

Wat willen planners met Europa?

Planning en besluitvorming op allerlei bestuurlijke niveaus ondervindt steeds meer invloed vanuit Europa. Het is dan ook verbaazingwekkend dat er relatief weinig inzicht is in de wijze waarop Europees beleid en regelgeving doorwerkt en wat de rol van verschillende actoren daarbij is. Dit inzicht is noodzakelijk om discussies over de rol van Europa, bijvoorbeeld ten aanzien van ruimtelijke ordening, op een zinnige manier te voeren. Een gat in de markt dus voor onderzoekers op het gebied van planning en besluitvorming.

Raoul Beunen

Onderzoeker Leerstoelgroep
Landgebruiksplanning Wageningen
Universiteit
raoul.beunen@wur.nl

Europees beleid en regelgeving spelen in toenemende mate een rol in de ruimtelijke ordening. Europees beleid en regelgeving worden bijvoorbeeld vaak genoemd als reden waarom plannen en projecten niet mogen worden toegeestaan. Maar is het wel zo dat Europa bepaalt wat wij in ons land wel en niet mogen doen? Uiteraard heeft Europa invloed, maar de uiteindelijke beslissingen maken we toch zeker zelf?!

Voordat we een antwoord kunnen geven op deze vraag is het nodig om inzicht te hebben in de invloed van Europa op de besluitvorming in ons land. En dat ontbreekt helaas nog al eens. Ondanks het toenemende besef van de Europese invloed is er nog maar weinig inzicht in de wijze waarop Europees beleid en regelgeving doorwerken naar het nationale, regionale en lokale bestuursniveau. Het boek *Making European Space* (Jensen & Richardson, 2004) is een van de weinige studies naar de relatie tussen Europees beleid en de inrichting van de ruimte. Het is een aanrader voor alle planners die geïnteresseerd zijn in Europa maar ook voor diegene die meer willen weten over de wijze waarop gedachten en ideeën de inrichting van de ruimte bepalen. De onderzoekers laten in dit boek zien hoe via Europees beleid een eenzijdig beeld over de inrichting van Europa is ontstaan. Dit beeld is de discussies over de inrichting van de ruimte gaan domineren. In dit beeld staan economische groei en de daarvoor noodzakelijke mobiliteit centraal en worden andere belangen, ideeën en alternatieven buitengesloten. Ze spreken dan ook van een *monotopia*. De schrijvers plaatsen de nodige vraagtekens bij de democratische legitimiteit hiervan en roepen op tot een kritische analyse. *“They (actors within transnational policy processes) need to understand how a monotopia can be reproduced across policy spaces, and how minds and actions are subtly shaped so that once highly controversial ideas become natural, and alternatives become unthinkable. This means understanding the relations between discourse and the ways they are institutional-*

ized: how policy ideas get formed and reproduced” (Jensen & Richardson, 2004).

Implementatie onderzoek

Inzicht in de invloed van Europees beleid en regelgeving op de besluitvorming in Nederland kan worden verkregen door het implementatie proces te onderzoeken. De suggestie wordt nogal eens gewekt dat implementatie simpelweg het uitvoeren van beleid is. Europa stelt beleid en regelgeving op en de lidstaten voeren het uit. Dit beeld is echter veel te simplistisch. Implementatie wordt in de literatuur dan ook beschreven als een complex en langdurig politiek proces waarin een groot aantal partijen gezamenlijk een beleidsuitkomst moeten bepalen (Pressman & Wildavsky, 1973; Barrett, 2004; Schofield, 2001; Mazmanian & Sabatier, 1983). Dat betekent dat bij elke keuzesituatie waarin het betreffende beleid een rol speelt, telkens opnieuw de betekenis van dit beleid “bevochten” wordt.

Implementatie literatuur benadrukt ook de interpretatieruimte van beleid en regelgeving. Het boek “ruimte rond regels” beschrijft uitvoerig dat regelgeving per definitie niet uniform kan worden toegepast (Bakker & Van Waarden, 1999). Er is altijd sprake van zogenaamde discretionaire ruimte: ruimte om beleid en regelgeving op eigen wijze te interpreteren en ruimte om deze op eigen wijze toe te passen. Aan de ene kant biedt deze ruimte de mogelijkheid om regelgeving flexibel toe te passen in specifieke situaties. Aan de andere kant ontstaan hierdoor verschillen in toepassing. De hoeveelheid ruimte die een bepaalde wet of beleid toelaat, wisselt uiteraard en bovendien wordt dit beïnvloed door institutionele kaders.

Ook Europese regelgeving kent een “ruimte rond regels”. Dat betekent dat lidstaten altijd een zekere mate van vrijheid hebben om deze regelgeving naar eigen inzichten toe te passen. Het besef van discretionaire ruimte rondom Europese regelgeving wordt nog versterkt als we eens kritischer kijken naar

de wijze waarop Europese regelgeving is geformuleerd. Europese regelgeving is vaak het resultaat van een langdurig overleg- en onderhandelingsproces. Deelnemers aan dit proces, de verschillende lidstaten, hebben vaak heel andere belangen en ideeën over regelgeving. Het uiteindelijk voorstel is er één waar ze allen mee moeten instemmen. Deze complexe besluitvormingssituatie leidt er vaak toe dat Europese regelgeving vaag wordt geformuleerd (Fairbrass, 2000; Dimitrakopoulos & Richardson, 2001). Deze vaagheid geeft betrokken immers veel meer mogelijkheden om er hun eigen invulling aan te geven. Scharpf (1988) noemt deze besluitvormingssituatie de “joint decision trap” waarmee hij wil aangeven dat beleid en regelgeving dat op een dergelijke manier tot stand komt altijd gebreken zal vertonen. Meer dan andere regelgeving laat Europese regelgeving dus ruimte voor interpretatie en ruimte voor zeer gedifferentieerde toepassing. Implementatie van Europees beleid is dus geen kwestie van simpelweg regels overnemen. Het is dan ook van belang om inzicht te krijgen in de keuzes die gemaakt worden door verschillende betrokkenen en de wijze waarop regels worden geïnterpreteerd en toegepast. Dit bepaalt immers voor een groot deel de gevolgen die Europees beleid en regelgeving hebben op planning en besluitvorming in de lidstaten.

Een voorbeeld: implementatie van de vogel- en habitatrichtlijn

Het feit dat Europese regelgeving vaag of breed is geformuleerd, zorgt voor vele onduidelijkheden bij de uitvoerders ervan. Zij moeten immers aan deze regelgeving voldoen maar weten vaak niet op welke wijze. Een goed voorbeeld hiervan zijn de vele onduidelijkheden, problemen en conflictsituaties die zijn ontstaan rondom de vogel- en habitatrichtlijn. Een analyse van de problematiek rondom deze Europese richtlijnen laat zien dat de onduidelijkheden rondom de regels oorzaak is geweest voor vele



conflicten (Beunen, 2006). Zo was er bijvoorbeeld geen duidelijkheid over welke regels toegepast moesten worden, wat deze regels precies inhielden en was er geen of onvoldoende informatie over het voorkomen van beschermde soorten. In veel gevallen wisten besluitvormers dus niet of niet goed hoe ze met de Europese regelgeving moesten omgaan. Het is dan ook niet verwonderlijk dat veel besluiten niet aan de eisen van de Habitatrichtlijn voldeden en via rechtzaken zijn gefrustreerd.

Deze situatie heeft laten zien dat de rijksoverheid een grote verantwoordelijkheid heeft bij de implementatie van Europese regelgeving. Ten eerste is de rijksoverheid verantwoordelijk voor het informeren van alle relevante betrokkenen. Vooral provincies en gemeenten die in hun besluitvorming rekening moeten houden met deze nieuwe Europese eisen, moeten op de hoogte zijn van deze regelgeving om ook daadwerkelijk te kunnen voldoen aan de gestelde eisen. In het geval van de vogel- en habitatrichtlijn is daarnaast informatie over beschermde gebieden en het voorkomen van beschermde soorten essentieel.

Maar informeren alleen is niet voldoende. We hebben immers laten zien dat regelgeving (en zeker Europese regelgeving) altijd ruimte geeft om op verschillende wijze te worden geïnterpreteerd en toegepast. Deze ruimte betekent dat er ook duidelijkheid moet worden gegeven over de invulling ervan. De rijksoverheid is in die zin verantwoordelijk voor een vertaalslag van het Europese niveau naar het Nederlandse niveau.

Dit betekent dat er keuzes gemaakt moeten worden en dat lagere overheden en andere betrokken actoren moeten worden ingelicht over deze keuzes. Gebeurt dat niet dan worden deze gedwongen om zelf op zoek te gaan naar een geschikte werkwijze. Dit zal vaak een trial-and-error proces zijn, vooral ook omdat deze actoren onvoldoende op de hoogte zijn van de Europese regelgeving en vaak de inhoudelijke kennis ontberen om de regelgeving op geschikte wijze in te vullen. Door alle onduidelijkheden en tegenstrijdige visies en belangen is besluitvorming vaker via rechtzaken verlopen. Ten aanzien van de vogel- en habitatrichtlijn is te zien dat daardoor de nadruk op procedurele eisen van de richtlijnen is komen te liggen. Dit zijn namelijk aspecten waar rechters op toetsen. De inhoud en het oorspronkelijk doel van de richtlijn verdwijnt daarmee naar de achtergrond (Beunen, 2006).

Na een periode waarin vele plannen en projecten tot rechtzaken hebben geleid, ontstond het idee dat deze Europese regelgeving ervoor zou zorgen dat geen enkel plan of project meer zou kunnen doorgaan. Het interdepartementaal beleidsonderzoek naar de Europese en Nederlandse natuurbeschermingsregulering met als titel “Nederland op slot?” en krantentitels als “verlamd door het beest”, “gemeenten in de tang van Eu-

ropese regels” of “bedreigde dieren schrik van bestuurders” zijn hiervan een illustratie. Inmiddels lijkt het allemaal wel mee te vallen met de starheid van de regelgeving. De meeste projecten zijn, zij het met vertraging, alsnog doorgegaan. Actoren hebben geleerd van de problemen en hebben dan ook meer aandacht voor de (procedurele) eisen die de vogel- en habitatrichtlijn stelt. In praktijk betekent dit dat de vereiste onderzoeksrapporten braaf worden opgesteld. Deze dienen echter alleen om genomen besluiten te legitimeren en niet als basis voor het te nemen besluit. Het is belangrijker dat er een rapport ligt, dan dat dit inhoudelijk een rol speelt. De vraag is echter of dit is wat ooit met de richtlijnen is beoogd. Het doel van de richtlijnen is immers niet dat er meer onderzoeksrapporten worden opgesteld maar dat Europees bedreigde soorten en gebieden meer bescherming genieten.

In het geval van de vogel- en habitatrichtlijn heeft de Nederlandse rijksoverheid een afwachtende houding aangenomen. Ze zijn zelfs een aantal maal door het Europese hof van Justitie op de vingers getikt. Zo heeft bijvoorbeeld het aanwijzen van beschermde gebieden erg lang geduurd. Ook het aanpassen van de nationale natuurbeschermingsregulering is pas recentelijk afgerond. Maar ook de informatievoorziening is erg moeizaam verlopen. Vaak werd de noodzakelijke informatie pas verspreid nadat de nodige problemen waren opgetreden.

Het is duidelijk dat regelgeving zichzelf niet implementeert; dit doen de betrokken uitvoerders. Juist in het geval van Europese regelgeving is het van belang dat de nationale overheid haar verantwoordelijkheid neemt en zorgt voor een inhoudelijke vertaling. Ze moet actief duidelijkheid geven over de regelgeving en de gewenste omgang ermee. Alleen dan kan voorkomen worden dat Europese regelgeving alleen maar leidt tot meer regeldruk, hogere proceskosten en frustraties.

Wat willen planners met Europa?

Met de bovenstaande inzichten willen we pleiten voor meer aandacht voor onderzoek naar de implementatie van Europees beleid en voor meer besef van de rol die nationale actoren hebben bij de uitvoering van Europees beleid. Er is meer inzicht nodig in de wijze waarop Europese regels doorwerken en hoe er invulling aan wordt gegeven. Dit kan vervolgens gebruikt worden voor het evalueren van dit Europees beleid. Leidt het Europees beleid uiteindelijk tot gewenste resultaten? Welke rol speelt Europees beleid in de strijd om de ruimte? Hoe gebruiken actoren het Europees beleid om hun eigen belangen te behartigen? In hoeverre botst Europees beleid met nationale ideeën en belangen? En tot op welke hoogte is het wenselijk dat Europa zich met de ruimtelijke ordening van de lidstaten bemoeit? Een discussie over de rol van Europa is voor planners uitermate relevant omdat er allerlei Europese initiatieven lopen op het gebied van de ruimtelijke ordening. Voorbeelden daarvan zijn het European Spatial Development Perspective (ESDP), het concept “territoriale cohesie” en Guiding Principles for Sustainable Spatial Development of the European Continent (GPSDEC-CEMAT) (zie bijvoorbeeld Faludi, 2000 of Faludi en Waterhout, 2002).

De vraag is of er überhaupt wel behoefte is aan een samenhangende Europese visie op de ruimtelijke ordening. Wie moet deze visie opstellen en op basis waarvan? En wiens belangen worden daarmee behartigd? Jensen & Richardson (2004) plaatsen in hun boek grote vraagtekens bij de legitimiteit van dit soort initiatieven en laten zien dat het allerlei ongewenste effecten kan hebben voor plannings- en besluitvormingspraktijken in de lidstaten. Juist daarom is onderzoek naar de relatie tussen Europa en de ruimtelijke ordening van groot belang.

Hiermee komen we ook weer terug bij de vraag “wat willen planners met Europa”. Voor diegene die “iets” willen met Europa zijn er in ieder geval voldoende mogelijkheden. Zij kunnen namelijk het gewenste onderzoek uitvoeren. Hiermee kunnen planners een waardevolle bijdrage leveren aan de discussies over de rol die Europa speelt en kan spelen bij de inrichting van de ruimte. Want uiteindelijk is Europa toch best belangrijk.

Literatuur

- Bakker, W. & F. van Waarden (ed.) (1999) *Ruimte rond regels. Stijlen van regulering en beleidsuitvoering vergeleken*. Amsterdam: Uitgeverij Boom.



Vogelrichtlijn (foto Raoul Beunen)

Onderwijscolumn

De Masterfase: over verwetenschappelijking en initiatieven

- Bardach, E. & E. Kagan (1982) *Going by the book. The problem of regulatory unreasonableness*. Philadelphia: Temple University Press.
- Barrett, S.M. (2004) Implementation studies: time for a revival? Personal reflections on 20 years of implementation studies. *Public Administration*. Jrg. 82, No. 2.
- Beunen, R. (2006) European Nature conservation legislation & spatial planning: for better or for worse? *Journal of Environmental Planning and Management*. Jrg. 49, No. 4.
- Dimitrakopoulos, D. & J. Richardson (2001) Implementing EU public policy. In: Richardson, J. (2001) *European Union: Power and Policy-Making*. London: Routledge.
- Fairbrass, J. (2000) *EU and British biodiversity policy: ambiguity and errors of judgement*. CSERGE Working Paper, GEC 2000-04.
- Faludi, A. (2000) The European Spatial Development Perspective – What Next?, *European Planning Studies* Jrg. 8, No 2.
- Faludi, A. & B. Waterhout (2002) *The Making of the European Spatial Development Perspective, No Masterplan*. London: Routledge.
- Jensen, O.B., & T. Richardson (2004) *Making European Space. Mobility, power and territorial identity*. New York: Routledge.
- Mazmanian, D.A. & P.A. Sabatier (1983) *Implementation and Public Policy*. Glenview, IL: Scottt, Foresman and Co.
- Pressman J. & A. Wildavsky (1973) *Implementation. How Great Expectations in Washington are dashed in Oakland*. Berkeley: University of California Press.
- Scharpf, F.W. (1988) The joint decision trap: lessons from German federalism and European integration', *Public Administration*. Jrg. 66, No. 3.
- Schofield, J. (2001) Time for a revival? Public policy implementation: a review of the literature and an agenda for future research. *International Journal of Management Reviews* Jrg. 3, No. 3.

Summary

The influence of European policies on spatial planning in the member states is growing. It is surprising, however, that little is known about the relationships between European policies and planning and decision making practices. In which way do the activities of the EU affect physical spaces? More insight is required before we can discuss the desirability and possibilities of a European spatial planning system. Studying the implementation of European policies is one of the possibilities to get more insights. It emphasises the roles of actors and their interpretation and application of policies. A study of the implementation of the Birds and Habitats directives in the Netherlands is given as an example.

In de vorige Onderwijscolumn (Topos 2) dreef ik een beetje spot met het fijne en beschermde wereldje van de Hucht. Natuurlijk is een column niet een plek om woorden terug te nemen of te nuanceren. Toch wil ik nog even terug komen op dat onderwerp.

Het is, uiteraard, niet helemaal waar dat je bij ons constant aan het handje wordt meegenomen. In de Bachelor is dat wel zo, en dan is het vaak nuttig, zoals de 'papa' van het eerste jaar, Gerrit Kleinsink. In de Masterfase gaan er toch momenten komen dat je zelf met initiatieven moet komen. Taak van de docenten dan om niet alleen de lieve papa uit te hangen. Begeleiders van je afstudeervakken moeten je kunnen prikkelen en daar horen ook ongezoeten kritieken bij. Niet echt papa-achtig te noemen. Hoewel, het is wellicht te vergelijken met een kritische papa die hun ouder wordende zoon of dochter wil uitdagen om het beste in hem of haar naar boven te halen. Zucht, zo'n vader lijkt me trouwens erg vermoeiend.

Maar een logisch vervolg en aanvulling op de Bachelor is dat in de Master wetenschappelijke diepgang wordt toegevoegd. Althans, dat wordt geprobeerd. Hiervoor is een stukje specialisatie nodig. Dit is voor velen niet makkelijk, want onze studie wordt vaak vanwege brede vakgebied gekozen. Helaas, helaas, enige focus is nodig om diepgang te krijgen. Of tenminste 10 jaren extra studiebeurs, maar dat zit er voorlopig niet in. Naast het maken van keuzen wordt je in de Master-fase gedwongen om zelfstandig en met initiatief te werken. Dit wordt natuurlijk in de Bachelor ook erg gewaardeerd, maar is nu noodzakelijk. Zonder initiatief geen afstudeervak en stage, twee essentiële onderdelen van dit studiedeel. Daarnaast zijn er nog een handjevol vakken waarin je wordt voorbereid op de gewenste 'verwetenschappelijking'. Zelf ben ik geen wetenschapper, ontdekte ik. Ik denk veel te snel; wat heeft wetenschap nu voor zin? Conflicten en problemen in ruimtegebruik moeten we toch gewoon met elkaar oplossen? Wat kan een stoffige wetenschapper daar nu aan toe voegen? Want voor echte wetenschap moet je toch bij andere vakgebieden zijn? Ho, ik was van plan vandaag niet te gaan zeuren. Misschien moet ik die wetenschap niet zo serieus nemen. Want wat is er nu leuker om al filosoferend oplossingen te bedenken? En dan ook nog eens eindelijk diepgang, discussie en koppeling met praktijk! Eerlijk is eerlijk; de Master is tot nu toe zeer leerzaam. Mits je die zelfstandigheid en initiatieven hebt, natuurlijk.

Hierbij hoop ik dat ik mijn toch enigszins cynische slotstuk van de vorige onderwijscolumn, waarin ik me afvroeg of we na onze opleiding wel klaar zouden zijn voor de grote-mensen-wereld, iets heb kunnen nuanceren. Als ik zie hoe vaak pas afgestudeerde 'vrienden van het Zusterhuis' snel hun plekje kunnen vinden, dan is het rechtvaardig om te zeggen dat afgestudeerde Landschapplanners en -ontwerpers zeker wel klaar zijn voor een passende baan in het werkveld. En bij deze zou ik alle net-afgestudeerden hierbij veel succes en plezier willen toe wensen!

Goh, wel een veel te lief einde hè?! Tsja, grote kans dat ik mijn medestudegenoten in het vakgebied nog een keer tegen kom. En als planner wil ik natuurlijk iedereen te vriend houden!

Lotte Bontje