stellen de auteurs van dit essay het DG Ruimte voor de banden met Vlaanderen nauwer aan te halen, contacten te intensiveren en meer van elkaars ervaringen te leren. De tijd is er rijp voor nu Nederland steeds minder 'cutting edge' land op het gebied van ruimtelijke ordening is en de wet van de remmende voorsprong zich heeft doen gelden. Het is tijd voor de Nederlandse planologengemeenschap meer het licht in het buitenland op te steken, te beginnen bij de meest nabije buur.

We hebben daartoe een aantal speerpunten geformuleerd en deze verdeeld in vier categorieën, te weten (1) een veranderde houding ten opzichte van het buitenland, (2) werken aan kanalen voor kennisuitwisseling, (3) lessen trekken uit elkaars ervaringen en (4) bewustwording van de onderlinge relatie bij grensoverschrijdende projecten. Bij elk van de speerpunten hebben we twee probleemstellingen/suggesties geplaatst voor verdere actie. De volgorde van de speerpunten impliceert geen prioriteitstelling. Het eerste speerpunt is het meest algemeen en het laatste het meest praktisch en toegespitst. We kunnen ons wel voorstellen dat bij de bepaling van prioriteiten dit onderscheid bruikbaar is.

Een veranderde houding ten opzichte van het buitenland

Vlaanderen heeft de afgelopen jaren meer profijt gehad dan Nederland van leereffecten uit ervaringen in andere landen. Gedeeltelijk was dat logisch omdat men daar deze lessen nodig had bij de opbouw van het eigen stelsel. Maar afgezien daarvan worden in het algemeen Vlamingen meer dan Nederlanders en in het bijzonder Vlaamse planners meer dan Nederlandse planners gekenmerkt door bescheidenheid over de eigen verdiensten ten opzichte van die van anderen. Afgezien van de vraag of de Nederlandse superieure houding (nog) gerechtvaardigd is, is deze weinig behulpzaam bij de verbetering van het eigen stelsel en de eigen praktijk. Daarnaast lijkt het bewustzijn van de eigen culturele en institutionele specificiteit ten opzichte van die andere landen eveneens bij de Vlamingen sterker ontwikkeld dan bij de Nederlanders. Studies naar de buitenlandse situatie zouden vooral gericht moeten zijn op de *planningspraktijken* elders, niet alleen de formele stelsels. Inzicht over de verhouding tussen het facet ruimte en de sectoren elders en de relatie tussen planconcepten en ruimtelijke investeringen zouden bewustzijn over de eigen eigenschappen vergroten. Bij het overplanten van dergelijke oplossingen moeten deze dan nadrukkelijk wel naar de Nederlandse situatie worden vertaald en niet onverkort worden overgenomen.

- Hoe wordt in Vlaanderen de relatie gelegd tussen de concepten genoemd in het RSV en andere provinciale en lokale plannen en de uitwerkingsplannen (RUPs)? Wat kunnen we hiervan leren om de doorwerking in Nederland te versterken? In hoeverre klopt de claim van Vlamingen dat Hollandse praatplanologie niet werkt en doen zij het op punten beter?
- Hoe werken de plancontracten in Frankrijk, die tussen staat en regio worden afgesloten en hoe wordt de verbinding gelegd tussen het facet ruimte en de sectorale investeringen? Is het mogelijk dat daar diepgaander is nagedacht over de bestuurlijke vertaling van planconcepten?

Werken aan kanalen voor kennisuitwisseling

Zoals eerder bleek is het aantal fora waar Nederlanders en Vlamingen elkaar verslag doen van ontwikkelingen aan beide zijden van de grens erg beperkt, ondanks het spreken van dezelfde taal en de geografische nabijheid. Dat is opmerkelijk, en de vraag of daardoor kansen worden gemist op zowel kennisuitwisseling als een duurzame samenwerking op politiek-strategisch niveau verdient aandacht. Er bestaan onvermijdelijk verschillen van inzicht en er zijn

uiteenlopende belangen hier en daar, maar men kan elkaar heel goed ook als spiegel of klankbord gebruiken voor op handen zijnde ontwikkelingen en als ruimtelijk blok binnen een verenigd Europa. Het is een samenwerkingsverband dat, bij bewustzijn van en respect voor onderlinge verschillen, veel potentie tot verdieping heeft. Zowel aan kanalen voor kennisuitwisseling op academisch terrein, ambtelijk terrein als politiek terrein kunnen op termijn veel voordelen verbonden zijn.

- Welke kanalen staan er momenteel open tussen Nederlandse en Vlaamse planners, beleidsmakers, besluitvormers en academici om ideeën aan elkaar over te dragen en ervaringen te delen? Een inventarisatie hiervan kan leren of en zo ja hoe hieraan structureel iets dient te verbeteren.
- Is het mogelijk op structurele basis personeel uit te wisselen dat aan beide zijden van de grenzen tot eye-openers en nieuwe inspiratie kan leiden? Nieuwe geluiden kunnen tot nieuwe impulsen en betere bewustwording van eigen sterktes en zwaktes leiden.

Lessen trekken uit elkaars ervaringen

Hoewel de wettelijke kaders en de meest recente nota's over de ruimtelijke ordening nogal uiteenlopen, betekent dit allerm minst dat de levende ruimtelijke problematiek onvergelijkbaar is. Zo is eerder gebleken dat concepten als Randstad/Vlaamse Ruit, stedelijke netwerken, poorten/mainports, afbakening/contouren, gebundelde deconcentratie/gedeconcentreerde bundeling, de hang naar ontwikkelingsplanologie in plaats van toelatingsplanologie, de wijze waarop plandocumenten juridische gelding moeten krijgen (kernbeslissing dan wel bindende bepalingen) en de relatie tussen decentrale en centrale overheden en selectief ingrijpen van de laatste in beide landen veel aandacht vragen. In Vlaanderen, zo bleek eerder, zijn de zogenaamde RUPs van kracht; de bestuursfilosofie hierachter vertoont sterke overeenkomsten met aanbevelingen uit het WRR-rapport 'Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek' uit 1998, waaraan nimmer gehoor werd gegeven in Nederland. Tenslotte zou de belangstelling die Vlaamse experts aan de dag leggen voor de Franse praktijk ook voor Nederland leerzaam kunnen zijn, omdat daar een expliciet verband wordt aangebracht tussen planning en uitvoering.

- Hoe wordt momenteel in Vlaanderen vorm gegeven aan het begrip 'stedelijke netwerken' en wat is de praktische betekenis van de Vlaamse Stedenruit geworden? Heeft men dat daar anders vormgegeven? Nederland en Vlaanderen worstelen op dit punt met gemeenschappelijke vragen en wellicht is het mogelijk te komen tot een vorm van afstemming?
- Hoe werkt het Vlaamse equivalent van de Nederlandse contouren, 'afbakening' genaamd? Hoe hebben lagere overheden dit opgepakt en hoe hard zijn de grenzen gesteld en hoe hard worden ze gehandhaafd? Vlaanderen heeft hier al enige ervaring met een verschijnsel dat in Nederland sinds relatief kort pas actueel is.

Bewustwording van de onderlinge relatie bij grensoverschrijdende projecten

Veel geografische, culturele en institutionele verschillen waarop is gewezen in dit essay doen zich ook voor bij grensoverschrijdende projecten als de uitdieping van de Westerschelde, de aanleg van de HSL-Zuid, de aanleg van de IJzeren Rijn, het kanaal tussen Gent en Terneuzen en vele andere waarbij het ene land de positieve of negatieve gevolgen ondervindt van optreden van het andere. De achtergrond van dergelijke spanningen kan niet zonder meer worden weggenomen, maar met behulp van inzicht over de kenmerken van bestuursstructuur en –cultuur aan de andere kant van de grens worden samenwerkingsrelaties beter werkbaar. Wanneer bekend is bij Nederlandse medewerkers dat Vlamingen doorsnee een hogere mate van onzekerheidsvermijding kennen en daarom bijvoorbeeld sneller dingen contractueel willen laten vastleggen, en dat ze competitiever zijn in onderhandelingen en eerst tot het

gaatje gaan en pas daarna een compromis sluiten terwijl Nederlanders van begin af aan uit zijn op consensus, kunnen interculturele misverstanden en frustraties sneller worden gedetecteerd. Hieraan werken kan voor grensoverschrijdende projecten belangrijke positieve effecten opleveren.

- Kan er een inventarisatie worden opgesteld van projecten waarin Nederlanders en Vlamingen de afgelopen jaren hebben samengewerkt? Wat zijn hun ervaringen en welke complicaties kwam men aan beide kanten tegen? Kunnen deze ervaringen worden gekapitaliseerd zodat hier in de toekomst iets mee wordt gedaan?
- Kan er geld worden vrijgemaakt voor internationaal vergelijkend onderzoek met meer oog voor administratief-culturele verschillen tussen landen? Er is al veel bekend over de formele stelsels, maar de zeggingskracht ervan en de bruikbaarheid voor dagelijkse actie is niet altijd even groot. Inzicht in de informele kant van de zaak wordt node ontbeerd.

Beknopte literatuurlijst

Albrechts, Louis (1999) 'Planners as Catalysts and Initiators of Change: The New Structure Plan for Flanders', *European Planning Studies*, Vol. 7, No. 5, pp. 587-603

Beugels, P. (1998) 'Nederland en Vlaanderen: een ideaal stel voor een autonome Euregio', in Couwenberg, S.W. (red) *Nederland en de toekomst van Vlaanderen*, Kok Agora, Kampen/Pelckmans, Kapellen, 52-65

Broeck, J. van den (2001) *Central Belgium: a 'Park City'? a policy based on de-concentrated clustering*, *New Approaches to Land Management for Sustainable Urban Regions*, International Workshop in conjunction with the International Land Policy Forum sponsored by the Ministry of Land, Infrastructure and Transport, 29-31 October, University of Tokyo, Japan

Broeck, Jef van den & Jef van Reusel (1985) *Ruimtelijke Planning in België*, Rooilijn, 18 (4), 98-108

Buitendijk, D., L. Lemmers & D. Hanemaayer (2001) *Grondslagen van het ruimtelijk planningstelsel*, B&A Groep, Den Haag

Dam, Denise van (1996) *Blijven we burens in België: Vlamingen en Walen over Vlamingen en Walen*, uitgeverij Van Halewyck, Leuven

Faludi, A. and B. Waterhout (2002) *The Making of the European Spatial Development Perspective*, The RTPI Library Series, London

Foer, Steven de (2001) *Onder Hollanders: Een Vlaming ontdekt Nederland*, Uitgeverij Balans, Amsterdam

Gerritsen, Marinel (2001) *Cultuur als spelbreker: De communicatieve gevolgen van cultuurverschillen tussen Nederland en Vlaanderen*, Katholieke Universiteit Nijmegen (oratie), Nijmegen

Healey, P., Khakee, A., Motte, A. and Needham, B. (Eds.) (1997) *Making Strategic Spatial Plans: Innovation in Europe*, UCL Press, London

Hofstede, Geert (1991) *Allemaal andersdenkenden: Omgaan met cultuurverschillen*, Uitgeverij Contact, Amsterdam

Jong, W.M. de (1999) *Institutional Transplantation: How to adopt good transport infrastructure decision-making from other countries?*, Eburon, Delft

Klerck, P. de & Janssens, G. (1999) 'Strategische planning in Vlaanderen: Participatieve beleidsvoorbereiding op twee schaalniveau's', *Beleidswetenschap*, 2, 144-162

Luyten, J.C.L. & Verberk, V.A.M. (1968) 'De verzorgingsstructuur in het Benelux-middengebied: Een methodologische studie inzake de problematiek van spreiding van gewestelijke en regionale centra', *Stedebouw en Volkshuisvesting*, (49) 10, 393-412

Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap (1997) *Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen: integrale versie*, Departement Leefmilieu en Infrastructuur, Administratie Ruimtelijke Ordening, Huisvesting, Monumenten en Landschappen, Afdeling ruimtelijke planning, Brussel

Renard, P. (1995) *Wat kan ik voor u doen?: Ruimtelijke wanorde in België: een hypothese op onze toekomst*, Icarus, Antwerpen

Rietman, H.C.I. (1993) *Volkshuisvesting in Nederland en België: Een vergelijking van wet- en regelgeving na de tweede wereldoorlog*, Tjeenk Willink, Zwolle. (dissertatie)

Siraa, H.T., A.J. van der Valk & W.L. Wissink (1995) *Met het oog op de omgeving: Een geschiedenis van de zorg voor de kwaliteit van de leefomgeving; Het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer*, SDU-uitgevers, Den Haag

Terhorst, P. & J. van de Ven (1999) 'Stedelijke Ontwikkelingspaden, Regimes en eigendomsrechten: Brussel en Amsterdam vergeleken', *Planologisch Nieuws*, 19, 4, 342-366

Verberk, V.A.M. (1973) 'Het Benelux-Middengebied', *Stedebouw en Volkshuisvesting*, (54) 10, 372-380

Vries, Jochem de (2002) *Grenzen verkend. Internationalisering van de ruimtelijke planning in de Benelux*, Serie stedelijke en regionale verkenningen, Delftse Universitaire Pers, Delft

Weale, Albert (1992) *The new politics of pollution*, Manchester University Press, Manchester

WRR (1998) *Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek*, Rapporten aan de Regering 53, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 's Gravenhage

Gesprekspartners

Louis Albrechts is gewoon hoogleraar planologie aan het Instituut voor Stedebouw en Ruimtelijke Ordening (ISRO) van de Katholieke Universiteit Leuven. Samen met C. Vermeersch heeft hij in opdracht van de Vlaamse minister voor ruimtelijke ordening leiding gegeven aan de opstelling van het Ruimtelijke Structuurplan Vlaanderen. Als wetenschapper heeft hij ruime internationale ervaring. Hierdoor is hij veelvuldig in contact geweest met Nederlandse planners en de Nederlandse planningpraktijk. Nederland neemt in het geheel van internationale contacten en kennisbronnen voor hem geen bijzondere plaats in.

Frank D'hondt is werkzaam in zijn eigen bureau O2-Consult. Hiervoor werkte hij onder andere bij de Nederlandse Rijksplanologische Dienst. Hij is als geograaf-ruimtelijk planner gespecialiseerd in de planning op Europees, nationaal en grensoverschrijdende niveau. Hij werkte onder meer mee aan de Tweede Benelux Structuurschets, de Nederlandse Vijfde nota Ruimtelijke Ordening en ruimtelijke visies voor de Rijn-Schelde Delta en de Euregio Maas-Rijn. Hij is tevens actief in diverse vakorganisaties in Vlaanderen, Nederland en Europa.

Peter Janssens is werkzaam op het Secretariaat-Generaal van de Benelux Economische Unie. Daarvoor was hij als consultant van het bureau Mens en Ruimte betrokken bij diverse internationale projecten, waaronder de Central Capital Cities (CCC)-studie, de Tweede Benelux Structuurschets en de ruimtelijke visie voor de Rijn-Schelde Delta. Tot begin 2002 was hij voorzitter van de Vlaamse Vereniging voor Ruimtelijke Planning (VRP).

Roger Liekens is hoofd van de afdeling ruimtelijke planning van de administratie ruimtelijke ordening, huisvesting en monumenten. De administratie is op haar beurt onderdeel van het Departement Leefmilieu en Infrastructuur van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap. Door zijn lange carrière als ambtenaar van de Belgische nationale overheid en later de Vlaamse gewestelijke overheid, heeft Liekens het ontstaan van de Vlaamse planning van nabij meegemaakt.

Jef Van den Broeck is hoogleraar planologie aan het Instituut voor Stedebouw en Ruimtelijke Ordening (ISRO) van de Katholieke Universiteit Leuven. Hiervoor was hij lange tijd eigenaar-directeur van Studiegroep Omgeving, een van de toonaangevende bureaus voor ruimtelijke planning in Vlaanderen. Hij heeft als planner op alle schaalniveaus ruime ervaring, van buurt tot Benelux. Onder andere door zijn optreden als projectleider van de Tweede Benelux Structuurschets heeft hij de Nederlandse planning van nabij leren kennen.