Europeaniseren vraagt om een actieve ruimtelijke ordening

De provinciale ruimtelijke ordening in Europese context

In het 'Europa van de regio's' spelen regionale overheden volgens sommigen een grotere rol dan nationale overheden. De effecten van Europees beleid, dat in de regel tamelijk abstract geformuleerd is, worden vaak pas zichtbaar en voelbaar op het regionale niveau. Ook in de ruimtelijke ontwikkelingen. Daarom worden subnationale overheden geacht hun ruimtelijk beleid te 'europeaniseren'. Maar wat is eigenlijk europeaniseren? Hoe doe je dat? En hoe succesvol zijn de Nederlandse provincies daarin? Deze vragen worden in dit artikel beantwoord aan de hand van de bevindingen uit een onderzoek naar de invloed van de Europese Unie op de provinciale ruimtelijke ordening.

Arjen de Wit
Junior wetenschappelijk medewerker, leerstoelgroep Landgebruiksplanning, Wageningen Universiteit
arjen.dewit@wur.nl



Voorop gesteld: de Europese Unie doet niet aan ruimtelijke ordening. Eén van de belangrijkste principes van de EU is subsidiariteit, wat betekent dat de EU zich alleen dán met een onderwerp bezighoudt, als haar optreden doeltreffender is dan een optreden op een lager schaalniveau. Gelet op dat uitgangspunt zijn de lidstaten het erover eens dat de Europese Unie geen bevoegdheid voor ruimtelijke ordening hoeft te hebben. Daar komt nog bij, dat een gemeenschappelijk ruimtelijk beleid gevoelig kan liggen. Ruimtelijke ordening heeft tenslotte betrekking op 'het territorium', en sommige landen zien het als een aantasting van hun soevereiniteit, als de EU zich daarmee gaat bemoeien.
Toch wringt er iets. Want heel veel Europees beleid heeft wel degelijk invloed op de ruimtelijke ontwikkelingen in de lidstaten. Denk bijvoorbeeld aan de Kaderrichtlijn Water, de Habitatrichtlijn en het uitgebreide stelsel van landbouwsubsidies. Bovendien: als er iets grensoverschrijdend is, dan is het wel 'de ruimte'. De gedachte om enige samenhang in de ruimtelijke ontwikkelingen binnen Europa te brengen, ligt dus voor de hand. Uit die gedachte ontstond in 1999 het Europees Ruimtelijk Ontwikkelingsperspectief (EROP), een niet-bindend document, waar de (toen nog) vijftien Europese ministers voor ruimtelijke ordening tijdens een 'informele' bijeenkomst voor tekenden. Daarmee spraken zij af, te streven naar een evenwichtige en duurzame ontwikkeling van het grondgebied van de Europese Unie. Omdat de ministers zich bewust waren van de noodzaak om subnationale overheden hierbij te betrekken, stelden zij in het EROP "dat lokale en regionale bestuurlijke en administratieve instanties bij hun planning met betrekking tot de ruimte de geïsoleerde kijk op hun grondgebied zouden moeten laten varen en van meet af aan rekening zouden moeten houden met Europese verbanden en vervlechtingen." (Europese Commissie, 1999). Met andere woorden: regionale overheden moeten europeaniseren.

Europeanisering

De Europese Unie heeft zich ontwikkeld tot een institutie van grote betekenis, waar lagere overheden niet meer omheen kunnen. Om binnen de EU goed te kunnen functioneren, wordt van ze verwacht dat ze zich aanpassen aan de regels, gebruiken, procedures en het beleid van de EU. Dat aanpassingsproces heet europeanisering. Börzel en Risse (2000) onderscheiden drie dimensies van europeanisering: policy, politics en polity.

Policy

De Policy-dimensie heeft betrekking op de concrete beleidsinvloed van de Europese Unie. Naar schatting wordt

75% van de Europese wet- en regelgeving uitgevoerd door decentrale overheden. Dat betekent dat het beleid en de beleidsinstrumenten van die overheden sterk wordt beïnvloed door Europa. Voor sectoren als water en milieu, die rechtstreeks met Europees beleid te maken hebben, is die invloed makkelijker te bepalen dan voor ruimtelijke ordening. Immers: er is geen Europees ruimtelijk beleid, en de invloed zal dus bestaan uit indirecte effecten vanuit verschillende sectoren. Het Ruimtelijk Planbureau onderzocht de invloed van zes ruimtelijk relevante Europese beleidsvelden op ruimtelijke ontwikkelingen in Nederland en noemde die studie niet voor niets "Unseen Europe" (Van Ravesteyn en Evers, 2004). De schrijvers geven daarmee aan dat het zeer moeilijk is om een volledig beeld te krijgen en dat de effecten vaak niet worden gezien of onderschat. De vraag is dan ook, in hoeverre provinci-ale afdelingen ruimtelijke ordening zich bewust zijn van de invloed die de Europese Unie heeft op hun beleid.

Bij het onderzoek, dat werd uitgevoerd in zes provincies, werd door de afdelingen ruimtelijke ordening in de eerste plaats gewezen op de problemen die de afgelopen jaren zijn opgetreden met luchtkwaliteitsnormen, de Habitatrichtlijn en de Kaderrichtlijn Water. Een enkeling gaf aan dat bepaalde instrumenten van het provinciale grondbeleid en de ontwikkeling van bedrijvigheid opgevat kunnen worden als staatssteun, en daarom aan beperkingen gebonden zijn.

De afdelingen ruimtelijke ordening leggen dus de nadruk op de sticks, het beleid dat regulerend of restrictief werkt. Van de carrots, stimulerend beleid door middel van subsidies, zijn ze zich veel minder bewust. De betrokkenheid van ruimtelijke ordening bij het Europees regionaal beleid blijkt relatief klein te zijn. Provincies geven aan veel baat te hebben bij structuurfondsgelden, waarmee men bijvoorbeeld bedrijventerreinen bouwt en infrastructuur verbetert. Maar ondanks het duidelijk ruimtelijke karakter van dit soort projecten is ruimtelijke ordening slechts zijdelings betrokken bij de planontwikkeling. De regie ligt meestal bij de afdeling economische zaken of verkeer en vervoer. Opvallend is verder dat het Europese landbouwbeleid bij geen enkele afdeling ruimtelijke ordening ter sprake komt, terwijl uit "Unseen Europe" blijkt, dat dit beleid wel degelijk invloed heeft op ruimtelijke ontwikkelingen. Zo wordt de concentratie van melkveehouderij in Noord Nederland versterkt en stimuleert het EU-beleid multifunctionele landbouw.

Politics

De Politics-dimensie heeft betrekking op de mate waarin lagere overheden deelnemen aan Europese besluitvorming. De relatie tussen verschillende bestuursniveaus wordt steeds meer gekenmerkt door onderlinge afhankelijkheid en steeds minder door hiërarchie. Doordat nationale overheden enerzijds bevoegdheden afstaan aan supranationale organisaties als de Verenigde Naties en de Europese Unie, en anderzijds aan decentrale overheden, is een situatie ontstaan waarin verschillende overheidsniveaus van elkaar afhankelijk zijn om hun eigen doelen te bereiken. Bijvoorbeeld: een provincie heeft Europees structuurfondsgeld nodig om een weg aan te leggen; de Europese Commissie heeft de expertise en organisatiecapaciteit van provincies nodig om in Nederland haar regionaal beleid te realiseren. Er ontstaat een systeem van 'multi-level governance': overheden vormen een beleidsnetwerk, onderhan-delen met elkaar en proberen elkaar te beïnvloeden. De politicsdimensie roept dus de vraag op: in hoeverre is de provincie onderdeel van dit beleidsnetwerk? Praat men mee in Europa?

Het blijkt dat de interesse binnen provincies voor deelname aan Europese beleidsvorming toeneemt. Provincies beginnen zich te realiseren, dat Europa weliswaar ver weg lijkt, maar dat de Brusselse beslissingen vroeg of laat bij hén terechtkomen. Daarom kan het lonen om in een vroeg stadium betrokken te raken bij Europese beleidsvormingsprocessen. Andersom staan de Europese Commissie en het Europees Parlement steeds meer open voor regionale betrokkenheid, omdat ze zich realiseren dat regio's in de uitvoeringsfase onmisbaar zijn.

Toch blijkt het voor provincies een lastige opgave om hun stem in Europa te laten horen. Provincies kunnen drie wegen naar Brussel bewandelen, elk met hun eigen obstakels. De eerste weg voert langs het Comité van de Regio's, een raadgevend orgaan bestaande uit regionale en lokale bestuurders. De provincies twijfelen aan de effectiviteit van het Comité omdat dit orgaan te laat bij beleidsvormingsprocessen zou worden betrokken. De kernbeslissingen zijn dan al genomen. Daar komt nog bij, dat de adviezen door verdeeldheid binnen het Comité vaak niet concreet genoeg zijn.

De tweede weg loopt via de Haagse ministeries. Zij zijn in de Raad van de Europese Unie vertegenwoordigd en kunnen deskundigen afvaardigen naar expertgroepen die de Commissie ondersteunen bij de beleidsvoorbereiding. Volgens provincies hechten de ministeries uit angst voor machtsverlies echter nog sterk aan hiër-archische verhoudingen en betrekken zij subnationale overheden te weinig bij hun Europees handelen, enkele gunstige uitzonderingen daargelaten.

De obstakels op de eerste twee wegen zetten provincies ertoe aan om de derde weg te kiezen, die van de directe lobby. De provincies hebben vertegenwoordigers in Brussel, die coalities proberen te vormen met andere regio's in Europa. Via deze weg komen provincies langzamerhand steeds meer rechtstreeks in contact met de Europese Unie. Maar door het informele karakter en de grote concurrentie van andere lobbyende regio's, belangenorganisaties en private partijen vormt ook deze weg geen stabiele basis om mee te praten in Europa.

Door het ontbreken van een Europese

bevoegdheid voor ruimtelijk beleid is het extra lastig om ruimtelijke ordening een plaats te geven in de lobby. Er is geen direct aanspreekpunt in Brussel. De interesse voor deelname aan Europese beleidsvorming is bij afdelingen ruimtelijke ordening dan ook duidelijk kleiner dan bij bijvoorbeeld milieu, natuur of landbouw.

Polity

De polity-dimensie tot slot beschrijft veranderingen in de 'mentaliteit' van een overheid, de bestuurscultuur en de manier van werken. Dit hangt nauw samen met de structuur van een overheid: een culturele verandering kan aanleiding zijn voor een organisatorische verandering. Bijvoorbeeld door het oprichten of opheffen van afdelingen en het verschuiven van verantwoordelijkheden. Het polity-aspect van Europeanisering gaat in dit geval dus over cultuurveranderingen bij de provincies en over de organisatorische ontwikkelingen die daarmee samenhangen.
Deze institutionele verandering wordt in veel provincies aangeduid als het 'Europaproof' maken van de organisatie. Provincies beschikken daarvoor over een afdeling Europese Zaken, die de taak heeft de bewustwording van Europa bij de medewerkers te vergroten. 'Europa' moet een vanzelfsprekend onderdeel van hun denken en handelen worden. Dat betekent dat medewerkers zelf de voor hun werk relevante ontwikkelingen gaan volgen en kunnen beredeneren hoe ze die zouden kunnen benutten, of hoe ze er rekening mee kunnen houden. Dit lukt steeds beter. Vooral afdelingen als milieu en water, die de afgelopen jaren tamelijk onverwacht getroffen werden door grote problemen met bijvoorbeeld luchtkwaliteitsnormen en de Kaderrichtlijn Water worden door schade en schande wijs en tonen zich steeds pro-actiever. Bij afdelingen ruimtelijke ordening is het bewustzijn nog niet zo ver ontwikkeld. De implementatie van het EU-beleid wordt in eerste instantie gezien als een sectorale aangelegenheid. Daardoor blijkt vaak pas achteraf welke invloed een bepaalde beleidsaanpassing heeft op ruimtelijke ontwikkelingen. Ruimtelijke ordening loopt op die manier telkens achter de feiten aan.

Ruimtelijke blik

Europees beleid wordt door provinciale afdelingen ruimtelijke ordening dus vooral ervaren als een obstakel, dat nauwelijks te beïnvloeden of te ontwijken is. Het interessante is, dat de oorzaak van dat negatieve beeld waarschijnlijk juist gezocht moet worden in een gebrek aan een ruimtelijke blik op het Europese beleid. De problemen die de afgelopen jaren zo in het nieuws geweest zijn, hadden niet zozeer betrekking op het beleid zelf, als wel op de uitwerking die het had op allerlei vormen van ruimtegebruik. Niet de luchtkwaliteitsnorm is het probleem, maar het feit dat daar bij de aanleg van een woonwijk onvoldoende rekening mee wordt gehouden. Dit besef dringt langzaam door. Bij één van de provincies gaf een medewerker aan, dat de implementatie van de Vogel- en Habitatrichtlijnen inmiddels vooral als ruimtelijk vraagstuk wordt beschouwd. Daardoor is men beter in staat om compenserende maatregelen te treffen.
Bovendien komen er in de ervaring van provincies regelmatig tegenstrijdigheden voor tussen verschillende Europese beleidslijnen. Een concreet voorbeeld in één van de provincies is de tracékeuze van een rondweg, die vanwege luchtkwaliteitsnormen verder buiten de stad moest worden gelegd, terwijl toetsing aan de Habitatrichtlijn de weg juist richting de stad duwde.
Juist vanwege het sectorale karakter van Europees beleid is het belangrijk dat de provinciale ruimtelijke ordening vroeg bij beleidsvorming en -uitvoering betrokken wordt en bijdraagt aan een goede afstemming met ander beleid en provin-ciale doelstellingen.
Als provincies daarin slagen, betekent europeaniseren voor de ruimtelijke ordening misschien wel helemaal niet zo'n grote aanpassing als voor veel sectorafdelingen. Immers, in het ruimtelijk afstemmen van verschillende beleidsvelden aan de hand van een integrale visie heeft de provinciale ruimtelijke ordening al jaren ervaring.

Noot en Literatuur

Dit artikel is gebaseerd op de afstudeerscriptie Europees denken en handelen, de invloed van de Europese Unie op de provinciale ruimtelijke ordening, die Arjen de Wit in 2005 schreef in het kader van zijn MSc-opleiding Ruimtelijke planning aan Wageningen Universiteit. Het onderzoek bestond uit een literatuurstudie en interviews met medewerkers van zes provincies, het Interprovinciaal Overleg en het ministerie van VROM.

- Börzel, T.A. en T. Risse (2000) When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Change. European Integration online Papers. Volume 4, No. 15. http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-015a.htm
- Europese Commissie, Comité voor Ruimtelijke Ontwikkeling (1999) EROP, Europees Ruimtelijk Ontwikkelingsperspectief. Op weg naar een evenwichtige en duurzame ontwikkeling van het grondgebied van de EU, Luxemburg: Bureau voor officiële publicaties der Europese Gemeenschappen.
Europese Commissie (2006), http://ec.europa.eu/avservices/photo/photo_thematic_en.cfm?id=&mark=PRO,SYMB.
- Ravesteyn, N. van en D. Evers / Ruimtelijk Planbureau (2004) Unseen Europe, A survey of EU Politics and its impact on spatial development in the Netherlands, Rotterdam: NAi.

Summary

Many European policy fields influence spatial developments in Europe. Sub-national governments like the Dutch provinces are therefore supposed to 'europeanise' their spatial planning. This means they adapt their way of working and their policy to EU rules and regulations. In general, spatial consequences of EU policy are often underestimated. The provincial spatial planning departments are more aware of the negative effects of EU policy than of the possibilities it offers. Though provinces are increasingly active in European policy making, spatial planning is hardly involved.
Provinces are dealing with EU policy too much along the sectoral track. More involvement of the spatial planning departments could help implementing EU policies more efficiently.