

**Voorstudies en achtergronden**

**Europese integratie  
en de Nederlandse  
ruimtelijke ordening**

**VI02**

W. Zonneveld

**1998**

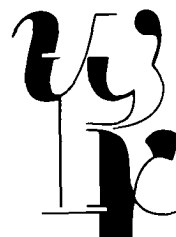
A. Faludi

Sdu Uitgevers, Den Haag, 1998

ex. 4

Bibliotheek Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid  
Plein 1819 nr. 2 2514 JN 's-Gravenhage  
Postbus 20004 2500 EA 's-Gravenhage  
Telefoon 070 - 564100 toestel 4462/4454

**Wetenschappelijke Raad  
voor het Regeringsbeleid**



ISBN 90-399-1496-6

# Voorwoord

Een van de belangrijkste uitdagingen aan het ruimtelijk beleid is zonder twijfel de Europese eenwording. Wat zullen de consequenties hiervan zijn? Welke implicaties heeft het wegvallen van de binnengrenzen voor investeringspatronen? Welke mogelijkheden heeft de nationale overheid om een eigen beleid te ontwikkelen ten aanzien van de ruimtelijke kwaliteit? Is een uitholling van de beleidsvrijheid te verwachten? Deze en andere vragen waren aanleiding voor de raad om in het kader van het WRR-rapport *Ruimtelijke-ontwikkelingspolitiek* de onderzoekers dr. W. Zonneveld en prof.dr. A. Faludi van het Onderzoeksinstituut AME (Amsterdam study centre for the Metropolitan Environment) van de Universiteit van Amsterdam te vragen een studie op dit terrein te verrichten.

De voorliggende studie geeft aan dat de geografische ligging van Nederland en de hier aanwezige 'harde' en 'zachte' infrastructuur ervoor zorgen dat de Europese eenwording zich op korte termijn zal manifesteren in een versterkte druk op de ruimte. Tegelijkertijd laten de onderzoekers zien dat ruimtelijk beleid en met name 'bedrijfsomgevingsbeleid' uit zou kunnen groeien tot een van de weinige beleidsterreinen waarmee de nationale overheid op een legitieme wijze 'beleidsconcurrentie' kan voeren. De studie wijst verder op de discrepantie tussen de systematiek van het vigerende Nederlandse ruimtelijke-orderingsbeleid en het zich ontwikkelende Europese ruimtelijk beleid. Het roept daarmee de vraag op of een heroriëntatie op de eigen beleidssystematiek gegeven de herpositionering in een bredere Europese context gewenst is. Gezien het belang van het Europese integratieproces voor de nationale ruimtelijke beleidsvoering heeft de raad het nuttig geacht deze studie te publiceren in de reeks 'Voorstudies en achtergronden'.

Prof.mr. M. Scheltema  
Voorzitter WRR



# Inhoudsopgave

<b>Voorwoord</b>	3
<b>1. Inleiding</b>	7
<b>2. Project Europa: naar een 'level playing field'?</b>	11
2.1 Europese integratie als ruimtelijk project	11
2.2 Veranderende ruimtelijke structuren in Europa	16
2.3 Conclusies	26
<b>3. Naar Europese ruimtelijke beleidsvoering</b>	29
3.1 Welk soort ruimtelijk beleid?	29
3.2 Is Europees ruimtelijk ontwikkelingsbeleid wel noodzakelijk?	39
3.3 Conclusies	49
<b>4. Enkele hoofdlijnen in de systematiek van de Europese structuurfondsen</b>	53
4.1 'The pot of gold at the end of the rainbow'	53
4.2 De 'hervormde structuurfondsen'	55
4.3 Ruimtelijke beleidsvoering door gebiedsaanwijzing	60
4.4 Conclusies	68
<b>5. De structuurfondsen in Nederland</b>	71
5.1 De participatie van Nederland in de structuurfondsen	71
5.2 Het doelstelling-I-gebied Flevoland	79
5.3 Doelstelling-5b-gebied Friesland	86
5.4 Conclusies	96
<b>6. Conclusies</b>	99
<b>Literatuur</b>	105
<b>Geïnterviewden</b>	111
<b>Over de auteurs</b>	113
<b>Lijst van afkortingen</b>	115



# Inleiding

Is een heroriëntatie van de nationale ruimtelijke ordening noodzakelijk? Formeel gesproken is sprake van een nationaal ruimtelijk orderingsbeleid dat voor de periode 2010 (nagenoeg) herijkt is. Dit impliceert uiteraard niet dat tot 2010 geen wijzigingen meer noodzakelijk zijn, wel dat allerlei beslissingen die voor 2010 hun beslag moeten krijgen op nationaal niveau politiek aanvaard zijn. Toch wordt thans om een afwegingskader gevraagd dat gebruikt kan worden voor allerlei beslissingen die betrekking hebben op de nationale ruimtelijk-economische structuur. Klaarblijkelijk schiet het huidige kader, de Vierde nota over de ruimtelijke ordening Extra, meer in het bijzonder de planologische kernbeslissing nationaal ruimtelijk beleid, in dit opzicht tekort. Nochtans kan hierin een visie worden aangetroffen op de ruimtelijk-economische hoofdstructuur van het land, waarvan de belangrijkste elementen reeds werden geïntroduceerd in de Notitie Ruimtelijke Perspectieven van 1986 (RPD, 1986) en de visie zelf in de Vierde nota van 1988 (ministerie van VROM, 1988). Het concept van de ruimtelijk-economische hoofdstructuur is in het nationale ruimtelijk orderingsbeleid echter naar de achtergrond verschoven vanwege het accent dat sindsdien gelegd is op woningbouw.

De ruimtelijk gesproken meest relevante departementen (Verkeer & Waterstaat (V&W), Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV) en Economische Zaken (EZ)) zijn op dit moment druk doende om eigen ruimtelijke afwegingskaders te ontwikkelen. V&W zoekt naar een optimale relatie tussen stedelijke ontwikkeling en (hoofd)infrastructuur. LNV heeft aandacht gevraagd voor een nieuwe relatie tussen 'stad' en 'land', wat is uitgemond in het ruimtelijk concept van het stadslandschap. Binnen het ministerie van EZ is men van mening dat het vestigingspatroon van bedrijven steeds duidelijker gestructureerd wordt door infrastructuur, waardoor 'corridors' zichtbaar worden. Hoewel het inzicht ten aanzien van deze ontwikkeling nog verdiept moet worden en de vraag nog niet beantwoord is of dit een wenselijke ontwikkeling is, is voorsnog besloten om het instrumentarium gericht op de stimulering van (de vestiging van) economische activiteiten niet langer meer te beperken tot de 'klassieke' stedelijke gebieden, maar ook daarbuiten, in corridors (de Stimuleringsregeling Ruimte voor Economische Activiteit, of StIREA).

Kortom, op nationaal niveau lijkt de huidige ruimtelijke ordening, met de daarbij behorende institutionele voorzieningen, niet meer te fungeren als de spreekwoordelijke spin in het web. Dit, maar ook andere ontwikkelingen, heeft de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) ertoe aangezet te onderzoeken of een heroriëntatie van de nationale ruimtelijke ordening noodzakelijk is. Centrale vraag hierbij was hoe het overheidsbeleid in Nederland met betrekking tot de ruimtelijke ordening meer in overeenstemming gebracht kan worden met de aspiraties van deze overheid en de voortdurende maatschappelijke dynamiek, inclusief de dynamiek binnen de overheid zelf. Een belangrijke veronderstelling die binnen de WRR hierbij werd gehanteerd, is dat de wijze waarop op nationaal niveau ruimtelijke ordening wordt bedreven een goed ruimtelijk beleid in de weg staat.

Deze wat provocerende veronderstelling roept uiteraard de nodige bewijslast op. Deze veronderstelling wordt plausibel als aangegeven kan worden dat de maatschappelijke dynamiek inderdaad dusdanig is dat de *huidige* nationale ruimtelijke ordening hier geen goed raad mee weet. Hiervan is sprake als deze dynamiek zich uitkristalliseert in ruimtelijke patronen en een ruimtelijke inrichting die volgens vigerende uitgangspunten en ruimtelijke concepten

minder gewenst of zelfs helemaal niet gewenst zijn. Ook is hiervan sprake als de voornaamste bronnen die het verloop van ruimtelijke processen beïnvloeden op andere schaalniveaus dan het nationale blijken te liggen.

Een bron van maatschappelijke dynamiek die van belang is voor ruimtelijke beleidsvoering is het Europese integratieproces. Hierbij kan bijvoorbeeld gewezen worden op de ruimtelijke gevolgen van Europees sectoraal beleid: heeft een nationaal ruimtelijk ordeningsbeleid hierop invloed? Daarnaast heeft ook het Europese integratieproces in de brede zin des woords zeer duidelijke ruimtelijke implicaties. Deze zijn zelfs zo groot dat een kwalificatie als 'Europees Ruimtelijk Project' op zijn plaats is. Zo heeft het binnenmarktproject tot gevolg dat het bedrijfsleven zijn vestigingsgedrag kan gaan wijzigen. 'Wetten' van economische bedrijfsvoering kunnen meer tot uitdrukking komen, omdat de versturende werking van landsgrenzen steeds minder belangrijk wordt.

Bovenstaande ontwikkelingen hebben, tegen de achtergrond van de centrale probleemstelling van de WRR, geleid tot de volgende vraagstelling van het onderzoek 'Europese integratie en de Nederlandse ruimtelijke ordening': *is er sprake van een uitholling van de eigen nationale ruimtelijke ordening door de Europese integratie en door concrete beleidsacties vanuit de Europese Unie?* Het is niet de bedoeling om vanuit dit onderzoek bewijsvoering naar voren te brengen die bij wijze van spreken nauwkeurig is tot enige decimalen achter de komma. Het onderzoek is meer heuristisch van aard. Het wil onder meer sailante, concrete voorbeelden van Europese invloed op de nationale ruimtelijke ordening laten zien. Het gaat hierbij met name om de vraag of zich onontkoombare ontwikkelingen aftekenen op het Europese schaalniveau die de werking van nationale ruimtelijke ordening (kunnen) verzwakken.

De hoofdstukken 2 en 3 stellen de eerste helft van de vraagstelling centraal. In hoofdstuk 2 wordt de Europese integratie als een 'project' beschouwd, dat zeer consequent, vanaf de oprichting van de Europese Economische Gemeenschap, is gericht op het tot stand brengen van een *level playing field*, een territoire, waar de economische omstandigheden overal nagenoeg identiek zijn. Het grootste deel van dit hoofdstuk is gewijd aan de veranderende ruimtelijke structuren binnen Europa als gevolg van het integratieproces. Aangegeven zal worden dat feitelijke ontwikkelingen niet overeenstemmen met het concept van een *level playing field*. Onder meer zal betoogd worden dat de economische tegenstellingen tussen regio's als gevolg van het integratieproces aan het toenemen zijn, waardoor met name voor burgers slechts ten dele sprake is van zo'n *level playing field*. Eveneens zal betoogd worden dat het binnenmarktproject leidt tot een ruimtelijke uitsortering van economische functies, een proces dat zich grotendeels onttrekt aan beleidsbeïnvloeding door nationale overheden. Dit alles leidt tot de conclusie dat het Europese integratieproces niet alleen een economisch project is, maar ook een ruimtelijk project.

In hoofdstuk 3 wordt deze conclusie opgepakt door te wijzen op de noodzaak van vormen van Europese ruimtelijke beleidsvoering. Dit hoofdstuk vangt aan met een analyse van verschillende vormen van ruimtelijk beleid binnen het territoire van de Europese Unie. Er kunnen verschillende tradities worden onderscheiden, waarbij de Nederlandse traditie er 'slechts' één is. Er is (mogelijkerwijs) sprake van een nieuwe vorm van ruimtelijk beleid, namelijk op het niveau van de Europese Unie. Vanwege het naast elkaar bestaan van verschillende tradities binnen de Europese Unie, maar ook doordat deze tradities op het schaalniveau van de Europese Unie aan het samensmelten zijn tot een enigszins hybride aanpak, wordt deze nieuwe loot aan de stam aangeduid als ruimtelijk ontwikkelingsbeleid. Op deze (in potentie) nieuwe vorm van ruimtelijke beleidsvoering worden krachten uitgeoefend die typerend zijn voor een



beleidsdomein dat zich ten doel stelt te komen tot een afweging van beslissingen. Ook op het niveau van 'Brussel' moet voor ruimtelijkontwikkelingsbeleid een plek worden veroverd die uitzicht biedt op een reële beïnvloeding van het beleid van de (vele) sectoren. In de verticale dimensie gaat het om de verhouding tussen de Europese Unie, de lidstaten en de regio's. Omdat deze theorie veel handvatten biedt voor het vinden van een uitweg, maar ook inspirerend kan werken voor de discussies in het kader van het WRR-rapport *Ruimtelijke-ontwikkelingspolitiek* is gebruik gemaakt van de economische theorie van het federalisme. Deze theorie staat centraal in het tweede deel van hoofdstuk 3.

De hoofdstukken 4 en 5 zijn gericht op de tweede helft van de hierboven staande vraagstelling: wordt de positie van de nationale ruimtelijke ordening afgezwakt door de werking van concreet, ruimtelijk relevant beleid van de Europese Unie, zoals zich dat binnen Nederland manifesteert?

Er zijn nogal wat beleidsterreinen van de Europese Unie die ruimtelijke gevolgen hebben. Gedacht kan worden aan het infrastructuur- en transportbeleid, het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid, het milieubeleid, het energiebeleid en zo meer. Het is vooral het Europese regionale beleid dat van al deze beleidsterreinen de meest directe, ruimtelijke impact heeft. Dit heeft twee oorzaken. Ten eerste gaat dit beleid gepaard met gebiedsaanwijzing, omdat het erop gericht is subsidies toe te kennen aan gebieden die aan bepaalde criteria voldoen. Ten tweede worden met deze subsidies bepaalde projecten (mede)gefinancierd, waarvan een deel direct invloed heeft op de ruimtelijke structuur en inrichting van het betreffende gebied.

In hoofdstuk 4 wordt geanalyseerd op welke wijze de structuurfondsen werken. Hierbij is de aandacht vooral gericht op de systematiek van de gebiedsaanwijzing. In hoeverre spelen bij deze gebiedsaanwijzing criteria een rol die relevant zijn vanuit het oogpunt van ruimtelijke ordening? Is er *überhaupt* sprake van ruimte voor beleidscriteria, in welke vorm dan ook, of is slechts sprake van verdelingspolitiek trek- en duwwerk, waarbij geen plaats is voor een systematische, inhoudelijke afweging ten aanzien van de vraag in welke gebieden met prioriteit ontwikkelingssubsidies beschikbaar zouden moeten worden gesteld? Bij de beantwoording van deze vragen worden de structuurfondsen in algemene zin besproken. Er wordt slechts zijdelings aandacht geschonken aan de praktijk in Nederland.

De praktijk in Nederland staat centraal in hoofdstuk 5. Ook in Nederland zijn gebieden aangewezen die in aanmerking komen voor Europese subsidieverlening. Twee van deze gebieden zijn in het kader van dit onderzoek geselecteerd om inzicht te krijgen in de wijze waarop Europees (ruimtelijk relevant) beleid zich verhoudt tot in Nederland vastgesteld beleid, waaronder het nationale ruimtelijke-ordeningsbeleid: Flevoland, dat is aangemerkt als zogeheten doelstelling-1-gebied (een gebied met economische achterstand), en Friesland, dat (grotendeels) is aangewezen als doelstelling-5b-gebied (een gebied waar, volgens Europese criteria, beleid noodzakelijk is, gericht op plattelandsontwikkeling). Het analyseniveau in dit hoofdstuk is globaal, in die zin dat gekeken wordt naar de werking van de betreffende gebiedsprogramma's, niet naar de concrete ruimtelijke effecten van met Europese subsidies tot stand gekomen projecten.

In het afsluitende hoofdstuk 6 wordt teruggekeerd naar de algemene vraagstelling en worden enige conclusies getrokken.



# Project Europa: naar een ‘level playing field’?

# 2

Dit hoofdstuk wil, tegen de achtergrond van de centrale probleemstelling, Nederland positioneren in het verband van de Europese Unie. In paragraaf 2.1 wordt geponereerd dat de Europese integratie beschouwd kan worden als een ruimtelijk project. Een vorm van Europese ruimtelijke beleidsvoering is derhalve noodzakelijk. Alvorens deze stelling in hoofdstuk 3 wordt uitgewerkt, wordt in paragraaf 2.2 een schets gegeven van een aantal voor Nederland belangrijke ruimtelijke ontwikkelingen op Europese schaal. Met name de veranderende ruimtelijk-economische structuur wordt belicht. De combinatie van globalisering en de verminderende betekenis van landsgrenzen voor het internationale bedrijfsleven leidt namelijk tot soms heftig veranderende ruimtelijke patronen. Nederland, gelegen in het economische kerngebied van Europa, wordt hierdoor ook beroerd. Belangrijke, gangbare ruimtelijke concepten lijken hun validiteit te verliezen.

## 2.1 Europese integratie als ruimtelijk project

*The completion of the European market is not only an economic phenomenon ... It is also a socio-political and geo-political phenomenon ... (Nijkamp, 1995: 33)*

*Europese integratie niet alleen economisch van aard*

Op de keper beschouwd bevat reeds het Verdrag van Rome uit 1957 een ruimtelijke visie. Kerngedachte is dat onbelemmerde concurrentie in een grote ruimte voordelen brengt. Dit kon echter slechts worden bereikt door de realisatie “... van een groots geografisch project van homogenisatie en versnelde kapitaalscirculatie” (Swyngedouw, 1994: 53).

De ruimte waar het hier om gaat, is zeer concreet: oorspronkelijk het grondgebied van de zes staten die het Verdrag van Rome hebben gesloten, nu gaat het om een ruimte gevormd door vijftien staten, straks (een moment dat waarschijnlijk steeds verder de volgende eeuw inschuift) door ruim twintig staten. Deze ruimte vertoont een bepaalde vorm. Intern is sprake van ruimtelijke differentiatie. Ruimtelijke barrières staan in de weg van het beoogde vrije verkeer van personen, diensten, goederen en kapitaal. Zelden opgemerkt, maar niettemin zeer opvallend, is dat de configuratie van het Europese continent in vergelijking tot andere continenten versnipperd is. Grote delen zijn eilanden en schiereilanden. Voor de betreffende landen en regio's brengt dit met zich mee dat in de interactie met andere landen en regio's grote afstanden en fysieke barrières overwonnen moeten worden. Enkel gegoten in deze termen is het al te begrijpen dat ‘perifere gebieden’ een steeds belangrijker Europese beleidscategorie zijn gaan vormen.

Het overwinnen van zowel afstanden als barrières vraagt om infrastructuur. Economische eenwording heeft ‘Europa’ bij wijze van spreken vanzelf ertoe genoopt, om de kaart van het continent in termen van tijd/ruimte opnieuw te tekenen, recentelijk via het concept van de Transeuropese Netwerken. Aan de basis hiervan ligt bij met name de meer perifeer gelegen lidstaten een groeiende bezorgdheid over barrières die het gevolg zijn van *missing links* of zelfs *missing networks*, “... which might frustrate the economic cohesion process in Europe” (Nijkamp, 1993: 150; zie ook par. 2.2.). Swyngedouw (1994: 53) spreekt in dit verband van het schragen van de geplande geopolitieke eenmaking.

Er zijn uiteraard meer redenen te noemen waarom economische eenwording de vraag naar (een vorm van) ruimtelijk beleid heeft doen ontstaan. Ruimtelijke positionering kan ertoe bijdragen dat economische subjecten worden achtergesteld. Deze ruimtelijke positionering vormt juist de reden waarom een perifere ligging als nadelig wordt gezien: in het geval van bedrijven kan niet goed geconcurrereerd worden; in het geval van personen kan niet of onvoldoende geparticipeerd worden in de economie. Meestal gaat het hier om samenballingen van subjecten die in een achterstandssituatie verkeren. De resulterende marginaliteit hoeft echter niet samen te vallen met de perifere ligging (Bailly et.al., 1996). Dreigende onthechting in grote steden is een verschijnsel, waar juist economische kerngebieden mee te maken krijgen, zo wordt ook in de regeringsnota 'Versterking ruimtelijk-economische structuur' (1996) onderkend. Deze thematiek, die in Brussel als uitsluiting wordt aangeduid, krijgt een steeds belangrijkere plaats toebedeeld in documenten van de Europese Commissie (Europese Commissie, Directoraat-generaal regionaal beleid, 1992; Europese Commissie, 1994). Tijdens de Informele bijeenkomst van ministers verantwoordelijk voor ruimtelijke ordening en regionaal beleid, die in juni 1997 in Noordwijk is gehouden, vond onder voorzitterschap van staatssecretaris Kohnstamm een sessie plaats om de problematiek van grote steden op de beleidsagenda te plaatsen. Het was niet de bedoeling van het Nederlandse voorzitterschap te proberen een nieuw 'Brussels' beleidsterrein te definiëren, wel om te komen tot een uitwisseling tussen alle lidstaten van de Europese Unie van ervaringen en *good practice* ten aanzien van grootstedelijke problemen. Dit voorstel is aanvaard (Bringmann et.al., 1997). Toch laat een inventarisatie van stedelijk beleid in de lidstaten van de Europese Unie zien dat momenteel een zeer divers beleid op dit gebied gevoerd wordt, waarbij slechts in een klein aantal lidstaten (i.c. Frankrijk, Verenigd Koninkrijk en Nederland) een breed opgezet stedelijk beleid gevoerd wordt (Van den Berg, et.al, 1997). Inmiddels stelt de Europese Commissie, zeer behoedzaam, dat er mogelijk op dit vlak een rol is weggelegd voor de Europese Unie (European Commission, 1997a: 14).

Kan Europese integratie (economische) nadelen voor bepaalde gebieden en subjecten met zich mee brengen, ook de voordelen van integratie kunnen ongelijk verdeeld zijn. Economische subjecten gesitueerd in centraal gelegen gebieden kunnen deze voordelen beter uitbuiten. Daar komen ook nog agglomeratie-effecten bij <sup>1</sup>. Aan een positionering binnen agglomeraties kunnen overigens ook nadelen kleven. Er kunnen extra kosten ontstaan, bijvoorbeeld omdat de bereikbaarheid verslechtert, de arbeidsmarkt (in bepaalde segmenten) krappert wordt of de milieukosten omhoog gaan.

We komen tot de conclusie dat zowel de voor- als ook de nadelen van economische integratie ruimtelijk gedifferentieerd optreden. Dit wordt versterkt door de gefragmenteerde, fysieke gesteldheid van de Europese ruimte. Onder de titel van economische en sociale cohesie wordt, verdeeld over verschillende sectorale beleidsterreinen, maar vooral in het kader van regionaal beleid, aan deze thematiek aandacht besteed. Iets als het slechten van fysieke barrières is ruimtelijke beleidsvoering bij uitstek, ook al heet dat in Europa (nog) niet zo. Dit alles is reden genoeg om de eenwording van Europa ook een ruimtelijk project te noemen.

<sup>1</sup> Al sinds de Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening is de ligging van Nederland en het behoud van de voordelen daarvan een beleidsthema. Het huidige kabinet heeft dit nog wat zwaarder aangezet: "Een belangrijke basis voor de welvaart van ons land ligt - in Europees perspectief bezien - in de gunstige verkeersgeografische ligging en de daarmee verbonden activiteiten in de sfeer van transport en dienstverlening." (TK 25 017, nr. 1, 1996, blz. 2)

### *Toenemende gevoeligheden rond de ruimtelijk-economische positie van regio's en staten*

Het bovenstaande schetst vooral een Europees perspectief. Voor de lidstaten geldt dat beleidsvoerders gedwongen zijn oog te krijgen voor de eigen ruimtelijke positie, dan wel voor de positie van de eigen regio's in Europees verband. Voor wat Nederland betreft wordt dit in de reeds genoemde regeringsnota 'Versterking ruimtelijk-economische structuur' aan de orde gesteld, overigens bepaald niet voor het eerst <sup>2</sup>. Op basis van een dergelijke positiebepaling kan getracht worden het Europese ruimtelijk-economische beleid in gunstige zin te beïnvloeden.

In feite heeft de Europese Unie, en daarvoor de Europese (Economische) Gemeenschap, allengs de ruimtelijk-economische dimensie van integratie in de peiling gekregen, met name onder de noemer van het regionale beleid. Reeds in het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap van 1957, in het artikel dat de instelling van de Europese Investeringsbank (EIB) regelt (art. 130), werd geconstateerd dat er tussen de Europese regio's aanzienlijke verschillen waren in het welvaartsniveau en dat de EIB projecten in de 'minst begunstigde regio's' kon ondersteunen (Williams, 1996: 66). Van een specifieke bevoegdheid tot het voeren van een regionaal beleid was echter geen sprake. De lidstaten werd de mogelijkheid geboden hun eigen regionaal beleid te continueren. Pas veel later, in de jaren zeventig, werd erkend dat de integratie van nationale markten en een vrij verkeer van arbeid alleen efficiënt konden verlopen indien parallel beleid gevoerd zou worden gericht op de vermindering van regionale tegenstellingen. Dit leidde uiteindelijk tot de instelling van het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO) in 1975. De instelling ervan moet echter niet gezien worden als het product van een supranationale bevoegdheid om in te grijpen in Europese ruimtelijke ontwikkeling. Meer nog ging het om een resultaat van de politieke en fiscale onderhandelingen die gepaard gingen met de toetreding van het Verenigd Koninkrijk en Ierland. Tot de Europese Akte van 1986 kan dan ook niet gesproken worden van een communautair, ruimtelijk herverdelingsbeleid. Met deze Akte werden echter de mogelijkheden voor het voeren van een soeverein, nationaal economisch beleid sterk verminderd, op hetzelfde moment dat empirisch werd vastgesteld dat de regionaal-economische tegenstellingen binnen de Economische Gemeenschap sterk waren toegenomen. Een periode van diepe recessie had zo zijn sporen getrokken. Sociale en economische cohesie werden onder invloed hiervan als titel in de Akte ingevoerd. Vermindering van regionale (dus ruimtelijke) tegenstellingen werd verheven tot communautaire beleidsdoelstelling (Giannakourou, 1996: 598). Met de aanwijzing van specifieke gebiedscategorieën (resp. doelstelling-1-, 2- en 5b-gebieden) werd het cohesiebeleid gebiedsgericht en daarmee uitgesproken ruimtelijk van aard.

Met de introductie van het Cohesiefonds in het Verdrag van Maastricht werd het grondgebied van maar liefst vier lidstaten als geheel onder een vorm van stimuleringsbeleid gebracht. De economische structuur van Ierland, Portugal, Spanje en Griekenland werd als veel zwakker gezien dan die van de overige lidstaten. Een speciaal fonds zou deze landen helpen zich voor te bereiden op de totstandkoming van de derde en definitieve fase van de Economische Monetaire Unie, die in 1999 moet ingaan. Een blik op de kaart leert dat het ook bij het cohesiebeleid gaat om ruimtelijk beleid. De cohesielanden Griekenland, Spanje, Portugal en Ierland liggen namelijk aan de rand van Europa.

Uit deze beknopte geschiedenis die verder zal worden uitgewerkt in hoofdstuk 4, blijkt dat het bestrijden van ruimtelijke ongelijkheden een *conditio sine qua non* is gaan vormen voor het bereiken van wat als *level playing field* wordt

2] Dit is een thema in alle ruimtelijke-ordeningsnota's sinds het verschijnen van de Vierde Nota in 1988, zoals in de inleiding is gesteld.

beschreven. Dit is een Europese ruimte waar dezelfde concurrentie- en vestigingsvoorwaarden gelden, ook ruimtelijk, en waar alle vormen van 'oneerlijke' concurrentie zijn uitgebannen. Regionaal beleid naar Europese snit is erop gericht regio's die in een achterstandssituatie verkeren qua concurrentievermogen en welvaart meer concurrerend te maken ten opzichte van economisch succesvolle regio's. Maar dit soort regionaal beleid wordt vooral aangestuurd door economische criteria en staat niet gelijk aan de meeromvattende vorm van beleid gericht op ruimtelijke afstemming. Krautzberger en Selke problematiseren dit als volgt:

Eine klare und in ihren wesentlichen Merkmalen konsistente Vorstellung von der nachzustrebenden räumlichen Struktur des Territoriums, an der sich die zu fördernden Gebietskategorien zu orientieren haben, fehlt bis heute. Dies ist eine entscheidende Aufgabe der künftigen europäischen Raumordnungspolitik. Die Zerteilung des Territorium der Europäischen Union in Gebiete, die aufgrund ungünstiger Indikatoren gefördert werden dürfen und sogenannte 'weiße Gebiete', in denen die ökonomische Situation eine räumlich gezielte Förderung ausschließt, stößt heute an ihre Grenzen, da sie die räumlichen Probleme der Gemeinschaft nicht mehr sachgerecht widerspiegelt. (Krautzberger en Selke, 1996: 35)

Ook ten aanzien van het Europese kerngebied, meestal vereenzelvigd met Noordwest-Europa, wordt daarom steeds vaker naar voren gebracht dat er een noodzaak is een beleid te voeren dat erop gericht is een adequate ruimtelijke ontwikkeling te bevorderen. Een omvangrijke studie naar het CCC-gebied<sup>3</sup>, één uit een reeks van 'transregionale studies' verricht in opdracht van de Europese Commissie, gaat hier uitvoerig op in (zie bijgaand tekstkader).

*Ruimtelijke problemen in het economisch kerngebied van Europa*

Deze regio, die ruim 11 procent van het totale oppervlak en 27 procent van de bevolking van het Europa van de Twaalf omvat, produceert 35 procent van de toegevoegde waarde van de Europese Unie (stand 1990). Het Centraal Hoofdstedelijk Gebied, dat grofweg samenvalt met Noordwest-Europa, wordt dan ook aangeduid als 'zenuwcentrum' van de Europese Unie, vooral vanwege de aard van de belangrijkste economische activiteiten (een relatief overwicht van dienstensector, handel en R&D) en de concentratie van bestuurscentra (Europese Commissie, 1995a). Wel laat het gebied intern een enorme differentiatie zien. Het bruto regionaal product varieerde in 1990 van 78 procent tot 166 procent van het communautair gemiddelde (European Commission; Directorate General XVI, 1996). Op zich vormt dit al een groot beleidsprobleem dat zich vanwege de politieke gevoeligheden vooral op nationaal niveau doet gelden. Maar vanwege de hoge dichtheid van bevolking en bedrijvigheid kampt het gebied ook met enorme problemen in termen van congestie en milieubelasting. De 'CCC-studie' benoemt dan ook een groot aantal probleemgebieden: 'oude industriegebieden in de omschakelingsfase', 'stedelijke probleemgebieden' en een reeks van plattelandsgebieden, vooral gebieden die met ontvolking, intensieve landbouw dan wel met opdringende verstedelijking geconfronteerd worden. In een 'trendskenario' wordt als belangrijkste probleem de bedreiging van de economische en sociale samenhang in het gebied genoemd. De gebieden die het economisch al goed doen zullen in meer dan proportionele mate de economische groei van het gebied naar zich toetrekken. Dit geldt vooral voor steden gelegen binnen zogeheten Eurocorridors. Dit zijn grensoverschrijdende verkeersassen, gekenmerkt door omvangrijke 'stromen' en een grote diversiteit van vervoervormen (multimodaliteit).

<sup>3</sup> Dit gebied omvat ruwweg Zuidoost-Engeland, de Beneluxlanden (excl. Friesland, Groningen, Drenthe en Overijssel), vier Duitse deelstaten (Nordrhein-Westfalen, Hessen, Rheinland-Pfalz en Saarland) en Noord-Frankrijk (incl. Ile de France). CCC staat voor Central Capital City regions, zo aangeduid omdat hier vijf Europese hoofdsteden zijn gelegen. Momenteel is in het kader van het CI INTERREG IIC een operationeel programma in voorbereiding, gericht op een regio, waar dit CCC-gebied deel van uitmaakt. De naam CCC is echter taboe geworden: elke verwijzing naar een gebied dat centraal zou liggen, veronderstelt dat andere gebieden een meer perifere ligging hebben.

De positie van Noordwest-Europa binnen Europa is weliswaar dominant, maar er zijn duidelijk bedreigingen ten aanzien van de interne samenhang en de ruimtelijke en milieukwaliteit. Het is om deze reden dat, onder meer vanuit Nederland (Raad voor de Ruimtelijke Ordening, 1995), gesteld wordt dat de Europese Unie in het kader van het regionale beleid en het opkomende ruimtelijke-ontwikkelingsbeleid (zie hfdst. 3) zich niet alleen moet bekommeren om perifere regio's. Er is ook aandacht nodig voor de ruimtelijke voorwaarden om centrale gebieden, waaronder Noordwest-Europa, hun economische functie te laten vervullen (Witsen, 1995: 101; Zonneveld en Faludi, 1996). Vooralsnog ligt dit uiterst gevoelig in de Europese Unie. Dit blijkt wel uit de heftige debatten die over dit soort vraagstukken plaats vinden in het Comité van de Regio's (Hertog, 1995a; Hertog, 1995b). Zo vechten de zuidelijke landen en regio's de vanzelfsprekendheid aan waarmee havengebieden als Rotterdam zich opwerpen als toegangspoorten van Europa, dus ook van de zuidflank van het continent. De behandeling van een recent conceptadvies van het Comité, waarin gesproken werd van een 'verschuiven van het vervoer van de grote havens' naar kleinere havens elders in het Noordzee-gebied en in het Atlantisch gebied, gaf zelfs aanleiding tot een heuse controverse (Comité van de Regio's, 1996). Aan Nederlandse zijde realiseerde men zich dat dergelijke gedachten 'desastreus' gevolgen zouden hebben indien deze gemeengoed zouden worden in het denken binnen de Europese instituties (De Lange, 1997). In de vorm van amendementen op het conceptadvies werd door de Nederlandse delegatie enige verbale creativiteit tentoongespreid. Toegevoegd werd de passage: "In het algemeen moet het maritiem vervoer tussen de verschillende havens aan de EU-kusten geoptimaliseerd worden", een formulering waarmee voornamelijk kool en gas gespaard werden. De verwijzing naar het ontlasten van de Noordzeehavens werd geschrapt.

De Europese Commissie zelf geeft in een rapport over economische en sociale cohesie aan dat over de periode 1985-1995 verschillen tussen de lidstaten zijn afgenomen, een conclusie die vooral is ingegeven door het feit dat het inkomen per hoofd van de bevolking in de vier armste landen van de Europese Unie gestegen is van 66 procent naar 74 procent van het communautaire gemiddelde (European Commission, 1996). Wordt gekeken naar andere indicatoren dan de afstand tot een rekenkundig gemiddelde, waarbij een verkleining overigens ook kan wijzen op "gespreide armoede" (Luning Prak, 1960), dan moet getwijfeld worden aan een trend in de richting van convergentie van economische prestaties van Europese lidstaten en regio's. Kapitaalstromen in termen van bedrijfsinvesteringen in de richting van achtergebleven regio's zijn volgens Shepley en Wilmot (1995) te klein voor een dergelijke convergentie, zelfs gedurende de late jaren tachtig, toen de condities hiervoor (algehele economische groei) uiterst gunstig waren. Dit wordt gekwalificeerd als een oorzaak van "... a major headache for European policy-makers." (blz. 66). Zij vervolgen:

The sources of the failure of economic activity to spread to the periphery are not readily susceptible to public policy influence - at various times the European authorities have targeted direct investment, transport links, training initiatives and general technology levels, but the simple fact of the matter is that the inertia in economic location tends to outweigh other factors most of the time, and there is no reason to expect European policy-makers to have more success in the future than they have had in the past in encouraging economic activity to disperse. (blz. 66-67)

Andere auteurs zien nog wel mogelijkheden voor beleidsinterventie. Bachtler bijvoorbeeld wijst, tegen de achtergrond van een uitbreiding van de Europese Unie met Oost-Europese landen, op de mogelijkheid de structuurfondsen exclusief toe te spitsen op de zuidelijke en oostelijke lidstaten van de toekomstige Europese Unie, wellicht in de vorm van betalingen rechtstreeks aan de lidstaten, zoals thans het geval is voor wat betreft het Cohesiefonds. Regio's in

noordelijke lidstaten zouden dan alleen bij uitzondering in aanmerking kunnen komen voor transfers, bijvoorbeeld alleen als sprake is van extreme omstandigheden (Bachtler, 1995). Omdat dit waarschijnlijk zal betekenen dat de noordelijke lidstaten alle netto-betaler zullen worden, mag eraan getwijfeld worden of dit een realistisch scenario is. Het verleden wijst uit dat langdurig netto-betalerschap bij vrijwel alle lidstaten, de Bondsrepubliek thans niet meer uitgezonderd, leidt tot het aan de orde stellen van het principe van *juste retour*. Dit gaat ook op voor Nederland, omdat het sinds de laatste jaren meer betaalt aan de Europese Unie dan het terugkrijgt, na een vrijwel ononderbroken periode van enige decennia van *freerider*-schap (Corbey, 1993: 98). In september 1997 heeft de minister van Financiën, tijdens een informele bijeenkomst met zijn Europese collega's, met klem benadrukt dat aan het Nederlandse netto-betalerschap een eind dient te komen, een uitspraak die hem tijdens deze bijeenkomst niet in dank is afgenomen.

## 2.2 Veranderende ruimtelijke structuren in Europa

In het Europese integratieproces hebben bepaalde ruimtelijke noties altijd een rol gespeeld. Aanvankelijk ging het nog om impliciete ruimtelijke concepten en structuurbeelden, vooral uitgaande van de gedachte dat regio's die in het door Europese integratie steeds vrijere spel van economische krachten minder goed mee zouden kunnen komen op ondersteuning konden rekenen (het concept van de 'minst begunstigde regio's'). Als gevolg van het steeds indrukwekkende arsenaal van sectorale instrumenten is de Europese Gemeenschap daarnaast direct in de ruimte gaan interveniëren, althans, subsidies zijn verstrekt aan lidstaten en regio's voor projecten die de goedkeuring van de Commissie kunnen wegdragen (zie hfdst. 4). Deze paragraaf wil de ruimtelijke werking van het Europese integratieproces proberen in beeld te brengen. We zullen dit zeker niet uitputtend doen. De huidige literatuur op dit vlak is daarvoor niet eenduidig of expliciet genoeg. Bovendien is het niet doenlijk, zoals bijvoorbeeld Mares (1990) onbedoeld laat zien, om een overtuigend onderscheid te maken tussen autonome en niet-autonome ontwikkelingen. De crux is namelijk dat wat onder de trefwoorden als 'globalisering' en 'internationalisering' als autonome ontwikkelingen wordt getypeerd, zich in Europa in alle hevigheid heeft kunnen voordoen juist vanwege het niet-autonome, voluntaristische, op expliciete beleidskeuzen gebaseerde project dat wel wordt aangeduid als 'Europa 1992'. Het binnenmarktproject heeft in Europa het globaliseringsproces mogelijk gemaakt (A.T. Kearney, 1995). De effecten van de totstandkoming van de Eenheidsmarkt kunnen dan ook niet gescheiden worden van tal van internationaliseringstrends (Kleyn en Oosterwijk, 1992) en omgekeerd.

Hieronder passeert een aantal ontwikkelingen de revue die de ruimtelijke structuren in Europa drastisch hebben doen veranderen, evenals het denken over deze structuren. Al deze ontwikkelingen hebben invloed op de positionering van Nederland en Nederlandse regio's in Europa. De kernvraag is niet hoe deze ontwikkelingen in detail uitpakken, maar welke invloed er is op gangbare ruimtelijke concepten en de mogelijkheden om via ruimtelijke beleidsvoering sturend op te treden.

### *Economische activiteiten worden 'footloose'*

De opvallendste ontwikkeling ten aanzien van de ruimtelijk-economische structuur in de meest recente periode is dat economische activiteiten steeds minder gebonden zijn aan de nabijheid van traditionele locaties of belangrijke marktgebieden. De rol van infrastructuur is hiermee niet verminderd, maar sterk veranderd. Zeker bij productiebedrijven hing de locatiekeuze vroeger in belangrijke mate af van transportkosten. In de regel leidde dit tot vestiging nabij de vindplaatsen van grondstoffen, of nabij havengebieden, spoorwegknooppunten of belangrijke afzetgebieden (Roos en Runhaar, 1997). De ruimtelijk-econoom Wever duidt dit aan als de tirannie van de afstand (Schrijnen,



1997). Het gevolg was dat het locatiepatroon van productiebedrijven in hoge mate een nodale structuur vertoonde, een clustering rond 'punten'. Dit is nog goed te herkennen in traditionele industriegebieden zoals in Wallonië. Overblijfselen van dit patroon zijn soms nog als relict te herkennen in de bestaande ruimtelijk-economische structuur (bijv. DSM in Limburg).

Een revolutie voor wat betreft de transportmogelijkheden heeft dit 'puntpatroon' nogal door elkaar geschud. De aanleg van auto(snel)wegen, de opkomst van de vrachtauto en containerisatie hebben vanaf globaal 1950 gezorgd voor *catalytic changes* (Cheshire, 1995) in het spreidingspatroon van productiebedrijven en hiervan afgeleide bedrijvigheid. De economische voordelen die werden verschaft door een ten opzichte van bijvoorbeeld verkeersknooppunten centraal gekozen locatie, verdampen. Ook de toegenomen congestie in stedelijke gebieden en de hieraan gekoppelde stijging van grondprijzen leidden ertoe dat andere typen locaties in beeld kwamen in een veel meer *gedecentraliseerd patroon*.

Gedurende de jaren zeventig en tachtig verwierf ook een groot deel van de dienstensector de mogelijkheid tot decentralisatie van activiteiten. Hierbij zijn overigens de *front offices* veel minder geneigd tot decentralisatie. Agglomeratievoordelen, de afhankelijkheid van intensieve communicatie en de noodzaak van veel *face-to-face* contacten zorgen ervoor dat dit type kantoren nog immer een voorkeur heeft voor een stedelijke, maar niet noodzakelijkerwijs binnenstedelijke locatie, zoals de vestiging van een aantal sleutelbedrijven en -instellingen aan de Zuidas in Amsterdam (momenteel de duurste locatie van Nederland) laat zien. Het zijn vooral de meer routinematige, administratieve activiteiten, de *back offices*, die steeds meer op decentrale locaties gevestigd worden, aan de rand van stedelijke gebieden. In combinatie met de (in Europa althans) meer recent opgetreden decentralisatie van voorzieningen op het vlak van detailhandel, recreatie (incl. grootschalige bioscoopcomplexen) en sport, heeft dit aanleiding gegeven tot het veelbesproken concept van de *edge city* (Hall, 1996).

Aansluitend bij bovenstaande analyses stellen Atzema en Wever dat sprake is van een "ruimtelijke uitvlakking van het economisch landschap in Nederland" (Atzema, Wever, 1995: 21). Push-factoren, maar ook bedrijfsinterne ontwikkelingen, zorgen ervoor dat het niet langer vanzelfsprekend is dat het 'open' deel van de economie (activiteiten die te maken hebben met internationale concurrentie) <sup>4</sup> daar wordt gevestigd waar dit vanuit ruimtelijke-orderingsoverwegingen gewenst is:

... de voorheen sterk aan bevolkingsconcentraties gebonden agglomeratievoordelen overstijgen tegenwoordig in ruimtelijke zin verre de grenzen van de fysieke agglomeratie. Zeehavengeoriënteerde distributiebedrijven in bijvoorbeeld Limburg profiteren ook van de agglomeratievoordelen van de mainport Rotterdam. Via de (directe en indirecte) activiteiten van bedrijven die tot de 'open sector' ... behoren en die veelal over een grote keuzevrijheid met betrekking tot hun vestigingsplaats beschikken, kan het economisch landschap gaan afwijken van een landschap waarin de stedelijke knooppunten of bevolkingsconcentraties het beeld bepalen (Atzema en Wever, 1995: 21-22).

<sup>4</sup> Hier tegenover wordt de afgeschermd sector onderscheiden, economische activiteiten die niet aan internationale concurrentie zijn blootgesteld. Het gaat veelal om door de overheid gefinancierde activiteiten en banen, die direct gerelateerd zijn aan de aanwezigheid van mensen, zoals activiteiten in de sfeer van onderwijs, bestuur, veiligheid, gezondheidszorg, maatschappelijk werk enz. Ook een belangrijk deel van de marktsector is gebonden aan de spreiding van de bevolking: detailhandel, horeca, persoonlijke dienstverlening (makelaars, advocaten, notarissen). Atzema en Wever volgen met deze tweedeling het Centraal Planbureau.

A.T. Kearney (1995) spreekt in dit verband van ongebonden economische activiteiten, dit ten opzichte van activiteiten die qua vestigingsplaats gebonden zijn aan een specifieke markt of bron. Dit ongebonden deel van de economie wordt steeds groter en moet internationaal competitief (permanent) bevochten worden. Deregulering, op Europese schaal in de vorm van wegvallende binnengrenzen, leidt tot herstructurering van economische processen op mondiaal niveau. Producenten (maar ook een steeds groter deel van de dienstensector) moeten om te overleven kiezen voor specialisatie, marktvergroting en kostenminimalisatie van het productieproces. Deregulering biedt multinationale ondernemingen de kans hun productieketen volledig volgens bedrijfseconomische regels te structureren. Dit is geen eenmalige herstructurering, maar een continu proces: door de kortere investeringscycli en de toenemende mogelijkheden voor *outsourcing* staan producenten steeds weer voor de vraag hoe zij door reallocaties van bedrijfsonderdelen het productieproces kunnen optimaliseren. Door deregulering verandert de rol van de overheid. In de volledig open economie wordt de welvaart bepaald door a-nationale, wereldwijd opererende ondernemingen. De overheidsrol beperkt zich tot die van aanbieder van een vestigingsklimaat en een kwalitatief goed uitgeruste fysieke bedrijfsomgeving, in concurrentie met andere overheden, aldus, kort samengevat, de studie van A.T. Kearney.

*De opkomst van lijnvormige ruimtelijke structuren: een dilemma voor de huidige ruimtelijke ordening*

Maken we een tussenbalans op, dan moet worden vastgesteld dat het footloose worden van grote delen van het bedrijfsleven aanleiding heeft gegeven tot het ontstaan van nieuwe ruimtelijke structuren. De aanzienlijke veranderingen in de structuur en organisatie van het economische voortbrengingsproces kunnen worden beschreven in termen van productieketens, ook wel aangeduid als de ketenbenadering (NEI, 1990) Hierbij vertoont de locatiekeuze van bedrijven, vooral als het gaat om productie, transport en logistiek, steeds meer de karakteristieken van een *lijnmodel* (Roos en Runhaar, 1997). Het zijn niet zozeer punten, maar lijnen die zich steeds nadrukkelijker in de ruimtelijk-economische structuur, ook die van Nederland, manifesteren (NEI, 1995; RPD, 1995). Het is niet zo dat sprake is van een vestigingsplaatskeuze buiten de grotere stedelijke concentraties. Het gaat hier eerder, zoals Atzema en Wever (1995) dat stellen (de analyses van Lambooy volgend), om zijwaartse aangroei in de directe omgeving van of via *corridors* vanuit bestaande stedelijke agglomeraties.

Deze ontwikkeling past niet in de op dit moment vigerende ruimtelijke concepten op nationaal niveau. Het voorgestane beleid ten aanzien van de locatie van stedelijke functies gaat uit van een nodaal patroon, een groei van stedelijke gebieden vanuit 'punten'. Vooral het concept van de compacte stad gaat dan ook steeds meer wringen. Tegenover de complexiteit van polynucleaire steden en metropolen, 'edge cities' en de tapijtmestropool is het cartografische logo van de compacte stad, de stad als bolletje, zelfs van een onthutsende eenvoud (Witsen en Zonneveld, 1996: 27).

De 'nieuwe lijnen' in de ruimtelijk-economische structuur hebben aanleiding gegeven tot de opkomst van een potentieel, nieuw ruimtelijk concept, dat van de al genoemde corridor. Het is een concept dat veel misverstanden oproept, vooral omdat er meerdere betekenissen aan worden gegeven <sup>5</sup>. Ook ministeries hanteren het begrip verschillend (Roos en Runhaar, 1997). Vertegenwoordigers van het bedrijfsleven (vooral organisaties als VNO/NCW en Transport en Logistiek Nederland) hebben een voorkeur voor het gebruik van deze metafoer als *inrichtingsconcept*. Aan het bedrijfsleven moet de gelegenheid

<sup>5</sup> Zie de bundel bijdragen over corridors in Zonneveld en Evers, 1997.

worden geboden zich te vestigen in de nabijheid van infrastructuur, met name weginfrastructuur, zo luidt de uitgangspositie. Een karikatuur hiervan is de oproep om de ontwikkeling van bedrijfsterreinen bij elke toegang tot het autosnelwegennet mogelijk te maken. Een wat ongelukkige formulering in het door VNO/NCW verspreide, op zichzelf evenwichtige, rapport van het NEI biedt ook volop aanleiding tot misverstanden <sup>6</sup>.

De meest betrokken ministeries als het gaat om de consequenties voor ruimtelijke beleidsvoering (VROM en EZ), proberen mogelijke meningsverschillen te maskeren (Arts, 1995). Feit is wel dat nog een goed antwoord moet worden gevonden op een zeer krachtige tendens waar het gaat om de veranderende ruimtelijk-economische structuur. Van belang hierbij is te constateren dat de handelingsruimte van de nationale ruimtelijke ordening dusdanig is dat het tot op heden niet gelukt is een krachtige ruimtelijke trend om te buigen. De inhoudelijke onduidelijkheid over het corridor-concept, en de controverses die deze metafoer oproept, heeft het ministerie van Economische Zaken er overigens toe genoopt over te schakelen op een andere metafoer, die van de *economische netwerken*.

*Naar een 'netwerkeconomie': een toename van ruimtelijke polarisatie in Europa* Push-factoren hebben bijgedragen aan de deconcentratie van bedrijven in stedelijke gebieden. Maar hierbij hebben ook ontwikkelingen *binnen* het bedrijfsleven een rol gespeeld en wel de ruimtelijke herverdeling van (deel)activiteiten op verschillende schaalniveaus, inclusief het afstoten van activiteiten die niet tot de *core business* worden gerekend (Bailey et.al., 1996). Dit is natuurlijk niet mogelijk zonder een drastische verbetering van transportmogelijkheden en de opkomst van nieuwe informatie- en communicatietechnologieën. Waar ruimtelijke uiteenlegging plaatsvindt van activiteiten die tot dezelfde keten behoren, bestaat immers niet alleen behoefte aan transport, maar ook aan informatie. Vandaar dat ook wel gezegd wordt dat *economies of scope* eigenlijk net zo belangrijk zijn geworden als *economies of scale*.

In Europa is de ruimtelijke herschikking van economische activiteiten, althans in de mate waarin die zich nu voordoet, van betrekkelijk recente datum. De Europese integratie in de jaren zestig, zeventig en tachtig had vooral tot gevolg dat de handel in goederen (en in sommige diensten) toenam. Zelfs als sprake was van een samenhangend netwerk van meerdere locaties, dan nog bleef de organisatie van de productie veelal beperkt tot het eigen, nationale of regionale territorium. Rond 1990 begonnen echter belangrijke veranderingen plaats te vinden. Tot dan toe was sprake van een zeer gefragmenteerd *regulatory framework* (Nilsson en Schamp, 1996) waar het gaat om de maatschappelijke organisatie van de productie van goederen en diensten (i.c. productiesystemen). Europa vormde tot dan toe meer een gefragmenteerd complex van nationale staten dan een geïntegreerd territorium. Sindsdien is het regulerende kader dusdanig veranderd dat ondernemingen nieuwe bedrijfsstrategieën konden gaan hanteren (blz. 124). Vier drijvende krachten kunnen worden onderscheiden. Ten eerste, de deregulering die rond 1990 in veel Europese staten merkbaar werd. Ten tweede het 'project' van de Europese Eenheidsmarkt. Ten derde de toegenomen invloed van de Europese Commissie ten opzichte van nationale overheden als gevolg van de harmonisatie en stroomlijning van regelgeving, samenhangend met 'Europa 1992'. En tot slot de vergroting van markten door de transformatie van de economieën van Oost-Europa en de vergroting van de invloedssfeer van de Europese Unie. Het resultaat voor wat betreft productiesystemen wordt in de literatuur vrij algemeen getypeerd als een netwerkeconomie:

<sup>6</sup> "Door de geringe afstanden en de goede verbindingen in Nederland is een afstand van een tiental kilometers van het stedelijk gebied nabij genoeg om van de daar geconcentreerde voorzieningen te kunnen profiteren." (NEI, 1995: 21) "In principe moet iedere activiteit c.q. ieder individueel bedrijf, binnen de kaders van vigerende bestemmingsplannen, zich daar kunnen vestigen waar het wil [...]" (NEI, 1995: 39).

The network is a mode of arranging transactions not based strictly on the price mechanism, nor being governed by a vertically integrated hierarchical structure. It is a form of organization of growing importance in commercial transactions and is an important tool of strategic behaviour in organizations (Baily et.al., 1996: 163). Europe is part of a global village where distance and nations decrease in importance and where enterprise networks give rise to a new continental and even global organization. In this new organization, integrated economic markets (e.g. the European Union) and world cities (London, Paris, Randstad Holland) are replacing nations as the basis geo-economic units. (Nilsson en Schamp, 1996: 162)

Bij het binnenmarktproject kunnen overigens verschillende kanttekeningen geplaatst worden. Populair geloof (ook onder wetenschappers) wil dat de binnengrenzen van de Europese Unie voor het bedrijfsleven nauwelijks meer betekenis hebben, behalve voor wat betreft het omrekenen van nationale valuta. Van een volledig geëgaliseerd *level playing field* is echter nog geen sprake. Recent gaf Eurocommissaris Monti (Interne Markt) nog aan dat van de in 1985 in het *Witboek* afgekondigde richtlijnen nog maar 61 procent door alle EU-lidstaten is geïmplementeerd <sup>7</sup>. Daarnaast begint, in ieder geval in Nederland, meer waardering te ontstaan voor de mogelijkheden voor concurrentie tussen lidstaten van de Europese Unie als gevolg van van elkaar afwijkende wet- en regelgeving, de zogenoemde beleidsconcurrentie. Vooral een artikel van Geelhoed (1997) heeft wat dit betreft de aandacht getrokken (zie verderop), en zijn betoog heeft veel weerklank gekregen. Volgens sommigen is hier zelfs sprake van een typisch Nederlandse reflex. Nederland verdedigde bij de totstandkoming van het EG-Verdrag in de jaren vijftig de mogelijkheden van beleidsconcurrentie opdat 'de beste' zou winnen, een benadering die als Angelsaksisch wordt aangeduid <sup>8</sup>. Wel is het duidelijk dat de beleidsconcurrentie waarover nu gesproken wordt, een andere is dan die in de voorbije decennia via Europese regelgeving met vallen en opstaan voor een groot deel teniet is gedaan. Ging het toen vooral om barrières ter afscherming van het eigen, nationale bedrijfsleven, nu gaat het vooral om het aantrekkelijk maken van bedrijfsvestiging via onder meer de inrichting van het fiscale stelsel. Nederland is op dit front de laatste jaren bijzonder actief. Sommigen menen zelfs dat met de voortschrijdende Europese integratie het fiscale beleid nog maar een van de weinige instrumenten is die de Nederlandse overheid kan benutten om de internationale concurrentie te pareren <sup>9</sup>. Met name de Duitsers beschuldigen Nederland van oneerlijke concurrentie.

Ondanks de nog steeds bestaande mogelijkheden voor beleidsconcurrentie tussen staten heeft zich hoe dan ook binnen de grenzen van de Europese Unie een transformatie voltrokken die de organisatie van het bedrijfsleven drastisch heeft veranderd. De opkomst van de transnationale onderneming is hier een belangrijk gevolg van.

[...] transnational corporations have become the single most important shaper - directly and indirectly - of the space economy at all geographical scales. The growth and spread of transnational corporations is a major part of the macro-scale process of the internationalization of capital, materially affecting the geographical distribution, composition and recomposition of economic activities. Through their co-ordination of complex intrafirm and interfirm networks large corporations help to bind together the economic fortunes of widely disparate locations. (Nilsson en Schamp, 1996: 123)

<sup>7</sup>] NRC-Handelsblad 3-2-1997.

<sup>8</sup>] NRC-Handelsblad 1-2-1997.

<sup>9</sup>] NRC-Handelsblad 9-4-1997

We zouden het ook zo kunnen zeggen: in de Europese Unie is de landsgrens in betekenis verminderd, niet alleen door de opkomst van Europese regelgeving, maar ook door het handelen en de beslissingen van het internationale bedrijfsleven. Een belangrijk aspect hiervan wordt gevormd door de grensoverschrijdende overnames van bedrijven, die sinds het midden van de jaren tachtig in aantal dramatisch zijn toegenomen, grotendeels als gevolg van (het vooruitzicht op) de Europese Eenheidsmarkt:

One of the most striking developments of the past decade or so has been the proliferation of a network of international strategic alliances between firms .... This intricate structure of global and regional corporate integration is part of a tidal wave of massive organizational and geographical restructuring currently under way in western Europe by both European and non-European firms .... It is increasingly difficult ... to determine 'who is who?' in the sense that all national economies are increasingly interpenetrated by firms of different nationalities ... Most, if not all, European industries are becoming increasingly regionalized as firms strive to create organizational networks oriented to the European market as a whole rather than to individual national markets. (Dicken en Öberg, 1996: 114)

Met name Noordwest-Europese ondernemingen hebben door fusies en overnames hun marktgebied weten te vergroten. Ondernemingen in Ierland, Spanje, Portugal en Griekenland hebben deze strategie nauwelijks kunnen volgen, onder meer doordat echt grote ondernemingen hier eigenlijk ontbreken. Met het geleidelijk tot stand komen van de Europese Eenheidsmarkt neemt de beschermende werking van landsgrenzen af, ook in het geval van ondernemingen die tot dan toe de status hadden van 'nationale kampioenen'. De 'open' sector van de economie, anders gezegd, neemt in omvang voortdurend toe. Sectorale concentratie zal het gevolg zijn, waarbij nogal wat ondernemingen zullen verdwijnen, zo is de verwachting (Nilsson en Schamp, 1996). Ook het Nederlandse bedrijfsleven internationaliseert of is voornemens dat te doen. Dit, gevoegd bij de buitenlandse investeringen die in Nederland worden gedaan, zorgt ervoor dat de Nederlandse economie niet alleen een open economie is, maar ook steeds internationaler wordt en daardoor minder vatbaar voor de invloed van (nationaal) overheidsbeleid.

Landsgrenzen zijn dus door het handelen van belangrijke economische subjecten aan het vervagen. Dit blijkt heel duidelijk als we de buitenlandse investeringen afkomstig van transnationale ondernemingen bezien. Op mondiaal niveau hebben deze investeringen overduidelijk de internationale handel verdrongen als de belangrijkste kracht die zorgt voor de integratie van nationale economieën (Dicken en Öberg, 1996). Niet alleen groeien deze investeringen sinds het midden van de jaren tachtig sneller dan de mondiale handel, maar een substantieel aandeel van de internationale handel is in feite handel die zich over nationale grenzen heen maar binnen de grenzen van transnationale ondernemingen voltrekt.

Europa als geheel is belangrijk als bestemming en als vertrekpunt van buitenlandse investeringen. Als we de verdeling binnen Europa bezien, dan is sprake van een ruimtelijke polarisatie van een immense magnitude omdat op dit vlak de positie van Noordwest-Europa zonder meer als hegemonisch is aan te duiden. Slechts vier landen zijn volgens Dicken en Öberg (1996) de belangrijkste spelers, namelijk Groot-Brittannië, Frankrijk, de Bondsrepubliek en Nederland. Alleen in 1989 al was maar liefst 92 procent van de buitenlandse investeringen van de Europese Gemeenschap afkomstig uit deze vier landen. Van de buitenlandse investeringen afkomstig van buiten de Gemeenschap kwam in datzelfde jaar 79 procent in deze vier landen terecht.

Ook in andere opzichten is de positie van Noordwest-Europa in de economie van de Europese Unie dominant. Vanwege het zich steeds duidelijker aftekenende

netwerkkarakter van de Europese economie, in combinatie met internationaliseringstendenzen, is de betekenis van transport, logistiek en informatie enorm toegenomen. De organisatie van de ruimte is een andere fase ingegaan. In plaats van een ruimte van locaties is nu veel meer sprake van een *geography of movement* (Nijkamp, 1993: 153). De kwaliteit van transport- en communicatiesystemen is van doorslaggevend belang geworden voor economische ontwikkeling. 'Europa stroomt' zouden we kunnen zeggen. Internationale connectiviteit is een kritieke factor geworden. Deze connectiviteit is over het grondgebied van de Europese Unie zeker niet uniform, integendeel. Niet alleen is sprake van *missing links* maar in sommige gevallen zelfs van *missing networks*, zoals aan het begin van dit hoofdstuk reeds gesteld is. De software en organisationele aspecten zijn vaak een belangrijker oorzaak hiervoor dan de hardware zelf.

Missing networks emerge because transport systems are developed in a segmented way, each country seeking its own solution for each transport mode without keeping an eye on the synergic effects of a coordinated design and use of advanced infrastructure. ... The presence of bottlenecks and missing networks in Europe is at odds with a balanced, competitive and sustainable European development after the economic integration. [Above that] any additional economic growth is critically dependent on the physical exchange capacity of Europe - i.e. on the performance of its connectivity infrastructure. (Nijkamp, 1993: 155)

De connectiviteit is in Europa nergens zo hoog als in het noordwesten van het continent. De dichtheid aan netwerken is bijzonder groot. Maar ook al vertoont Noordwest-Europa een hoge mate van connectiviteit, ook hier is de onderlinge aansluiting van nationale netwerken nog niet goed geregeld. Dit geldt vooral voor het railvervoer. Het is de bedoeling dit aan te pakken in de vorm van een soort van lijnvormig gebiedsgericht beleid. Onder meer Nederland, Duitsland, Oostenrijk en Italië gaan namelijk samenwerken om te bezien of het mogelijk is *freeways* voor het vrachtvervoer tot stand te brengen, waarop particuliere ondernemingen doorgangsrecht zouden moeten krijgen<sup>10</sup>. Hoe dan ook, in velerlei opzicht fungeert Noordwest-Europa als toegangspoort tot het continent. Vier van de vijf grootste Europese luchthavens zijn hier gelegen. De *range Le Havre-Hamburg* vormt de grootste concentratie van maritieme havens in de wereld. Alleen al de havens in de monding van Rijn en Schelde (Rotterdam, Antwerpen, Vlissingen-Terneuzen-Gent, Amsterdam-Noordzee-kanaalgebied en Zeebrugge) vormen mondiaal gezien het grootste maritieme complex (Benelux Economische Unie, 1996: 27).

Investeringen in nieuwe vormen van infrastructuur zullen, zo mag verwacht worden, leiden tot een toename van de hiërarchie in Europa. Door diverse auteurs wordt naar voren gebracht dat de beleidsprogramma's rond de Transeuropese Netwerken, die juist tot doel hebben te komen tot een grotere ruimtelijke samenhang in Europa, het tegendeel zullen bewerkstelligen (Vickerman, 1996; Spiekermann en Wegener, 1996). Rond de nieuwe, snellere transportnetwerken (vooral de Hogesnelheidslijnen) zullen ruimtelijke concentraties van verhoogde bereikbaarheid gaan ontstaan (Nijkamp, 1993: 153). Het is vooral in Noordwest-Europa dat de belangrijkste uitbreidingen zullen plaatsvinden. Vanwege het hoge investeringsniveau geldt dit ook voor de nieuwe communicatietechnologieën. Deze worden namelijk als eerste geïntroduceerd in gebieden met het grootste marktdraagvlak en ook in dit opzicht springt Noordwest-Europa, als het dichtst verstedelijkte gebied op het continent, eruit. Voor wat betreft het locatiepatroon van bedrijven heeft dit nogal wat consequenties, niet in het minst voor Nederland:

<sup>10]</sup> Agence Europa, 13-3-1997.

Physical infrastructure and new forms of organization of logistics chains may become increasingly important in the current restructuring of European production systems. In fact, considerable effort has been expended during recent years to improve the European infrastructure for long-distance transport of commodities, passengers and information, such as in high-speed train systems, the extension of the motorway system, and the establishment of fibre optic communication networks. This opens up the possibility of reorganizing logistics, in the search for access to European core markets. If nothing else, it seems to result in a spatial concentration of warehouses for European distribution and a specialization of gateways, supported by an increasing concentration of firms in the transport sector. (Nilsson en Schamp, 1996: 124)

### *Nederland als attractiepool*

Hoe is Nederland in Europa gepositioneerd qua economische activiteiten? Op basis van verschillende studies kan een beeld worden opgebouwd. Een onderzoek naar de aantrekkingskracht van de Randstad in internationaal perspectief, dat Buck Consultants (1991) heeft uitgevoerd, geeft aan dat het marktaandeel van Nederland ten opzichte van omliggende landen goed te noemen is <sup>11</sup>. Dit geldt evenzeer voor het marktaandeel van de Randstad in vergelijking met concurrerende grootstedelijke gebieden in het buitenland, hoewel de Randstad niet 'excellent' (terwijl het nationale ruimtelijke-orderingsbeleid daar overigens wel op is gericht) <sup>12</sup>.

Van de onderzochte bedrijfssectoren staat Nederland, vergeleken met de omliggende landen, qua concurrentiekracht absoluut bovenaan als het gaat om de vestiging van Amerikaanse en Japanse Europese Distributiecentra (EDC's) <sup>13</sup>. Achttien van de 28 EDC's die zich in de periode 1987-1990 vestigden in België, Frankrijk, Duitsland, het Verenigd Koninkrijk en Nederland, vestigden zich in Nederland. Momenteel is ongeveer 50 procent van alle EDC's van niet-Europese bedrijven in Nederland gevestigd (Roos en Runhaar, 1997).

In termen van werkgelegenheid over een wat andere onderzoeksperiode worden in een rapport van A.T. Kearney (1995) dezelfde conclusies getrokken (bij de onderzochte landen horen ook Ierland en Luxemburg). Gedurende de periode 1988-1992 kwam van de Europese instroom van werkgelegenheid uit Japan en de Verenigde Staten voor wat betreft EDC's bijna 55 procent terecht in Nederland <sup>14</sup>. In termen van directe werkgelegenheid gaat het hier overigens om relatief kleine aantallen. De totale instroom aan werkgelegenheid in de onderzochte landen in deze sector omvatte 3.270 fte's, waarvan dus 1.770 fte's in Nederland terecht kwamen (A.T. Kearney, 1995: 4). Dit is een fractie van de werkgelegenheid als het gaat om productiebedrijven. De totale Europese

<sup>11</sup>] In opdracht van het ministerie van EZ wordt in de eerste helft van 1997 een onderzoek uitgevoerd naar de aantrekkingskracht van Nederland in internationaal perspectief, uitgaande van een onderscheid tussen verschillende bedrijfssectoren en gericht op een vergelijking met 'concurrerende' landen en regio's.

<sup>12</sup>] Deze gebieden zijn: Frankfurt; Düsseldorf/Keulen; Hamburg; Londen; Brussel/Antwerpen; Parijs. De typen bedrijven die hierbij zijn onderzocht zijn: hoogwaardige productievestigingen; overige (traditionele) productievestigingen; R&D-vestigingen; zeehavens georiënteerde Europese distributievestigingen; luchthavens georiënteerde Europese distributievestigingen; internationale hoofdkantoren; overige internationaal dienstverlenende vestigingen.

<sup>13</sup>] De recente opkomst van dergelijke EDC's vormt overigens een mooi voorbeeld van de effecten van de totstandkoming van de Europese Eenheidsmarkt. Amerikaanse en Japanse ondernemingen hoeven hierdoor namelijk voor de distributie van hun producten in Europa niet meer verschillende centra in hun belangrijkste verkoopgebieden aan te houden. Omdat grenzen nauwelijks een rol meer spelen kan de distributie volledig volgens bedrijfseconomische normen worden afgewikkeld, wat in de meeste gevallen leidt tot een centralisering van de distributie binnen de gehele Europese Unie vanuit één distributiecentrum.

<sup>14</sup>] Verondersteld mag worden dat hierbij sprake is van een anticipatie op 'Europa 1992': het perspectief van wegvallende binnengrenzen in de Europese Unie heeft mondiaal opererende bedrijven ertoe aangezet om de distributie van hun producten in Europa te centraliseren. Dit is in overeenstemming met de hierboven gedane uitspraak dat internationalisering en globalisering binnen de grenzen van de Europese Unie gerelateerd is aan integratie binnen de EU.

instroom in deze sector gedurende 1988-1992 bedroeg namelijk 46.330 fte's. Hiervan kwam slechts 5 procent (2.425 fte's) terecht in Nederland. In vergelijking met de sector gevormd door EDC's is de concurrentiepositie van Nederland relatief dus veel zwakker; alleen België en Luxemburg scoren in deze periode nog slechter. Hier is het Verenigd Koninkrijk de absolute 'winnaar' met 22.975 fte's aan directe werkgelegenheid (bijna 50% van de totale Europese instroom, waarbij 'Europa' in feite staat voor Noordwest-Europa).

Een voor Nederland wat zonniger beeld vertoont de instroom van werkgelegenheid in de sectoren R&D en hoofdkantoren. Dit is niet onbelangrijk omdat het verhogen van de aantrekkingskracht van Nederland voor deze sectoren (vooral de laatste) een belangrijk onderdeel vormt van het nationale ruimtelijke en economische beleid. Nederland wist over de periode 1988-1992 bijna 19 procent van de Europese instroom aan werkgelegenheid te verkrijgen (1.305 fte's) en liet alleen het Verenigd Koninkrijk voorgaan. Het al genoemde onderzoek van Buck (1991) geeft aan dat Nederland een derde plaats in Europa behaalt als het gaat om de totale vestiging (dus niet de instroom) van Europese hoofdkantoren van Amerikaanse en Japanse hoofdkantoren. Hiervan zijn respectievelijk 21 procent en 17 procent in Nederland gevestigd.

Nederland slaat, kortom, geen slecht figuur als het gaat om de internationale concurrentiekracht, toegespitst op investeringen van buiten de Europese Unie. Opvallend is wel dat Nederland, in vergelijking met de omliggende landen, niet gezien wordt als een aantrekkelijk vestigingsgebied voor productiebedrijven (nogmaals: toegespitst op investeringen uit de Verenigde Staten en Japan). De concurrentiepositie van Europa als geheel ten opzichte van de Verenigde Staten en Japan in deze sector wordt overigens algemeen als zeer zwak aangeduid (zie bijv. Dicken en Öberg, 1996).

Dat Nederland wordt gezien als een land dat bij uitstek geschikt is voor het verzorgen van transport en distributie is wel duidelijk. In de kabinetsbrief met betrekking tot de versterking van de ruimtelijk-economische structuur wordt echter het standpunt ingenomen dat de gunstige verkeersgeografische ligging en daarmee verbonden activiteiten geen voldoende basis vormen voor het bereiken van een duurzame economische ontwikkeling. Verdere verbreding van de economische basis van het land is noodzakelijk (Versterking ruimtelijk-economische structuur, 1996). Buitenlandse investeringen (gedefinieerd als investeringen van buiten de EU) dragen hier nauwelijks aan bij, omdat distributie hier de sleutelsector vormt, reden om wat uitvoeriger bij dit concurrentievoordeel van Nederland stil te staan.

In de al aangehaalde studie van A.T. Kearney naar het industriële vestigingsklimaat in Nederland wordt aangegeven dat naarmate een land zich minder kan profileren op lage productiekosten, het concurrerender zal moeten zijn op de totale transportkosten en omgevingsfactoren. De studie gaat vooral in op de hoogte van de transportkosten. Nederland beschikt in potentie over wat wordt aangeduid als een zeer hoge *Relatieve Transportefficiëntie* (RTE): de regio-gebonden transportkracht, die ontleend wordt aan de geografische ligging en de op basis van transitostromen ontwikkelde *intermodaliteit*. Kijkend naar de eerste factor, de ligging, springt Nederland er niet uit omdat het niet ligt in het (mathematisch berekende geografische) hart van Europa, aangeduid als Centraal-Europa. Door de beschikbaarheid van unieke binnenvaartverbindingen springt Nederland er qua transportkosten gunstiger uit dan haar ligging zou doen vermoeden, maar nog is volgens A.T. Kearney de positie zwakker dan die van Centraal-Europa.

Nederland beschikt echter over een bijzonder interessante 'kanskaart', die gebaseerd is op de grote transitostromen die via onze mainports worden verwerkt. Via het ontwikkelen van multimodale vervoersassen naar het Europese achterland



kan Nederland ten aanzien van transportkosten aanmerkelijk gunstiger worden dan Centraal Europa. Daarmee kan het zich opwerken tot de beste vestigingsplaats om Europa te beleveren. De capaciteit van het spoor en de organisatiegraad van zowel spoor en kustvaart als (in mindere mate) binnenvaart schiet hiervoor momenteel echter nog tekort. (A.T. Kearney, 1995: 11)

Door op dit vlak maatregelen te treffen, zo wordt betoogd, kan het potentiële vestigingsplaatsvoordeel van Nederland benut gaan worden, waardoor een blijvend concurrentievoordeel ontwikkeld kan worden. Belangrijk is dat een verbetering van de Relatieve Transportefficiëntie niet alleen van belang is in relatie tot de inkomsten uit de transportsector. Er is namelijk sprake van additionele werkgelegenheid via nieuwe, 'ongebonden' activiteiten dan wel via een handhaving van loonopbrengsten van bestaande ongebonden activiteiten. Dit wordt aangeduid als het *bagagedragereffect*. Een hoge RTE zorgt ervoor dat hogere loonkosten kunnen worden gecompenseerd, waardoor Nederland er als vestigingsplaats ten opzichte van concurrerende landen en regio's toch gunstig uitschiet. Ondernemers zoeken immers voor hun bedrijfsactiviteiten telkens de meest ideale vestigingsplaats, hierbij geholpen door deregulering, zoals hierboven al aangegeven. Tot nu toe zijn vrijwel alle vormen van regulering erop gericht geweest zoveel mogelijk activiteiten 'kunstmatig' binnen nationale grenzen te houden (A.T. Kearney, 1995: 10). Dit is niet langer meer mogelijk. Economische activiteiten (kunnen) worden verplaatst zonder dat overheden hier veel aan kunnen doen.

Hierbij wordt de ene kant van de medaille gevormd door buitenlandse bedrijven die een vestigingsplaats zoeken, bijvoorbeeld in Nederland. De keuzevrijheid die bedrijven hebben voor wat betreft hun vestigingsplaats gaat uiteraard ook op voor Nederlandse bedrijven. Dit is de andere kant van de medaille, waarvan de waarde veel hoger is. Buitenlandse bedrijven maken namelijk slechts een bescheiden deel van de Nederlandse economie uit (NEI, 1995; Verkennis en Groenewegen, 1997), zoals de hierboven genoemde cijfers met betrekking tot de instroom van werkgelegenheid in feite al aangaven. Verschillende studies wijzen erop dat het verleggen van activiteiten naar het buitenland een krachtige tendens aan het worden is. In de genoemde studie van A.T. Kearney wordt aangegeven dat een onderzoek uit 1994 aan het licht bracht dat 37 procent van de Nederlandse *exporterende* bedrijven overweegt om 20 procent van hun activiteiten naar het buitenland te verplaatsen. Een onderzoek van een aantal jaren eerder leverde als resultaat op dat bijna tweederde van in totaal 1.251 bedrijven uit de Randstad een verandering van het werkgebied van de organisatie voorziet en dat meer dan 50 procent uitgaat van een verschuiving in de richting van de Europese markt (NSS, 1991). Uit een recent onderzoek van KPMG onder 600 Nederlandse bedrijven met meer dan tweehonderd werknemers komt naar voren dat maar liefst 85 procent van de gevraagde ondernemingen overweegt om binnen drie jaar een deel van het bedrijf buiten de vaderlandse grenzen te vestigen. Niet duidelijk is welke gevolgen dit zal hebben voor de werkgelegenheid in Nederland<sup>15</sup>. Nu is bekend uit onderzoek naar het verhuisgedrag van huishoudens dat het gemeten niveau van verhuisintenties altijd hoger ligt dan het feitelijke verhuisgedrag. De percentages bedrijven die een (verdere) internationalisering dan wel Europeanisering van de activiteiten voorzien, zijn echter zo hoog dat geconcludeerd moet worden dat hier sprake is van een zeer significante trend.

Wat betekent dit alles in termen van vraagstellingen voor ruimtelijke beleidsvoering? Duidelijk is dat uitgegaan moet worden van een steeds hogere mobiliteit van bedrijfsactiviteiten. Hierbij is sprake van een ruimtelijke uitsortering. Er is in Europa een steeds duidelijkere trend in de richting van

<sup>15]</sup> Intermediair 6-03-1997.

ruimtelijke specialisatie waarneembaar (Kunzmann, 1996; Kleyn en Oosterwijk, 1992). Er vormen zich clusters van bedrijven die niet gelijkmatig gespreid zijn. Zo laat het vestigingspatroon van stuwende activiteiten in Nederland duidelijk concentraties zien (NEI, 1990). Rondom een aantal aanlandingspunten (m.n. mainports) vormen zich belangrijke concentraties op het gebied van de internationale handel en transport en distributie, met in de nabijheid grotere industriële concentraties. Dezelfde sectoren clusteren zich ook rond hoofdtransportassen, een ruimtelijke ontwikkeling die aanleiding heeft gegeven tot het veelbesproken concept van de corridor, dat hierboven is toegelicht. In en om de grote steden in het westen van het land vestigen zich met name hoofdkantoren van bedrijven en gespecialiseerde diensten, omdat voor dit type bedrijven de agglomeratievoordelen die steden bieden nog immer belangrijk zijn. In zeker opzicht kan hierdoor sinds de jaren tachtig zelfs worden gesproken van een *revival* van de grote steden (Kleyn en Oosterwijk, 1992), die ook elders in Europa waarneembaar is (Cheshire, 1995).

## 2.3 Conclusies

Hoewel met het Europese integratieproces ook (belangrijke) politieke doelen gediend worden, is de Europese eenwording, gezien vanuit economisch perspectief, vooral gericht op het creëren van een *level playing field*, een ruimte waar de belangrijkste contextuele factoren voor het functioneren van het bedrijfsleven min of meer gelijkwaardig zijn. Doelbewust en consequent, vandaar de kwalificatie 'project', zijn allerlei vormen van 'oneerlijke' concurrentie bestreden, met name door de Europese Commissie en het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen. Thans is sprake van een groeiende waardering voor een aantal vormen van beleidsconcurrentie tussen lidstaten, waaronder van elkaar afwijkende belastingregimes. Vooral lidstaten (waaronder Nederland) die de systematiek van belastingheffing willen inzetten om de eigen concurrentiepositie te verbeteren, verzetten zich tegen het creëren van een *level playing field* op dit terrein. Vooralsnog lijkt het hier om achterhoedegevechten te gaan. De dominante richting is toch die van de totstandbrenging van één homogene binnenmarkt, waaraan ook nieuwkomers zich, via overgangsregimes, moeten onderwerpen.

Vanaf het allereerste begin van het Europese integratieproces is er echter een besef geweest dat bepaalde delen van de Gemeenschap economisch gezien niet 'gelijkwaardig' kunnen functioneren. Dit vindt zijn oorzaak in het gegeven dat ruimtelijk gesproken de Gemeenschap een grote interne differentiatie kent. Niet alleen geldt dit voor de intrinsieke kenmerken van regionale productie-milieus, maar ook voor de gesteldheid van regio's in termen van bijvoorbeeld ligging, bereikbaarheid, ontsluiting en stedelijke structuur. Dit heeft aanleiding gegeven geleidelijk een op herverdeling van economische kansen gericht instrumentarium tot stand te brengen, vooral via de inzet van structuurfondsen. De laatste jaren is dit op sociale en economische cohesie gericht beleid uitgebreid met een beleid dat gericht is op een transformatie van de Europese ruimte in termen van tijd/ruimte karakteristieken.

Dit alles leidt tot de conclusie dat het Europese integratieproces niet alleen als een project moet worden beschouwd, maar ook als een project dat in hoge mate *ruimtelijk* van aard is. Dit brengt met zich mee dat lidstaten en regio's, althans de 'verantwoordelijke' beleidsinstanties, ertoe gedwongen worden de eigen positie in ruimtelijke dan wel ruimtelijk-economische termen te bepalen. Niet elke lidstaat of regio is hiertoe geëquipeerd. Daarvoor ontbreken vaak de instellingen en de expertise (zie hfdst. 3, waar een schets wordt gegeven van de verschillende ruimtelijke planningstelsels in de EU).

In Nederland wordt op zich wel aan deze voorwaarden voldaan. De meeste recente beleidsnota op ruimtelijk vlak - de Vierde nota over de ruimtelijke

ordening Extra, maar met name de voorganger daarvan, de Vierde nota - hebben de internationale concurrentiepositie zelfs als een van de hoofdthema's. De vraag moet echter worden gesteld of deze nota's inhoudelijk gezien wel voldoende inspelen op een aantal krachten die de laatste jaren inwerken op de ruimtelijk-economische structuur van het land. In paragraaf 2.2 is gewezen op een aantal belangrijke trends die op gespannen voet staan met thans vigerende doelstellingen en ruimtelijke concepten. Gezien het veranderende karakter van de Europese economie ('netwerkeconomie') en de groeiende 'open' sector van ook de Nederlandse economie, bestaat er toenemende onzekerheid met betrekking tot de vestiging van het internationale, maar ook van het nationale bedrijfsleven. Het vestigingsplaatsgedrag van bedrijven onttrekt zich steeds meer aan beïnvloeding door klassieke vormen van economisch beleid. De term 'ongebonden economische activiteiten', hierboven gehanteerd, is dan ook zeer toepasselijk. Door de harmonisatie van beleid in Europees verband, met als culminatiepunt de te verwachten start van de laatste fase van de Europese Monetaire Unie, kunnen landen, dus ook Nederland, steeds minder sturen op het punt van de generieke voorwaarden voor economische processen. *Specifieke voorwaarden* winnen hierdoor aan belang. Hierbij gaat het vooral om de concrete bedrijfsomgeving. De relatieve mogelijkheden om via ruimtelijke beleidsvoering het vestigingspatroon van bedrijven te beïnvloeden, nemen dus toe. Het actief inspelen op vestigingsplaatsvoorkeuren van bedrijven, in een wereld waarin het footloose-karakter van de economie steeds pregnanter naar voren komt, vormt dan ook een belangrijke opgave. De burger is in het huidige Europa, kijkend naar internationaal verhuisgedrag, nog volstrekt immobiel. Het bedrijfsleven daarentegen is *on the move*.

Het via ruimtelijke beleidsvoering trachten te beïnvloeden van het vestigingsplaatsgedrag van bedrijven kan alleen een effectieve strategie zijn als actief wordt ingespeeld op ruimtelijke trends in dit gedrag. Een ruimtelijk effect van de zich geleidelijk ontwikkelende netwerkeconomie is dat bepaalde delen van het bedrijfsleven zich in toenemende mate oriënteren op een belangrijk constituerend element van deze economie, namelijk infrastructuur. In het vigerende nationale ruimtelijke-ordeningsbeleid wordt infrastructuur nog primair vanuit de transportfunctie benaderd. Hoofdtransportassen zijn, zoals de naam aangeeft, bedoeld voor transport, althans volgens het vigerende denken. Infrastructuur roept echter ook ruimtelijke ontwikkeling op, doordat bedrijven zich in de nabijheid van infrastructuur (willen) vestigen, een ontwikkeling die niet past in de ruimtelijke concepten die op dit moment op nationaal niveau prevaleren. Er is echter op dit moment alle aanleiding toe om te komen tot een herijking van de vigerende verstedelijkingsconcepten. De ten opzichte van de nationale ruimtelijke ordening belendende departementen (V&W en EZ) zijn hier momenteel mee bezig. Om het initiatief niet te verliezen is een inhoudelijke heroriëntatie van de nationale ruimtelijke ordening onontkoombaar. Daarbij behoeven bepaalde basisprincipes als concentratie van verstedelijking en instandhouding van ruimtelijke samenhang niet prijs te worden gegeven. In de afgelopen periode en in de periode tot 2010 staan het monitoren van de woningbehoefte en het in 'verantwoorde' ruimtelijke patronen en structuren accommoderen van deze behoefte (nog) centraal. Met evenveel betrokkenheid zou de andere kant van de verstedelijkingsmedaille moeten worden gezien: stedelijke structuren worden ook gevormd door economische krachten. Stedelijke ontwikkelingen in relatie tot vestigingsplaatsvoorkeuren en infrastructuur dienen een meer centrale plaats in het beleid te krijgen. Alleen dan kan ruimtelijke beleidsvoering in het spanningsveld van sectorale beleidsvelden krachtiger geïmplementeerd worden. Bruggen slaan tussen de departementen die 'sleutelen' aan de ruimtelijke structuur van Nederland is het parool. Deze weg, die overigens halverwege de jaren tachtig is ingeslagen, maar weer goeddeels verlaten werd met de Vierde nota Extra (vanwege het accent op klassiek - geconcentreerd - verstedelijkings- en woningbouwbeleid), zou wel eens de koninklijke route kunnen zijn voor een vernieuwde nationale ruimtelijke ordening.

Tot slot is een conclusie die op basis van onderzoeken naar trends in de vestiging van economische activiteiten kan worden getrokken, dat Nederland een transferland blijft, eenvoudig omdat het ligt waar het nu eenmaal ligt. Milieubelastende transferactiviteiten lijken een blijvende, grote plaats in te nemen in de nationale economie, hoewel het politieke en maatschappelijke draagvlak voor deze activiteiten barsten gaat vertonen. De opgave is dan ook te komen tot een meer ecologisch verantwoorde afwikkeling van deze transfer. Gezien het gewicht van de transportstromen is Nederland in feite hét land waar bepaalde faciliteiten, zoals multimodaal transport, bedrijfseconomisch gezien zouden moeten kunnen functioneren.

In dit hoofdstuk is de aandacht gericht op ruimtelijke beleidsvoering in Europa. Zo worden in paragraaf 3.1 verschillende vormen van ruimtelijk beleid onderscheiden. Ruimtelijk beleid naar Nederlandse snit, ook wel aan te duiden als ruimtelijke ordening, vormt in het Europa van de Europese Unie en haar lidstaten bepaald geen gemeengoed. Andere vormen van ruimtelijk beleid zijn te onderscheiden, terwijl op Europees niveau de verhoudingen nog lang niet zijn uitgekristalliseerd. In paragraaf 3.2 wordt ingegaan op de vraag of de Europese Unie zich wel met ruimtelijk relevant beleid moet bezig houden. Vanuit het antwoord op deze vraag zullen de contouren van een mogelijke Nederlandse strategie in deze worden aangegeven.

## 3.1 Welk soort ruimtelijk beleid?

In het voorafgaande is vastgesteld dat impliciete ruimtelijke beleidsvoering verbonden is met Europese economische eenwording en dat derhalve vanuit 'Brussel' ruimtelijke sturing plaats vindt. Aangegeven is ook dat de Europese eenwording zeer veel ruimtelijke gevolgen heeft. Nu richten we ons op de vraag welke vormen van expliciet ruimtelijk beleid hier tegenover gesteld kunnen worden, dit om vast te kunnen stellen in hoeverre het Nederlandse beleid ter zake inhoudelijk-conceptueel en institutioneel is toegesneden op de taakstelling van het begeleiden, beïnvloeden en eventueel ondervangen van het in Brussel gevoerde ruimtelijk relevante beleid. Allereerst wordt het palet van mogelijkheden onderzocht, met als conclusie dat in Europees kader het begrip 'ruimtelijke-ontwikkelingsbeleid' gehanteerd wordt. In de volgende sectie is een andere insteek gekozen. Namelijk of gestreefd moet worden naar isomorfisme, dat wil zeggen structurele overeenkomst tussen Europees ruimtelijk ontwikkelingsbeleid en ruimtelijk beleid in Nederland.

*Verskillende typen van planningstelsels: ruimtelijk ontwikkelingsbeleid als nieuwe vlag*

Welke gedaanten heeft ruimtelijk beleid? Wat is de kern ervan? Welke opvattingen hebben tot nog toe op het Europees vlak de overhand? Deze vragen zijn niet eenvoudig te beantwoorden. In een klassieke artikel, *British town planning: One ideology or three?*, heeft Foley (1960) reeds aangegeven dat het in ieder geval in Groot-Brittannië (anno 1960) gaat om een mengsel van drie discoursen: de afstemming van ruimteclaims; de zorg voor een kwalitatief hoogwaardige fysieke leefomgeving; een breder, anti-stedelijk ideaal van wonen in lage dichtheden in overzichtelijke wijken, geflankeerd door het beheersen van (groot)stedelijke groei. Dit alles levert een zekere ambivalentie op, waardoor een beroep gedaan kan worden op brede en soms wisselende coalities en strategische allianties tussen verschillende beleidsdomeinen.

Het is niet de bedoeling de huidige Nederlandse situatie op soortgelijke wijze te ontleden. We volstaan ermee aan te geven dat zo'n analyse ook voor Nederland het bestaan zal laten zien van meerdere discoursen. Een constante hierbij wordt gevormd door de afstemming van ruimteclaims, met als basis een of andere vorm van 'plan' dat het hele nationale territorium omvat. Met als middelpunt deze harde kern zijn sinds de emancipatie van de ruimtelijke ordening ten opzichte van de volkshuisvesting - die ruwweg rond de Tweede Wereldoorlog plaats vond (zie Faludi en Van der Valk, 1994) - verschillende accenten gezet. Ook in de toekomst zal sprake zijn van verschuivingen,

rekening houdend met nieuwe ontwikkelingen. Een belangrijke vraag is natuurlijk of de harde kern ongewijzigd zal blijven.

Voor een beantwoording van de vraag naar uiteenlopende opvattingen binnen Europa ten opzichte van ruimtelijke beleidsvoering zal in eerste instantie de gedachtenvorming in de Bondsrepubliek in ogenschouw genomen worden. Hier is men namelijk ver gekomen met een positiebepaling ten aanzien van Europese ruimtelijke beleidsvoering. Daarbij is de vraag aan de orde gesteld in hoeverre het Duitse stelsel model kan staan voor Europese ruimtelijke beleidsvoering. In het kader van deze discussie is ook naar Nederland verwezen. Dit is dan ook te meer reden om de Duitse beschouwingen bij onze vraagstellingen te betrekken.

Voor de huidige Duitse opvattingen is de zogenoemde *Raumordnungspolitischer Orientierungsrahmen* uit 1992 van belang (Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, 1993). Dit indicatieve plandocument - in 1995 opgevolgd door de *Raumordnungspolitischer Handlungsrahmen* - gaat over de situatie in Duitsland na de hereniging (Krautzberger en Selke, 1996: 18). Fürst, Guldenberg en Müller (1994) zien de *Orientierungsrahmen* als een nieuwe planvorm. Met zijn selectieve, op specifieke probleemvelden geënte strategieën wijkt dit beleidsstuk namelijk af van de in Duitsland gebruikelijke, het hele grondgebied omvattende documenten. Krautzberger en Selke (1996: 21-22) spreken zelfs van een wisseling van paradigma, een inschatting die is gebaseerd op een typologie van Europese planningstelsels. Zij onderscheiden in Europa twee modellen (verderop zal nog een iets andere typologie geïntroduceerd worden), in feite 'ideaaltypen', die naar elkaar toegroeien:

Das erste Modell ist eine vorsorgende räumliche Ordnungsplanung wie es in Deutschland und ähnlich in den Niederlanden und in Großbritannien praktiziert wird. Die Raumplanung definiert flächendeckende Regelsysteme für die Nutzung des Raumes. Sie soll präventiv verhindern, daß räumliche Entwicklungen fehllaufen. Für das zweite Modell steht die französische Raumplanung. Diese arbeitet nach dem Konzept der kompensierenden Entwicklungssteuerung. Es ist interventionistisch. Den Fachplanern und Privaten bleibt zwar die Raumnutzung überlassen, aber die Raumplanungsbehörde interveniert bei gesellschaftlich unerwünschten Entwicklungen. [...] es zeichnet sich ab, daß sowohl das deutsche wie das französische System sich in eine Richtung weiterentwickeln, die eher durch niederländische oder britische Konzepte markiert wird: Das sind zwar auch ordnungspolitische Konzepte, aber stärker verknüpft mit entwicklungspolitischen Vorstellungen. (blz. 96)

In Nederlandse termen gegoten gaat het dus om een mengvorm van toelatings- en uitvoeringsplanologie. Overal in Europa wordt bovendien overgegaan, aldus Fürst et.al. (1994), van bindende naar indicatieve plannen. Overigens wordt beklemtoond dat stelsels zich niet zonder meer laten exporteren omdat de planningscontext sterk kan variëren. Zoals gezegd, het Engelse en ook het Nederlandse stelsel worden als mengvormen beschouwd.

Door te spreken over een paradigmawisseling in de Duitse ruimtelijke ordening gaan Krautzberger en Selke eveneens uit van het bestaan van verschillende vormen van ruimtelijke ordening. Sinds de *Raumordnungspolitischer Handlungsrahmen* beperkt ruimtelijke ordening zich niet tot het maken van plannen (Krautzberger en Selke, 1996: 21). Tevens houden deze auteurs vast aan de noodzaak van een plandocument dat het hele grondgebied omvat. Dit lijkt een vast uitgangspunt in alle Duitse stellingnames. Zoals gesteld is afstemming van ruimteclaims op basis van een ruimtelijk plan ook een centraal kenmerk van de Nederlandse ruimtelijke ordening. Alleen, aldus alweer Krautzberger en Selke, moet planning dynamisch worden ingevuld, als een

open proces, het moet een breed kader bieden voor de ordening van de ruimte en zich daarnaast bepalen tot enkele inhoudelijke zwaartepunten. Bovendien zou planning aan andere actoren de nodige ruimte moeten proberen te laten voor eigenstandig beleid.

De Duitse *Akademie für Raumforschung und Landesplanung* zegt ten aanzien van Europees ruimtelijk ontwikkelingsbeleid hetzelfde (Von Malchus, et.al., 1996). Ook hier wordt het Duitse begrip *Raumordnung* afgezet tegen het Franse *aménagement du territoire*. *Raumordnung* staat voor een vorm van omvattende planning, gericht op het geven van een perspectief op de ontwikkeling van de ruimte, inclusief de middelen ter verwezenlijking daarvan. De Franse tegenhanger daarentegen dient eerder als regionaal ontwikkelingsbeleid begrepen te worden. Dit laat volgens de schrijvers zien dat de opgave in Duitsland breder is, daar ze

... neben dem Sich-zu-Diensten-Machen des Raumes auch den Gedanken der Ausgewogenheit bzw. des Aufeinander-abgestimmt-Seins einbezieht und nicht einseitig auf die Wirtschaftsfunktion des Raumes abgestellt ist, während in Frankreich historisch seit langem angelegt... doch in einem deutlich engeren Ansatz die Aktion der wirtschaftlichen Nutzbarmachung des Raumes dominiert und meist ausschließlich das 'Aménagement du territoire' bestimmt. (blz. 15)

In het al lange tijd door de Europese Commissie in het vooruitzicht gestelde, maar nog steeds niet officieel gepubliceerde *Compendium of Spatial Planning Systems and Policies* worden, in plaats van twee, vier tradities op het gebied van *spatial planning* onderscheiden (Hawkes et.al., 1996). De eerste traditie wordt aangeduid als de *regional economic planning approach* waarbij:

... spatial planning has a very broad meaning relating to the pursuit of wide social and economic objectives, especially in relation to disparities in wealth, employment and social conditions between different regions of the country's territory. Where this approach ... is dominant, central government inevitably plays an important role ... (blz. 12)

Frankrijk en Portugal worden als representanten van deze benadering aangeduid, hoewel in het Franse stelsel ook de traditie van *urbanism* een rol speelt. Wat door Hawkes et.al., evenals door de hierboven aangehaalde auteurs, enigszins wordt veronachtzaamd, is dat in deze 'regionale' traditie wel degelijk ruimtelijke concepten en structuurbeelden een rol spelen, zelfs op bovennationale schaal. In Frankrijk zijn noties over de ruimtelijke organisatie van het nationale territoire en de positie van dit territoire in Europees verband altijd zeer belangrijk geweest. Met name het eerste punt, de ruimtelijke organisatie van het territoire, is reeds gedurende vijf decennia object van nationale debatten, te beginnen met de heftige discussie opgeroepen door het in 1947 gepubliceerde 'Paris et le désert français' van Jean-François Gravier. Deze discussie loopt door tot in het heden, en wordt momenteel opgehangen aan een ruimtelijk beeld als zou Parijs gelegen zijn buiten het economische kerngebied van Europa, gevormd door de roemruchte *banane bleue* (Lipietz, 1995). Nog maar enkele jaren geleden is een *débat national* gehouden over ruimtelijke ontwikkeling, waarin ruimtelijke beelden (in de vorm van *scénario's*) op Europese schaal een rol hebben gespeeld (DATAR 1993 en 1994). Het Franse TGV-project kan, met zijn vertakkingen naar de omliggende landen, zelfs worden aangeduid als een *geopolitiek* project, omdat onder meer wordt beoogd de centraliteit van Frankrijk, en met name van Parijs, te vergroten. Hoewel minder verrijnd als in de volgende benadering spelen 'vlakdekkende' structuurbeelden, in weerwil tot wat bovengenoemde analyses lijken te suggereren, in de Franse benadering wel zeker een rol.

De tweede benadering kan worden aangeduid als de *comprehensive integrated approach* en deze wordt:

... conducted through a very systematic and formal hierarchy of plans from national to local level, which co-ordinate public sector activity across different sectors but focus more specifically on spatial co-ordination than economic development. The Netherlands is closely associated with this style of planning. This tradition is necessarily associated with mature systems. It requires responsive and sophisticated planning institutions and mechanisms and considerable political commitment ... Public sector investments in bringing about the realisation of the planning framework is also the norm. (Hawkes et.al., 1996: 12)

Nederland geldt dus als representant van deze benadering, alhoewel de invloed op de beleidssectoren en de uitvoeringsgerichtheid wellicht wat te sterk wordt voorgesteld. Als gekeken wordt naar de *locus of power* kunnen twee subcategorieën worden onderscheiden, omdat in de betreffende landen de belangrijkste bevoegdheden liggen op decentrale niveaus. In Denemarken (met Nederland als het enige land dat beschikt over nationaal werkende plan-instrumenten!), Finland en Zweden spelen lokale overheden een dominante rol. In de federale staten Oostenrijk en Duitsland zijn dat de deelstaten.

Inherent verbonden met de 'comprehensive integrated approach', maar conceptueel door Hawkes et.al. niet als zodanig uitgewerkt, is de aanwezigheid van afstemmingsmechanismen tussen facet- en sectorlijnen in de beleidsvoering. Ruimtelijke beleidsvoering vormt één van de verschillende facetten die in principe onderscheiden zouden kunnen worden (in Duitsland wordt in dit verband het onvertaalbare, maar zeer veelzeggende begrip *Querschnittplanung* gehanteerd). Het sector-facet 'model' is in Nederland wat op de achtergrond geraakt. Toch is het voor de Nederlandse ruimtelijke ordening kenmerkend (zie bijgaand kader).

#### *De erosie van het sector-facet model*

In wezen zegt dit model, afkomstig van de Commissie De Wolff uit 1970, dat beleid ten aanzien van bepaalde dimensies altijd op elkaar moet worden afgestemd (Rapport van de commissie voorbereiding onderzoek toekomstige maatschappij-structuur, 1970). De Commissie De Wolff noemde meerdere van deze dimensies, die door haar als facetten werden beschreven, maar in de praktijk zijn het economische, sociaal-culturele en ruimtelijke facet het meest uitgesproken aanwezig. Voor elk van deze facetten bestaat immers een planbureau: het Centraal Planbureau, het Sociaal-Cultureel Planbureau en de Rijksplanologische Dienst.

Van deze drie planbureaus is het de RPD geweest die het sector-facet model het innigst heeft omhelsd. Het past bij het zelfbeeld van ruimtelijke ordening als de afstemming, met behulp van een ruimtelijk plan, van velerlei ruimteclaims. Tegelijkertijd is men zich alras gaan realiseren dat in de omgang met de sectoren elke suggestie van hiërarchische bovengeschiedtheid van het facet ruimtelijke ordening diende te worden vermeden. Dit is vertaald in het principe van tweesporigheid. Dit betekent dat voornemens van ruimtelijke aard zowel langs de sectorlijn, dat wil zeggen in meerjarenprogramma's en dergelijke, als in de facetlijn, dat wil zeggen in zogenaamde structuurschetsen, streekplannen en dergelijke, ingepast dienen te worden.

Binnen de ruimtelijke ordening gaan al sinds begin jaren tachtig (zie bijv. Den Hoed et.al., 1983; Simonis, 1985) stemmen op die het sector-facet model als niet langer meer hanteerbaar zien (zie ook Mastop, 1991; Kreukels, 1995; buiten de ruimtelijke ordening wordt het model al helemaal niet meer gehanteerd). Dit is onder meer een gevolg van het feit dat het facet ruimtelijke ordening op nationaal niveau sectorale trekken is gaan vertonen vanwege de nadruk die de laatste jaren is gelegd op uitvoering, samenhangend met de keuze om de RPD om te vormen van een plandienst naar een beleidsdienst. De desillusie ten aanzien van het sector-facet model wordt versterkt door de omstandigheid dat ruimtelijke relevante sectoren, ondergebracht



bij de ministeries van LNV, V&W en EZ, zich in toenemende mate facetmatig (zijn) gaan opstellen. Tal van beleidsstukken zijn hier een voorbeeld van. Zelfs binnen hetzelfde ministerie dat gaat over ruimtelijke ordening, namelijk VROM, is er een concurrerend beleidsveld, dat zich in toenemende mate als sector gedraagt, namelijk de milieubeleidsplanning. Thans zijn er ontwikkelingen gaande in de richting van het definiëren van een VROM-breed discours, waarbinnen, in termen van 'omgevingsbeleid', een integratie van milieubeleid en ruimtelijke ordening wordt voorgestaan.

Een derde traditie van ruimtelijke beleidsvoering die in Europa door Hawkes et.al. wordt onderscheiden wordt aangeduid als *land use management*: "... more closely associated with the narrower task of controlling the change of use of land at the strategic and local levels" (blz. 12). Deze traditie wordt vooral door het Verenigd Koninkrijk belichaamd. Ierland en België hebben een stelsel dat ook in deze traditie past, hoewel deze landen zich begeven in de richting van de meer integrale benadering. Dat geldt voor wat betreft België vooral voor Vlaanderen. De vierde traditie tenslotte, al genoemd, is die van het *urbanism* "... which has a strong architectural flavour and concern with urban design, townscape and building control" (blz. 12).

De auteurs van het compendium wagen zich niet aan een voorspelling voor wat betreft de richting waarin de Europese stelsels zich ontwikkelen. Daarvoor zou op gezette tijden het achterliggende onderzoek herhaald moeten worden. Wel merken zij op dat in Europa sprake is van een geweldige dynamiek: de meeste stelsels hebben sinds 1990 belangrijke veranderingen ondergaan.

Een belangrijke trend is die van een decentralisatie van besluitvorming naar lagere beslisniveaus. Dit heeft zich voorgedaan in vrijwel alle lidstaten van de Europese Unie, met het Verenigd Koninkrijk als grote uitzondering, hoewel daaraan onder de nieuwe Labour-regering een eind lijkt te zijn gekomen. Opvallend hierbij is wel dat de meeste lidstaten gekenmerkt worden door *framework control*: plannen op lokaal dan wel gemeentelijk niveau moeten consistent zijn met plannen van de hogere bestuursniveaus, dat wil zeggen dat de inhoud overeen moet stemmen met het ruimtelijk beleid dat op hogere schaalniveaus gevoerd wordt. Dit gaat bijvoorbeeld op voor Vlaanderen. Met het nieuwe planningsdecreet wordt dit zelfs nog wat strakker georganiseerd, tot ongenoegen van ambtenaren en bestuurders op onder meer het gemeentelijk niveau (Gellynck, 1997).

In Nederland ligt dit wat anders omdat de plannen van hogere niveaus geen bindende, maar wel een indicatieve functie hebben ten opzichte van de plannen van de lagere bestuursniveaus. Dit weerspiegelt het principe van de gedecentraliseerde eenheidsstaat dat ten grondslag ligt aan het Nederlandse staatsbestel. 'Framework control' kan dus ook indicatief zijn.

Nederland wordt door Hawkes et.al., met Oostenrijk, genoemd als land waar getracht wordt in de vorm van stadsregio's een nieuw planningsniveau op bovengemeentelijke schaal te realiseren, iets wat in andere Europese lidstaten niet aan de orde is. Wel is in de meeste lidstaten sprake van een verschuiving in de structuur van de overheid, wat meestal neerkomt op een versterking van het tussenniveau (maar zonder dat hierbij een uitzonderingspositie voor stedelijke regio's wordt gecreëerd). Dit wordt door de auteurs van het Compendium aangeduid als *regionalism*. In België is dit zeer ver doorgevoerd. Ruimtelijke ordening is hier geen nationale bevoegdheid meer. Een consequentie is dat, anders dan bij de Bondsrepubliek, de Belgische overheid op het terrein van de ruimtelijke ordening hierdoor geen gesprekspartner meer is voor de Nederlandse nationale overheid. Dit zijn de Belgische Gewesten geworden.

Minder pregnant, maar wel zichtbaar, is dat in alle lidstaten geworsteld wordt met de problematiek van een optimale verhouding tussen de principes van flexibiliteit en rechtszekerheid. In *discretionary systems* zijn ruimtelijke beslissingen vooral de resultante van politiek en ambtelijk onderscheidingsvermogen en niet zozeer gekoppeld aan juridisch binnende plannen. In deze systemen wordt geprobeerd de rechtszekerheid voor burgers en bedrijven te vergroten. Omgekeerd, systemen waarin bindende plannen een belangrijke rol spelen, krijgen meer flexibele trekjes. De auteurs van het Compendium spreken in dit verband geen oordeel uit over Nederland, maar de vraag is of dit laatste opgaat voor het Nederlandse stelsel. Bij de beantwoording van deze vraag dient onderscheid te worden gemaakt tussen lokale planning enerzijds en regionale en nationale planning anderzijds. Voor wat betreft de lokale planning, met name het bestemmingsplan, is er ook in Nederland sprake van versoepeling. Deze ontwikkeling bevestigt de rol die in de praktijk door artikel 19 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening wordt vervuld. Thans is er sprake van dit artikel te verbouwen tot een geheel zelfstandige, zogenaamde projectprocedure. Voor wat betreft de strategische planning daarentegen is er op sommige punten sprake van een strakker uitvoeringsbeleid, hetgeen ook als juridificering kan worden aangeduid. Aanleiding is de wens om het nimby-syndroom de kop in te drukken en de besluitvorming, met name rond infrastructuur, te stroomlijnen.

Terugkerend naar het Europese schaalniveau kan, zeker aan de hand van de analyses in het EU Compendium, worden vastgesteld dat er een kleurrijk palet aan stelsels bestaat. Op het Europese niveau wordt thans geprobeerd een brug te slaan tussen de stelsels met een nationale oriëntatie, tussen (de terminologie van het Compendium volgend) de *regional economic planning approach*, en de *comprehensive integrated approach*. Op dit (Europese) niveau overheerste aanvankelijk regionaal beleid naar Franse snit. Pas in 1989 hebben de Europese lidstaten zich verenigd rond een intergouvernementele vorm van samenwerking met betrekking tot *ruimtelijke ontwikkeling*. Dit is, zeker voor wat betreft de Bondsrepubliek, een gevolg van de wens om een Europees ruimtelijk orderingsbeleid naar Franse snit te voorkomen. Een kort exposé ter verduidelijking. In 1991 is door de verantwoordelijke ministers een Comité voor Ruimtelijke Ontwikkeling opgericht, dat is samengesteld uit ambtelijke vertegenwoordigers van alle lidstaten en van de Europese Commissie, het directoraat-generaal XVI (Regionaal Beleid en Cohesie). Het laatste was een wapenfeit van het Nederlands voorzitterschap, omdat de oprichting plaats vond op voorstel van Nederland tijdens de tweede informele bijeenkomst van Ministers verantwoordelijk voor Ruimtelijke Planning en Regionaal Beleid in Den Haag in 1991<sup>16</sup>.

#### *Nederland pleitbezorger van Europese betrokkenheid bij ruimtelijke ontwikkeling*

In 1971 bestaat er bij de RPD al het standpunt dat "... een nationaal ruimtelijk beleid niet alleen meer kan worden gevoerd zonder een consistente visie op de internationale ontwikkeling, maar bovendien dat geleiding van de internationale ruimtelijke ontwikkeling nodig is vanuit een centraal punt, waar een internationale beleidsvisie kan worden opgebouwd. De Europese Gemeenschappen vormen daarvoor een gunstig uitgangspunt." (Jaarverslag RPD, 1971: 176). Met name ten aanzien van Europees regionaal en milieubeleid werd er van Nederlandse zijde gepleit voor een meer integrale afstemming. Al spoedig bleek echter dat "... de opvatting dat regionaal beleid per definitie een vrijwel alle sectoren van het overheidsbeleid omvattend integraal beleid is ..." in de praktijk slechts door Nederland werd aangevaard (Jaarverslag RPD 1973: 150). Vooral de Fransen bleken echter afkerig te zijn van het idee van integrale planning.

<sup>16</sup> Williams (1992) beweert overigens dat Nederland toen had aangedrongen op een Comité voor Ruimtelijke Planning. Hij vermoedt dat het zijn Britse landgenoten waren die zich hier tegen verzet hebben om, zoals hij laat doorschemeren, ideologische redenen.

In 1983 vinden er nieuwe ontwikkelingen plaats op het gebied van Europese ruimtelijke ordening. Tijdens de zesde CEMAT (ministeriële bijeenkomsten in het kader van de Raad van Europa) wordt unaniem het 'Europees Handvest voor de ruimtelijke ordening aangenomen'. Het bevat een opsomming van tamelijk globale uitgangspunten met betrekking tot het voeren van ruimtelijk beleid. Zoals dat wel vaker voorkomt bij de aanvaarding van een internationaal document gaat een ieder na afloop zijns weegs en neemt de belangstelling voor het betreffende beleidsterrein sterk af. Als reactie hierop plaatst de toenmalige minister van ruimtelijke ordening, Winsemius, tijdens de CEMAT-conferentie van 1985 in Den Haag met opzet een discussie op de agenda over de plaats van ruimtelijke ordening in de Raad van Europa. Inderdaad blijkt de belangstelling voor Europese ruimtelijke ordening binnen dit gremium sterk afgenomen te zijn (Klerkx, 1995). Winsemius richt zich ook tot de Europese Gemeenschap. In een toespraak tot de 'Commissie regionaal beleid en ruimtelijke ordening' van het Europees Parlement in 1986, brengt hij de Nederlandse stelling naar voren dat er een behoefte is aan integraal beleid. Maar ook deze keer is de weerklank beperkt. Vanaf dan wordt minder de trom geroerd en meer achter de schermen gewerkt. In 1988, tijdens een bijeenkomst van de CEMAT, weet de toenmalige minister Nijpels zijn Franse collega over te halen om een EG-bijeenkomst te organiseren van ministers van ruimtelijke ordening. De gedachte was dat als een groot land als Frankrijk een dergelijk initiatief neemt, dit meer impact zal hebben. De Fransen blijken dit maal wel geïnteresseerd, maar niet zozeer vanuit een filosofie van Europees integraal, ruimtelijk beleid, als wel vanuit een interesse om de verdeling van subsidies uit het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling te baseren op studies en onderzoek en minder op politiek kunst en vliegwerk (zie hoofdstuk 4). De Fransen organiseren in 1989 in Nantes de eerste informele EG-bijeenkomst voor ministers van ruimtelijke ordening. De Europese Commissie kondigt aan dat gewerkt gaat worden aan een rapport over Europese ruimtelijke ontwikkeling (in 1992 gepubliceerd als 'Europa 2000'). Momenteel vinden deze bijeenkomsten minimaal een maal per jaar vast. Bovendien is sinds 1993 gewerkt aan een beleidsdocument. Een eerste versie van dit Europees Ruimtelijk Ontwikkelingsperspectief is tijdens het Nederlandse voorzitterschap in juni 1997 aanvaard (Ten Velden en Martin, 1997). Het is een ten opzichte van de lidstaten niet-bindend document. Er wordt vooral gemikt op doorwerking richting Europese beleidssectoren: bij de voorbereiding en implementatie van Europees, ruimtelijk relevant sectoraal beleid zou de inhoud van dit EROP een serieuze rol moeten spelen. Daarnaast is het de bedoeling om het EROP ontwikkelingsgericht uit te werken. Het is de bedoeling dat de Britten tijdens hun voorzitterschap (eerste helft 1998) een concept-actieprogramma zullen agenderen. De Nederlandse opstelling is de laatste jaren een stuk bescheidener geworden. Er wordt niet langer meer gestreefd naar het herkenbaar onderbrengen van ruimtelijke ordening bij de Europese Commissie. Evenmin is, bij de voorbereiding van de IGC, de noodzaak bepleit van een wijziging van het EG-Verdrag.

Sinds 1993 wordt gewerkt aan een Europees Ruimtelijk Ontwikkelingsperspectief (zie tekstkader). Het eerste, volledige concept van dit EROP is in juni 1997 onder Nederlands voorzitterschap vastgesteld (Committee on Spatial Development, 1997). De schrijvers van het stuk van de *Akademie für Raumforschung und Landesplanung* zien ruimtelijk ontwikkelingsbeleid - *Raumentwicklungspolitik* - als een handzame, neutrale omschrijving van het nieuwe werkterrein: "... eine pragmatische Kompromißposition zwischen den verschiedenen Ansätzen". Dit begrip leent zich bovendien goed voor vertaling in verschillende talen. Als voorlopige definitie wordt voorgesteld: beleid dat de ontwikkeling van de ruimte overeenkomstig bepaalde richtlijnen bevordert<sup>17</sup>. Er wordt nog aan toegevoegd dat dit, overeenkomstig de Duitse praktijk, mede de vaststelling van deze richtlijnen omvat. Ter legitimering van dit compromis wordt verwezen naar de beraadslagingen van de Informele Raad voor

<sup>17</sup>] "Politik, die die Entwicklung des Raumes gemäß bestimmter Leitvorstellungen begünstigt"; zie Von Malchus et. al., 1996: 39.

Ruimtelijke Ordening gehouden in Leipzig in 1994. Daar werd namelijk ruimtelijk ontwikkelingsbeleid als omschrijving van het beleidsveld in kwestie aanvaard.

Im Vergleich zur deutschen 'Raumordnung' werden die Entwicklungskomponente und der Wirtschaftsbezug stärker betont, d.h. die 'Raumentwicklungspolitik' ist etwas enger als 'Raumordnung'. Gegenüber dem französischen 'Aménagement du territoire' sind aber .... Öffnungen in Richtung auf andere Funktionen und Aktionen als der rein wirtschaftlichen Nutzbarmachung des Raumes möglich. (Von Malchus, et.al.,1996: 16)

Hiermee lijkt een periode van begripsmatige onduidelijkheid tot een einde te zijn gekomen waar het gaat om de Europese samenwerking op het gebied van ruimtelijke beleidsvoering.

Geconcludeerd mag worden dat op Europees niveau sprake is van een (intergouvernementeel) beleidsveld in opkomst, dat ruimtelijke ontwikkeling als object heeft. Het is meer gericht op het stimuleren van (economische) ontwikkeling dan klassieke ruimtelijke ordening, opgevat als regulering door middel van wettelijke planfiguren. Tegelijkertijd wordt ruimtelijke ontwikkeling als meer gezien dan alleen het bevorderen van regionale ontwikkeling, een beperking die eigen heet te zijn aan het Franse *aménagement du territoire*. Het onderscheidende element, althans volgens Duitse zegslieden, is dat van het bestaan van een algeheel ruimtelijk kader of wel een ruimtelijk ontwikkelingsperspectief. Het is niet voor niets dat de Europese planfiguur, waar nu aan gewerkt wordt, Europees Ruimtelijk Ontwikkelingsperspectief heet <sup>18</sup>.

De Nederlandse ruimtelijke ordening komt, met haar indicatieve nationale plandocumenten en met de combinatie van toelatings- en uitvoeringsplanologie (thans in de vorm van de zogenoemde diagonale planning rond uitwerkingsplannen en/of concrete projecten), deels overeen met wat hier als ruimtelijk ontwikkelingsbeleid is beschreven. De concrete uitwerking kan echter sterk variëren, al naar gelang de ruimtelijke-ordeningsnota waar het om gaat. In de Derde Nota bijvoorbeeld was volkshuisvesting, en meer in het bijzonder het groeikernenbeleid, zonder meer dominant (Faludi en Van der Valk 1991; 1994). In de Vierde Nota, het is al gezegd, is een poging ondernomen om de economische positie van Nederland in het middelpunt van de aandacht te plaatsen. In de Vierde Nota Extra is een tussensprint ingezet om de dreigende woningnood als gevolg van enkele jaren verwaarlozing te bestrijden en tegelijkertijd de financiële verhoudingen tussen gemeenten en stadsgewesten enerzijds en het rijk anderzijds op een nieuwe leest te schoeien (Faludi en Korthals Altes, 1996). Bovendien wordt deze VINEX gekenmerkt door veel aandacht voor het milieu. Thans tekent zich weer een verruiming van de agenda af, een verruiming die zich buiten de klassieke kaders van de nationale ruimtelijke ordening voltrekt. Door de oogharen kijkend vertonen de beleidsperspectieven zoals aangeduid in de nota 'Versterking ruimtelijk-economische structuur' opvallende overeenkomsten met wat op Europees niveau als ruimtelijk ontwikkelingsbeleid wordt omschreven (Versterking ruimtelijk-economische structuur, 1996). Wat nieuw is ten opzichte van de traditionele ruimtelijke ordening is het zwaarder laten meewegen van het economisch perspectief. Wat recht overeind blijft, is het idee van afweging, tot en met afweging vanuit een ruimtelijk kader, hetgeen een of andere vorm van ruimtelijk plan impliceert.

<sup>18]</sup> De term duidt op in een resolutie van de Duitse Bondsdag uit 1992, nog voordat tijdens de Informele Raad van Luik, najaar 1993, besloten wordt om zo'n EROP op te gaan stellen.

We komen dus tot de conclusie dat ruimtelijk ontwikkelingsbeleid, zoals dat op Duits initiatief voor het Europese schaalniveau is gedefinieerd, ook vanuit Nederlands perspectief een handzaam begrip is. Het geeft actuele beleidsintenties aardig weer, terwijl het tevens recht doet aan de traditie van afstemming op basis van een ruimtelijk plan. Met de term ruimtelijke ontwikkeling zou vooral duidelijk moeten worden gemaakt wat de directeur-generaal Ruimtelijke Ordening recentelijk nog in een interview heeft beklemtoond, namelijk "... dat ruimtelijke ordening niet primair gericht is op 'nee verkopen', maar vooral op het stimuleren van ontwikkelingen" (Zonneveld, 1996: 2). Uiteraard moeten deze intenties nog verwerkelijkt worden.

#### *Isomorfisme noodzakelijk?*

Hiervoor is de vraag gesteld of ruimtelijke ordening van 'klassieke', Nederlandse snit overeenkomsten vertoont met wat op Europees niveau ruimtelijk ontwikkelingsbeleid wordt genoemd. Dit blijkt inhoudelijk alleen het geval te zijn indien men ruimtelijke ordening oprekt, min of meer overeenkomstig het (interministeriële) beleidsveld waar de regeringsnota 'Ruimtelijk-economische structuur' uit 1996 over spreekt. Voorlopig is het echter nog niet zover.

Maar dient de Nederlandse ruimtelijke ordening dan wel isomorf te zijn aan het in Europa gevoerde ruimtelijke-ontwikkelingsbeleid? Anders geformuleerd: moet de inrichting van het eigen huis der ruimtelijke beleidsvoering bepaald worden door de inrichting van het Europese huis of moet, in deze beeldspraak blijvend, enkel gewerkt worden aan de inrichting van een gemeenschappelijk vertrek of een andere goede aansluiting van bouwwerken van een verschillende architectuur?

In het verleden leek het antwoord doorgaans bevestigend te luiden, maar dan in omgekeerde zin. Door Nederland zijn namelijk pogingen ondernomen om Europese ruimtelijke ordening min of meer naar (klassieke) Nederlandse snit te doen inrichten (zie bovenstaand tekstkader). Nederland, in dit geval vertegenwoordigers van de RPD, hebben zich hiervoor in het verleden ingezet en zijn tot op het niveau van de directeur-generaal naar (onder meer) Brussel getogen. Beleidsintegratie in Brussel, zo was de inzet, zou gestoeld moeten worden op weliswaar indicatieve, maar toch omvattende ruimtelijke plannen. Het sturingsinstrumentarium zou dan ook nog aangevuld moeten worden met bepaalde coördinatiemechanismen, waaronder een herkenbare plek voor de ruimtelijke ordening binnen de Europese Commissie, zoals in de Vierde nota over de ruimtelijke ordening uit 1988 werd gesteld (Klerkx, 1995). Thans wordt een grotere voorzichtigheid betracht bij het uitdragen van Nederlandse denkbeelden (Martin, 1996). De situatie is inmiddels namelijk veranderd. Er tekent zich immers een vorm van Europees beleid af, ruimtelijk ontwikkelingsbeleid genoemd. Wat moet het Nederlandse antwoord zijn? Moet Nederland zich aanpassen aan deze ontwikkelingen? Moet de klassieke Nederlandse ruimtelijke ordening in inhoudelijk opzicht nog verder opschuiven in de richting van Europese opvattingen, dat wil zeggen de *communis opinio* van de huidige 15 lidstaten van de Europese Unie? Het moge duidelijk zijn dat voordat op deze vraag een antwoord kan worden gegeven, eerst nader kennis genomen moet worden van de situatie op het Europese vlak.

Vaak wordt beweerd dat de Europese Unie geen bevoegdheden heeft op het terrein van de ruimtelijke ordening<sup>19</sup>. Nu is er inderdaad geen commissaris wiens positie in de verste verte vergelijkbaar zou zijn met de Nederlandse minister van ruimtelijke ordening. Er is evenmin sprake van een planbureau

<sup>19]</sup> Zie Swyngedouw, 1994.

dat vergelijkbaar is met de RPD <sup>20</sup>. Ook zijn er geen Europese beleidsdocumenten, vergelijkbaar met de (Nederlandse) nota's ruimtelijke ordening. Facetmatige coördinatie is toch al een zwakke plek in de beleidsvoering in Brussel (Ehlermann, 1995: 20). De schotten tussen allerlei vormen en varianten van ruimtelijk relevant beleid zijn momenteel talrijk. Het zal dan ook niet verbazen dat hetgeen het directoraat-generaal XVI (Regionaal Beleid en Cohesie) momenteel onder zijn hoede heeft, veel minder facetmatig van karakter is dan wat in Nederland voor ruimtelijke ordening doorgaat. Een flink werkpakket met betrekking tot het stedelijk leefmilieu is bovendien ondergebracht bij het directoraat-generaal XI (Milieu).

Formeel is er overigens wel degelijk sprake van een (soort) ruimtelijk ordeningsartikel, artikel 130s, in de milieuparagraaf van het EG-Verdrag. Letterlijk wordt daar in de Nederlandse versie gesproken over ruimtelijke ordening en bodembestemming <sup>21</sup>. Het is weliswaar niet de ideale plaats voor het noemen van ruimtelijke ordening, en bovendien is dit artikel onderworpen aan de regel van eenparigheid van stemmen in de Raad van Ministers (en dus nog nooit gebruikt), maar het staat er wel!

Daarnaast zijn er uiteraard sectorale maatregelen, die ruimtelijk relevant zijn. Dit is waarom gezegd kan worden, dat de EU, ook zonder uitdrukkelijk ruimtelijke ordening in haar vaandel te hebben geschreven, *nieuwe ruimtelijke bestaansvoorwaarden* creëert (Kuklinski, 1997). Dit is ook waarom er, zoals reeds betoogd, de noodzaak bestaat van ruimtelijke strategieën per gebiedseenheid: regio's, omdat daar agglomeratie-effecten optreden; (grote) steden, dan wel stedelijke netwerken, omdat deze de oorspronkelijke eenheden zijn van gebiedsgericht beleid; de lidstaten, omdat zij de Europese Unie zijn; ten slotte de Europese Unie als zodanig. Het gaat daarbij nadrukkelijk niet alleen om herverdeling, zoals in de klassieke regionale planning. Het gaat ook om de versterking van de markt en de concurrentiepositie van staten en regio's (Marshall, 1996).

Met name de oriëntatie van de lidstaten op de eenwording vereist een ruimtelijke strategie, onder meer ten behoeve van hun steden en regio's. Het Comité van de Regio's daargelaten, hebben de decentrale overheden geen stem in de Europese Unie. Buitenlands beleid, en hiertoe wordt het beleid ten aanzien van de eenwording gerekend, is een zaak van nationale en niet van decentrale overheden <sup>22</sup>. Machtige regio's, zoals de Duitse Länder, gaan daar meer gebukt onder dan Nederlandse decentrale overheden.

Voor het ontwikkelen van nationale ruimtelijke strategieën in Europees perspectief moet juist wel sprake zijn van een soort isomorfisme tussen het Europees ruimtelijkontwikkelingsbeleid en dat van de afzonderlijke lidstaten, waaronder Nederland. Daarmee wordt niet bedoeld op volledige overeenstemming van de institutionele structuren. Wat nodig is, is een zekere overeenkomst voor wat betreft de conceptualisering van ruimtelijk ontwikkelingsbeleid, opdat coördinatie en samenwerking ten aanzien van concrete thema's optimaal kan verlopen. Daarnaast is er uiteraard ruimte voor een eigen invulling van het ruimtelijk ontwikkelingsbeleid per lidstaat. De metafoor van een huis met een gemeenschappelijk vertrek komt aardig overeen met dit perspectief.

<sup>20</sup>] Bij de RPD heeft de laatste jaren overigens een nogal ingrijpende inhoudelijke heroriëntatie plaats gevonden. De dienst ziet zichzelf niet (langer meer) primair als een plandienst, maar als een beleidsdienst.

<sup>21</sup>] Voor de verschillende vertalingen van dit artikel, waarachter verschillende nationale percepties van dit beleidsterrein schuil gaan, zie Williams (1996). Voor de babylonische spraakverwarring op ruimtelijke-ordeningsgebied zie het interview met H. Kroese-Duisters, directeur-generaal Ruimtelijke Ordening: in: Zonneveld (1996).

<sup>22</sup>] Voor de problemen die dit veroorzaakt voor de grensoverschrijdende ruimtelijke planning tussen bijv. Nederland en Noordrijn-Westfalen, zie Grotefels (1993).

Het bovenstaande betekent overigens dat er ook in Brussel expliciet aan ruimtelijk ontwikkelingsbeleid gedaan zou moeten worden. De reden is dat, zoals betoogd, ook de eenwording als zodanig een ruimtelijke strategie van de Europese Unie vereist. Het gaat hierbij vooral om de positionering van de Europese Unie in groter verband: de nabije regio's (m.n. Oost-Europa en Noord-Afrika), maar ook de relatie met de belangrijke economische concurrenten op mondiaal niveau. Gezien de omvang en interne differentiatie van de Europese Unie gaat het ook, en misschien zelfs vooral, om cohesie, hoewel dit begrip meer zal moeten gaan bevatten dan de huidige sociaal-economische lading. Ruimtelijke cohesie is dan wellicht een betere term. Evenals lidstaten vanuit hun positionering in de ruimte hun houding ten aanzien van de Europese Unie dienen te bepalen, zo moet de Europese Unie in dit opzicht haar houding ten opzichte van elk van de lidstaten bepalen, en dit vereist ruimtelijk inzicht.

### 3.2 Is Europees ruimtelijk ontwikkelingsbeleid wel noodzakelijk?

In deze paragraaf zal nader worden ingegaan op het laatste punt uit de vorige paragraaf, namelijk de noodzaak van ruimtelijk inzicht. Dit is ook relevant voor de Nederlandse houding ten aanzien van de Europese bemoeienis ter zake. Moet Nederland de geleidelijke totstandkoming van een Europees ruimtelijk ontwikkelingsbeleid wel stimuleren? Dat deed Nederland, *in casu* de RPD, in het verleden, maar dit is op zich onvoldoende reden om het in de toekomst te continueren.

In wezen gaat het hier om een verbijzondering van de algemene vraag naar de wenselijke ordening van de verhouding tussen de Europese Unie en de lidstaten. Aansluiting zal worden gezocht bij een discussie dan wel een theorie die deze vragen heeft gethematiseerd. Dit is de economische theorie van het federalisme. Vanwege het federale karakter van de Bondsrepubliek heeft deze theorie vooral daar opgeld gedaan. Deze paragraaf zal, in het verlengde daarvan, worden besloten met het aansnijden van de vraag of 'Brussel' aan banden moet worden gelegd waar het gaat om ruimtelijk ontwikkelingsbeleid en, zo ja, hoe.

#### *Coördinatie van beleid*

De vraag naar de legitimiteit van Brusselse interventies op een bepaald terrein is uitvoerig behandeld op het gebied van het milieubeleid. Behalve dat milieubeleid uiteraard veel raakvlakken heeft met ruimtelijk ontwikkelingsbeleid, bestaan er drie redenen om juist deze discussie als referentie te kiezen. Ten eerste manifesteert zich het Europese milieubeleid als facetbeleid. Een beschouwing over milieubeleid werpt dus licht op problemen waar ook een Europees ruimtelijk facet mee te maken zou krijgen. Ten tweede heeft het Europese milieubeleid voor wat betreft de theoretische onderbouwing, waar het hier uiteindelijk om gaat, een voorsprong opgebouwd ten opzichte van ruimtelijke beleidsvoering. Ten slotte zal blijken dat de rechtvaardiging van milieubeleid op het niveau van de Gemeenschap ruimtelijke aspecten kent.

Karl (1995a) geeft ten aanzien van het Europees milieubeleid aan dat geleidelijk enige vorm van coördinatie tussen sectoraal beleid en het milieubeleid tot stand is gekomen, bijvoorbeeld doordat in sectoraal beleid milieu-effecten (moeten) worden meegewogen. Dit is bijvoorbeeld het geval bij het beleid rond de Transeuropese Netwerken. Interdependenties tussen beleidsterreinen laten zich met externe effecten vergelijken. Een economisch structuurbeleid dat ten opzichte van zijn beleidsomgeving geïsoleerd wordt uitgevoerd, brengt veelal een verminderde efficiëntie van het gehanteerde beleidsinstrumentarium met zich mee. Coördinatie kan hier uitkomst bieden.

Nu kan coördinatie op twee verschillende manieren plaatsvinden: de betreffende sector zelf is penvoerder of de integratie wordt van bovenaf geregeld. Waar het gaat om sectoraal beleid van de Europese Unie wordt dit laatste door Karl als nauwelijks uitvoerbaar geacht. Zijn conclusie luidt:

Möchte man im Unterschied zur kaum praktikablen Koordination durch Integration die Besonderheiten des Raum- und Sektoralbezugs der Fachpolitiken berücksichtigen, ist Koordination über Verhandlungen zwischen den Fachpolitiken vorteilhafter. (Karl, 1995b: 124)

De ruimte voor dit soort coördinatie is evenwel beperkt. De Europese Raad van Ministers kan coördinatie evenmin aan als de Commissie:

Nicht zuletzt daraus läßt sich erklären, warum im Zuge der Reform der Strukturfonds eine Koordination über gemeinsame Zielsetzungen (Berücksichtigungsgebote) in den Vordergrund rückte. Bereits vor dem Maastrichter Vertrag hatte die Europäische Regionalpolitik neben den Auswirkungen der Maßnahmen auf regionalpolitischen Ziele stets auch über die Ausgaben des EFRE vor dem Hintergrund zu entscheiden, welche Zielbeiträge für andere Gemeinschaftspolitiken auftreten. Mit dem Maastrichter Vertrag wurde die Idee wechselseitiger Berücksichtigungsgebote verallgemeinert und institutionalisiert. Das Vertragswerk fordert von den Gemeinschaftlichen Fachpolitiken, daß sie regionale Umweltbedingungen in den Mitgliedstaaten berücksichtigen sowie Vor- und Nachteile der Ergreifung und Unterlassung umweltpolitischer Maßnahmen abwägen. Umgekehrt wird von der Umweltpolitik gefordert, daß sie die wirtschaftliche, soziale und regionale Entwicklung der Gemeinschaft berücksichtigt. (Karl, 1995b: 125-126)

Ondanks deze vormen van beleidscoördinatie is binnen de Europese Unie sectorale beleidsbepaling nog immer dominant. Omdat Karl weinig vertrouwen heeft in coördinatie op centraal niveau, pleit hij voor een minder geprononceerd Europees milieubeleid. Men dient daarbij in gedachten te houden dat het milieubeleid op Europees niveau zeer prominent aanwezig is. Oorspronkelijk een ondergeschoven kind van het binnenmarktbeleid, is het ondertussen uitgegroeid tot een zelfstandig beleidsveld, zodat de Europese Unie, behalve als economische ook als milieu-unie kan worden aangeduid (Zimmermann en Kahlenborn, 1995).

Karl, en andere auteurs met hem, zijn hier niet gelukkig mee. Beweerd wordt dat het leeuwendeel van de onbevredigde behoefte aan beleidscoördinatie ontstaat dankzij de centralistische en interventionistische aanpak van het beleid van de Gemeenschap<sup>23</sup>. Karl vindt dat, door Europees interventionisme terug te dringen, de behoefte aan horizontale coördinatie zou komen te vervallen, een behoefte

... der im übrigen an der Spitze Europas kaum ernsthaft eingelöst werden kann. Somit würden die Fachpolitiken dort aufeinander abgestimmt, wo dies zum einen mit vergleichsweise geringen Kosten möglich ist. Zum anderen fallen in den Mitgliedstaaten Kosten und Nutzen struktur- und umweltpolitischer Maßnahmen zusammen, d.h. von den Trägern der Politik kann erwartet werden, daß sie selbst daran interessiert sind, die Interdependenzen zwischen den Fachpolitiken effizient zu reflektieren. (Karl, 1995b: 129)

<sup>23</sup> Zie ook Karl (1995a). Zoals eerder reeds gememoreerd, heeft de angst voor een centralistische aanpak de Bondsrepubliek ertoe aangezet om al dan niet reëel bestaande tendenzen in de richting van een 'Brusselse' ruimtelijke ordening tegen te werken.



Dit is een argument om de relaties op milieugebied tussen de Europese Unie en de lidstaten te herordenen. Daarbij komt onherroepelijk het begrip subsidiariteit opdoemen. Volgens de gangbare interpretatie van dit beginsel moet paal en perk gesteld worden aan de uitbreiding van de Brusselse bureaucratie. Het beginsel vestigt de aandacht op de vraag naar de rechtvaardiging, en daarmee naar de theoretische onderbouwing van Europees beleid.

Zoals gezegd, voor wat betreft deze onderbouwing ligt het milieubeleid (ver) voor op ruimtelijke ordening. Het Europese ruimtelijke beleid moet vooralsnog een theoretische onderbouwing missen. De tot nu toe gehanteerde argumenten zijn sterk pragmatisch, in die zin dat deze niet herleid worden tot fundamentele principes ten aanzien van beleidsinterventie. In 1983 vond het Europees Parlement dat de opstelling van een ruimtelijk 'schema' nodig was met het oog op de noodzaak van behoud van het natuurlijke en culturele erfgoed van Europa (gemeenschapsgoederen), het bevorderen van evenwichtige regionale ontwikkeling en de coördinatie van ruimtelijk relevant beleid (Europees Parlement, 1983). In essentie zijn deze argumenten tot op heden niet veranderd, behalve dat de noodzaak van een duurzame ontwikkeling hieraan is toegevoegd (Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, 1995b).

Het is kenmerkend dat, daar waar wèl theoretische concepten in stelling worden gebracht, net zoals dat het geval is bij milieubeleid, funderingen worden gezocht in de economische theorie van het federalisme. Dit is het geval in een advies van de Duitse *Akademie für Raumforschung und Landesplanung* over de als noodzakelijk getypeerde plaatsing van ruimtelijk ontwikkelingsbeleid op de agenda van de inmiddels afgesloten Intergouvernementele Conferentie. Dit advies is reeds hierboven besproken in de context van terminologische kwesties rond ruimtelijk beleid. Op deze plaats is relevant dat dit advies argumenten aandraagt voor Europese bemoeienis met ruimtelijke ontwikkeling. Gesteld wordt dat Europees ruimtelijk beleid zich zou moeten bepalen tot de vaststelling van de primair te bestrijden grootschalige ongelijkheden, de globale structuur van de Europese transnationale netwerken, de oriëntatie van de structuurfondsen, de ondersteuning van de samenwerking binnen regio's, met name grensoverschrijdend, en de vaststelling van de, vanuit het perspectief van de Gemeenschap, relevante, te beschermen goederen. Bovendien wordt ook in dit advies het subsidiariteitsbeginsel ter sprake gebracht. Gesteld wordt dat dit beginsel allesbehalve eenduidig is. Juist daarom dreigt het gevaar van uitholling van de soevereiniteit van lidstaten. In het verleden zijn op voorspraak van de Europese Commissie namelijk, overigens nooit anders dan met toestemming van de lidstaten, bepaalde Europese bevoegdheden gecreëerd. Dit geschiedde via artikel 100 van het EG-Verdrag, dat gericht is op de harmonisatie van nationale wetgeving met het oog op de verwezenlijking van de gemeenschappelijke binnenmarkt, en artikel 235. Vooral dit laatste artikel, aangeduid als het *catch all*-artikel, is nogal eens gebruikt en daardoor ook berucht geworden <sup>24</sup>. De eerste stadia van het Europese milieubeleid zijn op basis van deze twee artikelen ontwikkeld, alvorens het formeel is opgenomen in de Europese Akte (Davies et.al., 1993; Brinkhorst en Klante, 1993).

Jarrass (1995) kent aan het binnenmarktargument, onder deze artikelen, zelfs meer betekenis toe dan aan het subsidiariteitsbeginsel. De toedeling van de meeste bevoegdheden vindt niet per beleidsveld plaats, maar is functioneel van aard. De binnenmarktregeling echter

<sup>24</sup> "Indien een optreden van de Gemeenschap noodzakelijk blijkt om, in het kader van de gemeenschappelijke markt, een der doelstellingen van de Gemeenschap te verwezenlijken zonder dat dit Verdrag in de daartoe vereiste bevoegdheden voorziet, neemt de Raad met eenparigheid van stemmen op voorstel van de Commissie en na raadpleging van het Europees Parlement de passende maatregelen."

... beschränkt sich nicht auf ein Recht der Wirtschaft, sondern erfaßt Regelungen beliebiger Sachbereiche, sofern sie nur der Errichtung oder der Gewährleistung des Binnenmarktes dienen. Derartige Binnenmarktregelungen können etwa dem Schutz der Gesundheit oder der Umwelt dienen, wie Art. 100a Abs. 3 EGV entnommen werden kann... Dazu tritt die 'Abrundungskompetenz' des Art. 235 EGV, die Regelungen selbst außerhalb der zugewiesenen Kompetenzen ermöglicht, sofern sie zur Zielverwirklichung der Europäischen Gemeinschaft erforderlich sind. (Jarass, 1995:124)

Door deze afbakening van bevoegdheden wordt het tegenovergestelde bereikt van wat de bedoeling is geweest, namelijk het toekennen van beperkte, nauw omliggende bevoegdheden aan Brussel.

Das Umweltschutzrecht der Gemeinschaft illustriert das in beeindruckender Weise. Vor Erlaß der Einheitlichen Europäischen Akte und damit vor der Schaffung spezieller Kompetenzen hat die Gemeinschaft eine große Zahl von Umweltschutzvorschriften erlassen. Sie stützte sich dabei regelmäßig auf die Ermächtigung zur Rechtsangleichung in Art. 100 EGV und auf die 'Abrundungsermächtigung' des Art. 235 EGV. (Jarass, 1995:124)

Pas met het Verdrag van Maastricht werd de subsidiariteitsgedachte, zoals verwoord in art. 130r lid 4 van het EG-Verdrag tot algemene maxime van het gemeenschapsrecht verheven. Het is al gezegd, het subsidiariteitsbeginsel is niet eenduidig. Het gaat om decentralisatie daar waar het kan, en om centralisatie daar waar het moet. Dit is wat Jarass hierboven als functionele afbakening heeft aangeduid. Met andere woorden, indien en wanneer dat noodzakelijk wordt geacht, kunnen aan de Europese Unie bevoegdheden worden verleend, ook op ruimtelijk orderingsgebied <sup>25</sup>. Daarbij zal het oordeel over de noodzaak van centrale maatregelen een rol spelen. Dit wordt ook wel het proportionaliteitsbeginsel genoemd (Buunk, 1996).

#### *De economische theorie van het federalisme*

Bovenstaande discussie kan in een breder perspectief geplaatst worden aan de hand van de reeds genoemde economische theorie van het federalisme. Deze theorie gaat uit van het marktprincipe. Een belangrijke naam in dit verband is die van Hayek. Volgens hem is concurrentie een manier van zoeken naar en het ontwikkelen van optimale oplossingen. Als zodanig moet het marktprincipe, althans volgens Hayek, als een universeel orderingsprincipe worden beschouwd. Federalisme is een vorm van concurrentie tussen institutionele innovaties, door Geelhoed aangeduid als beleidsconcurrentie. De markteconomie en het federalisme komen op dit punt overeen. Beiden zien hetzij de consument, hetzij de kiezer als soeverein

... und der Wettbewerb der Institutionen dient ... dazu, dezentrales Wissen und dezentrale Präferenzen zu aktivieren und zur Geltung zu bringen - letztlich mit dem Ziel der optimalen Befriedigung der Bedürfnisse der Individuen mit privaten und öffentlichen Gütern in der Zeit. Eines dieser öffentlichen Güter ist die Umwelt ... (Zimmerman en Kahlenborn, 1995: 185)

Deze economische theorie van het federalisme spreekt vooral aan in de Bondsrepubliek. Daar is uiteraard sprake van een bijzondere aandacht voor de verdeling van bevoegdheden tussen de Bond en de deelstaten. Bovendien lijken de discussianten, misschien juist vanwege de positieve ervaringen met federale structuren, beducht voor al te veel Brusselse bemoeizucht. Bevoegdheden van de Gemeenschap zouden kunnen worden ingeperkt door doelstellingen vast te stellen. Hoe deze bereikt zouden kunnen worden moet

<sup>25]</sup> Althans, als de Raad van Ministers hiertoe, met eenparigheid van stemmen, besluit.

aan de lidstaten worden overgelaten. De Gemeenschap moet echter wel de bevoegdheid hebben om een *audit* te laten plaatsvinden. De institutionele basis hiervoor wordt verschaft door artikel 189 lid 3 van het EG-Verdrag. Praktisch gezien is echter sprake van nogal wat haken en ogen. Een andere mogelijkheid is de Gemeenschap uitsluitend een kaderbevoegdheid te geven, vergelijkbaar met de kaderbevoegdheden van de Bond in Duitsland:

Rahmenregelungen des Bundes müssen ausfüllungsbedürftig und ausfüllungsfähig sein, der verbleibende Regelungsspielraum der Länder muß substantielles Gewicht besitzen... Die Erfahrungen mit der Rahmengesetzgebung in Deutschland zeigen ..., daß die Rahmengesetzgebung nur sehr wenig beschränkt. (Jarass, 1995: 135)

De Duitse ruimtelijke ordening kent een dergelijke kaderregeling. Deze legt inderdaad weinig beperkingen op aan de deelstaten. Het is dan ook gerechtvaardigd om te veronderstellen dat de recente Duitse pleidooien voor een Europese bevoegdheid op het gebied van ruimtelijke beleidsvoering allerminst uitgaan van een strakke top-down benadering (Faludi, 1997). Iemand als Jarass is desalniettemin beducht voor het tegenovergestelde, namelijk dat kaderbevoegdheden extensief ten gunste van de Gemeenschap worden uitgelegd. Andere dan kaderregelingen vermogen evenmin de bewegingsvrijheid van lidstaten te garanderen. Jarass ziet als enige mogelijkheid de Gemeenschap de zeggenschap over bepaalde zaken helemaal te onttrekken.

Eine Materie darf daher nicht einfach deswegen EG-rechtlich geregelt werden, weil man die geplante Regelung für sinnvoll ansieht, sofern nationale Regelungen möglich sind. ... Notwendig ist vielmehr, in jedem Einzelfall zu prüfen, ob die gemeinschaftsrechtliche Regelung im Vergleich zu einer nationalen Regelung so viele Vorteile bietet, daß die damit verbundene Einschränkung des Handlungsspielraumes der Mitgliedstaaten hingenommen werden kann. (Jarass, 1995: 136)

Het argument tegen centralisatie is, net zoals bij overheidsingrijpen in het algemeen, dat dit ten koste gaat van efficiëntie. Decentralisatie verhoogt, deze redenering volgend, de efficiëntie. Dit geldt met name daar, waar de kosten en baten binnen hetzelfde gebied optreden (Karl, 1995a: 145-146). Zodoende treedt er tussen territoriale eenheden concurrentie op. De veronderstelling hierbij is dat zowel bewoners als bedrijven tussen verschillende pakketten van openbare goederen en belastingstelsels kunnen kiezen. Zo wordt voorkomen dat hetzij te veel, hetzij te weinig publieke goederen worden aangeboden, altijd gemeten aan de voorkeuren van betrokkenen, zoals het hoort volgens de theorie van de vrije markt. Bovendien zijn centrale arrangementen in de regel duurder. De vrees dat lidstaten elkaar door middel van een laks milieubeleid zullen gaan beconcurreren, een belangrijk argument voor Europese regelingen ter zake, is volgens deze uitgangspunten dan ook ongegrond.

Exzessive Emissionen verschlechtern die Umweltqualität und reduzieren die Anziehungskraft der Standorte für Haushalte. In vielen Fällen wird auch die Attraktivität des Standortes aus Sicht des Unternehmens darunter leiden, vor allem, wenn unter den mobilen Haushalten gerade diejenigen sind, deren Qualifikationspotenzial benötigt wird. (Karl, 1995a: 150)

Gepleit wordt voor decentralisatie, ook van ander beleid dan enkel het milieubeleid. Als voorbeeld wordt het regionale beleid genoemd. Als dat door middel van ongebonden subsidies plaats zou vinden, dan zou een belangrijk deel van de noodzaak van coördinatie van Europees beleid komen te vervallen.

Somit würden Fachpolitiken dort aufeinander abgestimmt, wo dies zum einen mit vergleichsweise geringen Kosten möglich ist, zum anderen fallen in den Mitgliedstaaten Kosten und Nutzen struktur- und umweltpolitischer Maßnahmen zusammen .... (Karl, 1995a: 164)

Deze auteur richt zich ook op het binnenmarktbeleid. Zoals aangegeven vond oorspronkelijk het milieubeleid voor een aanzienlijk deel zijn grondslag in art. 100 van het EG-Verdrag. Nu is het zo dat bijna alle milieumaatregelen onder deze titel als potentiële aangrijpingspunten van Europees beleid kunnen worden beschouwd. Nationale milieumaatregelen segmenteren de Europese binnenmarkt, waardoor potentiële schaalvoordelen in de productie van goederen onvoldoende benut kunnen worden. Hetzelfde geldt voor productstandaarden ten behoeve van de bescherming van gebruikers. Ook die kunnen worden benut om binnenlandse producenten te bevoordelen. Het is dan ook om deze reden dat de Europese Gemeenschap nogal wat regelgeving kent, aangeduid als negatieve integratie, integratie waarbij niet zozeer supranationale wetgeving tot stand komt, maar waarbij de autonomie van lidstaten om een nationaal beleid te voeren, wordt ingeperkt (het zwaartepunt ligt dus op het opheffen van belemmeringen die bestaan tussen nationale economieën; Corbey, 1993).

Door de aanhangers van de economische theorie van het federalisme wordt dan ook gesteld dat het binnenmarkt criterium nogal eens te ruim wordt toegepast. Lidstaten met lagere milieukosten hebben weliswaar kostenvoordelen, maar de algemene trend is in de richting van het egaliseren van deze kosten (*level playing field!*). Daar waar het externaliteiten van zuiver nationale aard betreft, zo wordt gesteld, bestaat er geen reden voor het optreden van de Gemeenschap. De lidstaten nemen immers ook de nadelen voor lief.

Innerhalb der Gebietskörperschaft sind somit Vor- und Nachteile gebündelt, und es besteht Kongruenz zwischen Kosten- und Nutzenträgern. Aus allokationstheoretischer Sicht besteht auf europäischer Ebene kein Handlungsbedarf, solange andere Mitgliedstaaten nicht .... belastet und sie über Umwege gemeinschaftlicher Fonds nicht an der Finanzierung der Sanierung nationaler Umweltschäden beteiligt werden. (Karl 1995a: 171)

Hierbij wordt erop gewezen dat het gewicht dat aan externe effecten wordt toegekend afhangt van de preferenties binnen lidstaten. Harmonisering zou gelijk staan aan standaardisering van het voorzien in de behoefte aan publieke milieugoederen, hetgeen - we volgen nog steeds de economische theorie van het federalisme - de efficiëntie niet ten goede komt. Verschillende niveaus van verzorging met milieugoederen zijn zelfs wenselijk. Immers, preferenties voor milieugoederen hangen af van het inkomensniveau. De Europese Unie moet zich dan ook bepalen tot het voorschrijven van een minimum-niveau aan voorzieningen. Vanuit het oogpunt van uniforme concurrentieverhoudingen is meer niet nodig. Zo bezien zijn bepaalde tendensen tot overregulering waar te nemen <sup>26</sup>. Onder het subsidiariteitsbeginsel, meer in het bijzonder het proportionaliteitsbeginsel (zie hierboven), zijn de mate van doelbereiking en de kosten van realisatie maatgevend voor de toedeling van bevoegdheden.

Die Konzentration auf diese beiden Kriterien ist jedoch überhaupt nur dann möglich, wenn eine institutionelle Struktur der Kompetenzverteilung bereits existiert und über die Ziele und vor allem die Zielkonflikte bereits entschieden wurde; ... Der aus ordnungspolitischer Sicht problematische Spielraum bei der Abgrenzung europäischer Kompetenzen bleibt somit in Hinblick auf die Planungs- und Entscheidungsfunktion weiterhin unbestimmt und offen für Zentralismus. Es fehlt eine ausreichende Beschränkung europäischer Regierungsgewalt, die deren Umweltpolitik gegenüber den Mitgliedstaaten wirksam begrenzt. (Karl, 1995a: 180)

<sup>26]</sup> "Sie treten etwa auf, wenn zum Schutz vor grenzüberschreitenden Anlagenemissionen ausschließlich Grenzwerte für einzelne Emissionsquellen vorgegeben und Qualitätsstandards für regionale oder lokale öffentliche Güter normiert werden ... Überzentralisierung tritt auch dann auf, wenn Entsorgungstechniken ... vorgeschrieben werden; zum Schutz transnationaler Gewässer würde es ausreichen, Immissionsstandards an den Grenzübergängen der Flüsse vorzuschreiben." (Karl, 1995a: 178).

Vandaar dat de vaststelling van het niveau van verzorging met milieu-goederen aan de lidstaten van de Gemeenschap moet worden overgelaten.

Zimmermann en Kahlenborn passen, evenals Karl (1995a/b), economische inzichten toe op de milieunie die de Europese Unie heet te zijn. Daarbij wordt onder meer afgegaan op de ervaringen met de hereniging van Duitsland, waar eveneens uniforme milieunormen zijn toegepast. Van Brusselse bevoegdheden op het gebied van het milieu was aanvankelijk nog geen sprake.

Nach und nach ... erhielt die gemeinschaftliche Umweltpolitik aber ein eigenständiges Gesicht und dehnt sich auf immer weitere Bereiche aus. Als Kompromiß zwischen dem Bedürfnis der Nationalstaaten nach weitgehender Eigenständigkeit und der zunehmenden Kompetenzverlagerung auf die Union wurde sehr frühzeitig der Grundsatz der 'geeigneten Aktionsebene' eingeführt. (Zimmermann en Kahlenborn: 203-204)

Het subsidiariteitsbeginsel wordt door deze auteurs te rigide gevonden en het biedt geen uitkomst voor de vraag naar de meest evenwichtige verdeling van bevoegdheden. De toekomstige ontwikkeling binnen de Europese Unie blijft in dit opzicht volgens hen open. Meer centralisatie achten zij niet uitgesloten. Er wordt zelfs gesproken van een toegroeien naar een uniform Europees milieu, iets wat hartgrondig wordt afgewezen.

Dezelfde auteurs brengen naast economische ook politicologische argumenten in stelling, waaruit eveneens een voorkeur voor decentralisatie spreekt. Bevoegdheden van de Gemeenschap zouden zich tot enkele prioritaire zaken moeten bepalen, in het bijzonder *spillovers* (hierover verderop meer). De verantwoordelijkheid voor het milieu zou niet alleen in Brussel moeten liggen. Vooral bij de uitvoering van beleid zouden andere wegen dienen te worden bewandeld. Opgeroepen wordt niet de ogen te sluiten voor de mogelijkheid van een gedifferentieerd milieubeleid, wat uiteindelijk kan leiden tot een Europa van meerdere snelheden. Bovendien moet besluitvorming met gewone meerderheid respectievelijk een uitbreiding van de bevoegdheden van het Europees Parlement in ogenschouw worden genomen.

Ein 'gesunder' Föderalismus ... ist damit das Resultat dieser Untersuchungen. In manchen EU-Ländern wie insbesondere Frankreich oder Italien werden solche Erkenntnisse sicherlich wenig Begeisterung hervorrufen. Eine weitere Reduktion der Stellung der deutschen Bundesländer ... wäre aber kaum vertretbar. Nur sie werden in der Zukunft imstande sein, die notwendige Differenzierung der Umweltpolitik zu gewährleisten. Demzufolge sollte es das besondere Anliegen der Bundesrepublik sein, eine weitere Zentralisierung der EU-Umweltpolitik zu verhindern. (Zimmermann en Kahlenborn, 1995: 214)

Hiertegenover staat centralisatie van bevoegdheden, onder meer leidend tot 'ontmondiging' van de burger. In dit verband wijzen de auteurs op uitspraken van een voormalige Italiaanse milieucommissaris, die liet blijken dat voorkeuren van burgers hem niets konden schelen. Zo'n houding geeft er blijk van "... daß man selbst am besten weiß, was den unwissenden und widerborstigen Bürgern guttut und daß man eigentlich sowieso eine Art 'Erziehungsdiktatur' für die beste Regierungsform hält ..." (blz. 215).

Uit deze discussie blijkt dat er op milieugebied zware argumenten in stelling worden gebracht tegen een al te grote Brusselse invloed. Analogo aan pleidooien voor de instandhouding en versterking van de markteconomie vormt de economische theorie van het federalisme de belangrijkste inspiratiebron, althans bij de hier aangehaalde Duitse auteurs.

### *De ruimtelijke dimensie*

De auteurs die hierboven de revue zijn gepasseerd, zijn echter niet onder alle omstandigheden tegen besluitvorming op het niveau van de Gemeenschap. De ruimte voor initiatieven op dit niveau hangt af van grensoverschrijdende externe effecten en de mogelijkheden dat zich bepaalde schaalvoordelen zullen gaan voordoen. Met name externe effecten zijn in hoge mate ruimtelijk van aard. Het blijkt dan ook dat ten behoeve van het vinden van het juiste evenwicht tussen centrale en decentrale besluitvorming - ook op milieugebied - ruimtelijke analyse onontbeerlijk is. Overwegingen, verband houdende met efficiëntie, kunnen namelijk, ook volgens de economische theorie van het federalisme, pleiten voor centralisatie van beleidsvoering. Externe effecten, schaalvoordelen en transactiekosten zijn enkele, bepaald niet willekeurig gekozen voorbeelden. Karl (1995a) richt zich onder meer op de economische determinanten van een optimale verdeling van bevoegdheden.

Eine notwendige Bedingung für staatliches Handeln wird in der Existenz externer Effekte sowie öffentlicher Umweltgüter gesehen. Die hinreichende Begründung für europäische Aktivitäten hängt von der Struktur der Externalität und dem Charakter der öffentlichen Güter ab. (Karl, 1995a: 142)

Onder deze structuur moet, zoals gezegd, tevens - en zelfs vooral - de ruimtelijke structuur gerekend worden. Waar externe effecten optreden, en hoe ver deze strekken, zijn vragen die niet alleen op het milieu betrekking hebben, maar ook op ruimtelijke ontwikkeling zodat ruimtelijke analyse gevergd wordt. Andere genoemde auteurs laten soortgelijke geluiden horen. Zo formuleren Zimmerman en Kahlenborn (1995: 208) nadrukkelijk als ontbindende voorwaarde voor decentralisatie het optreden van externe effecten:

Bei Einbeziehung von 'spillovers' wandelt sich das Bild [van een 'voordelige' decentralisatie WZ/AF] etwas: Dezentrale Umweltpolitik wird nun tendenziell zu einer Unterversorgung mit dem Gut Umwelt führen, da die Schadenskosten in den Nachbarregionen für die Maximierung der Nutzenfunktion der Bewohner der emissionsverursachenden Regionen keine Rolle spielen; lediglich Kompensationszahlungen könnten einen Ausweg darstellen. Allein unter der Annahme ungehinderter Wanderung und freiwilliger ... Transferzahlungen kann auch ohne Kooperation der dezentralen Behörden eventueel ein pareto-optimales Ergebnis erzielt werden. Sofern von diesen ... Annahmen abgegangen wird, bleibt nur die Wahl zwischen zwei Übeln: Der Gefahr, daß die dezentralen Behörden auch bei Kooperation nicht zu einem effizienten Ergebnis gelangen, und der Gefahr, daß im Falle einer Zentralisierung ein uniformer Umweltstandard vergleichsweise noch ineffizienter wäre. (Zimmerman en Kahlenborn, 1995: 191)

Bij het bepalen van wat op het niveau van de Gemeenschap geregeld dient te worden, bedient Karl zich eveneens van ruimtelijke argumenten. Volgens hem dient milieubeleid zich namelijk te bepalen tot grensoverschrijdende externaliteiten, Europese collectieve goederen en productiestandaards. Met name het eerste, maar in zekere zin ook het tweede vereist ruimtelijke analyse. Op de keper beschouwd versterkt zodoende het argument van Karl de roep om een of andere vorm van beleid, waarbij de gesteldheid, in ruimtelijk opzicht, van het territorium van de Europese Unie in ogenschouw wordt genomen. Immers, waar grensoverschrijdende externaliteiten optreden en waar Europese publieke goederen zich bevinden - denk bijvoorbeeld aan grootschalige, waardevolle landschappen, zoals de Ardennen en de Vogezen, in de Tweede Benelux Structuurschets zelfs als Europees Groene Hart aangemerkt (Benelux Economische Unie, 1996) -, hangt juist af van de gesteldheid van de Europese ruimte. Vanuit soortgelijke overwegingen is ook Europees infrastructuurbeleid gerechtvaardigd:

Die Optimierung des Infrastrukturangebots setzt ... im Sinne des Kongruenzprinzips voraus, daß die Planung, Bereitstellung und Bewirtschaftung des Netzes nicht allein aus der Perspektive eines Mitgliedstaates betrieben wird. Werden bei europäischen Netzen die Planungs-, Bereitstellungs- und Finanzierungs-kompetenzen ausschließlich einzelnen Mitgliedstaaten überlassen, werden die transeuropäischen Aspekte des Netzzusammenhanges nicht ausreichend wahrgenommen. (Karl, 1995a: 155)

Transeuropese Netwerken hebben, met andere woorden, het karakter van een publiek goed. De noodzaak om oog te hebben voor de gesteldheid van de concrete ruimte waar het om gaat geldt *a fortiori* daar waar gedacht wordt aan uitbreiding van de Europese Unie, dus vooral richting Midden- en Oost-Europa. Gezien de ruimtelijke positionering van deze landen is het begrijpelijk dat het vooral de Bondsrepubliek en Oostenrijk zijn, die zich daar zeer scherp van bewust zijn en de ruimtelijke impact van verdere uitbreiding op de Europese agenda willen plaatsen <sup>27</sup>.

#### *Ruimtelijke ordening en Europese identiteit*

Ter afronding van het bovenstaande zal betoogd worden dat het denken in termen van Europa als ruimtelijk project nog een extra dimensie kent. Nagedacht zou namelijk kunnen worden over de bijdrage van dit denken aan een gemis in de Europese eenwording: het ontbreken van een Europese identiteit (Kirsch, 1995). Kan het ruimtelijk denken een bijdrage leveren aan het vormen van een Europese identiteit? Zo op het eerste gezicht is dit een vermetele gedachte. Hoewel, identiteit, wat is dat? Als het gaat om een collectief besef van verleden, heden en toekomst doemen vragen op als: waar komen we vandaan?; waar gaan we naar toe?; wie zijn we en wat zijn we? (Wessels, 1995: 103). Het antwoord op deze vragen is mede een zaak van ruimtelijke verbeelding. We denken aan voorstellingen van waar het in Europa in letterlijke zin om gaat: de configuratie van de Europese ruimte en de positie ten opzichte van aanpalende ruimten en in mondiaal verband.

Ruimtelijke concepten kunnen bijdragen aan de beantwoording van de zojuist genoemde vragen. Voor de bewijsvoering hoeven we alleen maar te kijken naar de Nederlandse ruimtelijke ordening. Randstad en Groene Hart zijn de producten van ruimtelijke verbeelding. Ze zijn verworpen tot categorieën waarin Nederlanders gewoon zijn te denken. Men positioneert zich bij wijze van spreken met behulp van deze begrippen. Men voelt zich (soms) Randstedeling. Buiten de Randstad kan men boos worden over de (vaak als spreekwoordelijk aangeduide) Randstedelijke arrogantie. Ook al is er niet zo'n duidelijk besef van de ligging ervan en wordt het gebied zelden met een bezoek vereerd, op voorhand is sprake van een grote waardering voor behoud van het Groene Hart. Zo horen Randstad en Groene Hart tot de identiteit van de Nederlander. De opgave lijkt dit soort prestaties van ruimtelijke verbeelding op Europees niveau te evenaren.

Als laatste punt ware nog het voordeel te noemen van een, internationale, taal uitgedrukt in ruimtelijke concepten. Zodoende kunnen ruimtelijke concepten helpen problemen te overwinnen, waarvan De Swaan aangeeft dat deze de vorming van een Europees bewustzijn in de weg staan:

Er zijn geen Europese kranten, radiostations of televisiezenders. Er is geen politieke discussie waarin alle Europeanen elkaar kunnen treffen. Hoe zou dat ook kunnen met een dozijn verschillende talen? Alleen op specialistische deelgebieden weten de vakgenoten elkaar te vinden met eigen tijdschriften en beroepsverenigingen. Daar overbrugt gedeelde vakkennis de taalbarrières. Maar brede politieke kwesties

<sup>27]</sup> Voor de Bondsrepubliek zie Krautzberger en Selke, 1996; voor Oostenrijk zie Schindegger, 1996.

worden in elk land apart besproken ... In feite blijft de politiek van Europa beperkt tot bestuurlijk overleg in de krapte van de binnenkamers. (De Swaan, 1966: 1)

Voor wat dit betreft zijn ook de conclusies van Kunzmann relevant, die ver- trekt vanuit de Europese doelstelling van sociale en economische cohesie.

However, as redistribution policies have lost some of their appeal ... additional sup- porting ideas have to be developed. ... Since the fall of the Berlin Wall the 'Project Europe' has lost its momentum. Whether there will be a new generation of visionary policy makers is uncertain ... Hence the speed of implementing the European Project has been reduced. This reduced speed, however, opens up new chances to think more about the role spatial policies could have in shaping a sustainable European terri- tory. The only realistic chance European spatial development policies have ... is the production of spatial images of a sustainable Europe. (Kunzmann, 1996: 162-163)

Spatial planning and spatial policies at the macro level have only a modest chance to influence the locational logic of the market economy. They can create and enforce off-limits zones ... They can promote and finance infrastructure ... They can produce spatial images as mental guidelines for political decision-making processes. And, finally, they can use their spatial information power, resulting from intensive spa- tial monitoring, as early warning systems... Existing institutional arrangements which allow such tasks to be fulfilled need to be assessed, and comparative research to increase knowledge about spatial development in a global economy has to be promoted. (blz. 163)

#### *Brussel aan banden*

Is het voor Nederland belangrijk om mee te doen aan de (intergouverne- mentele) integratie op het terrein van ruimtelijke ontwikkeling? Is het voor Nederland belangrijk om aan te haken bij de Duitse initiatieven in deze? Hier lijkt de verzuchting van De Swaan (1996) relevant:

Europa, dat gaat meer en meer over Duitsland, en Duitsland gaat meer en meer over Europa. Nederland is nog geen deelstaat van Duitsland, omdat het al een lidstaat van de Europese Unie is .... De enige manier ... om nog een zekere zelfstandigheid te behouden is integratie in de Europese Unie.

Maar om welk soort ruimtelijke beleidsvoering gaat het op Europees niveau? Swyngedouw zegt dat een algemeen aanvaarde visie op ruimtelijke ordening is dat deze een activiteit is, van bovenaf (gewoonlijk door de overheid) opge- legd, teneinde een aantal doelstellingen te realiseren. De term doet suggere- ren dat zonder een ruimtelijke-ordeningspraktijk het maatschappelijk leven (ruimtelijk) chaotisch zou verlopen. In deze zin is het uitgangspunt "... dat er op Europees vlak geen of nauwelijks ruimtelijke ordening plaats grijpt en er wordt verondersteld dat een Europese ruimtelijke ordening een belangrijk ins- trument kan zijn in de verdere uitbouw van de Europese Unie en haar inte- gratie" (Swyngedouw, 1994: 47-48).

Het verzet tegen Europese ruimtelijke beleidsvoering is gericht tegen een bepaald soort ruimtelijke ordening. We verwijzen in dit verband naar Zimmermann en Kahlenborn (1995) die zich verzetten tegen de *Erziehungsdiktatur* die in het milieubeleid dreigt. Ook Karl (1995a) wijst op al te dominante *command and control* strategieën. Het was dezelfde Karl (zie boven) die voorstelde het regionale beleid door middel van ongebonden sub- sidies gestalte te geven. Dit zou de behoefte aan horizontale coördinatie op Europees niveau doen afnemen, een behoefte waarvan reeds gesteld is dat hieraan in Brussel nauwelijks kan worden voldaan.

De meest uitgesproken ideeën over hoe dit op het gebied van ruimtelijke ont- wikkeling zou moeten, komen uit de Bondsrepubliek. Daar wordt geopperd het



Europees Ruimtelijk Ontwikkelingsperspectief als leidraad voor de Brusselse sectoren te gaan hanteren; een EROP dat is opgesteld door de lidstaten van de Europese Unie, met secretariële ondersteuning van de Europese Commissie (Directoraat-generaal XVI: Regionaal Beleid en Cohesie). Dit sluit aan bij het principe van 'tegenstroom-consensus' dat in de Bondsrepubliek in zwang is (Ministerkonferenz für Raumordnung, 1995; Beirat für Raumordnung, 1996; zie ook Faludi, 1997). Het gaat hierbij vooral om het brede scala van ideeën en voorstellen om ruimtelijke beleidsvoering in het EG-Verdrag op te nemen.

Het verst gaat de *Ministerskonferenz für Raumordnung*, waaraan wordt deelgenomen door de Bondsminister en de zestien ministers van de deelstaten die verantwoordelijk zijn voor ruimtelijke ordening. Er wordt namelijk voorgesteld ruimtelijke ordening op te nemen als vierde zuil van de Europese Unie, vergelijkbaar met de Europese Gemeenschap, het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid en Justitie en Binnenlandse Zaken. Dit is een verstrekkend voorstel met een hoog symbolisch gehalte, maar tegelijkertijd allerminst een voorstel dat strekt tot centralisatie van ruimtelijke ordening in Brussel. De zuilen zijn met uitzondering van de eerste (de EG-zuil) onderhevig aan eenparigheid van stemmen in de Raad van Ministers. Veel hoeft er op korte termijn dan ook niet te worden verwacht van opname van ruimtelijke ordening als vierde zuil. Er is overigens in het kader van de IGC niet meer dan lippendienst bewezen aan dit voorstel. Veel concreter is het voorstel om aan artikel 3 van het EG-Verdrag, dat de doelstellingen van de Gemeenschap omschrijft, een nieuw lid 2 toe te voegen:

De Gemeenschap coördineert haar sectorale activiteiten, waarvan het beleid gevolgen heeft voor de ontwikkeling van steden en regio's van de lidstaten, op de grondslag van de doelstellingen voor de ruimtelijke ontwikkeling van de lidstaten en van een door de lidstaten via de weg van intergouvernementele samenwerking op te stellen Europees Ruimtelijk Ontwikkelingsperspectief.<sup>28</sup>

Dit voorstel weerspiegelt de Duitse federalistische ideeën in optima forma: beleid van onderop als verplichtende leidraad voor de coördinatie tussen Brusselse directoraten-generaal.

Andere voorstellen zijn van minder verstrekkende aard. Het betreft wijzigingen van andere artikelen hogerop in het EG-Verdrag. De Duitse ideeën, onder meer ingebracht bij de IGC van 1996-1997, hebben het niet gehaald. De logica erachter is desalniettemin aantrekkelijk. Er wordt nieuw licht geworpen op de Europese eenwording in ruimtelijk opzicht, en vooral hoe aan het ruimtelijk Project Europa van onderop gestalte kan worden gegeven.

### 3.3 Conclusies

De Nederlandse nationale ruimtelijke ordening heeft afstemming van ruimteclaims als centraal thema. Voor deze afweging wordt gebruik gemaakt van ruimtelijke plannen, die 'vlakdekkend' zijn. Aan alle relevante (deel)gebieden en ruimtelijke structuren zijn beleidsuitspraken gekoppeld. In slecht vertaalbaar Engels kan de thans vigerende benadering worden aangeduid als de *comprehensive integrated approach*. Het is een vrij ambitieuze benadering doordat gepoogd wordt beslissingen te beïnvloeden van beleidsdomeinen die ieder gekenmerkt worden door eigen afwegingskaders, inclusief inhoudelijke kaders.

<sup>28]</sup> Vertaling AF. "Die Gemeinschaft koordiniert ihre Tätigkeit im Bereich der Fachpolitiken, die sich auf die Entwicklung von Städten und Regionen der Mitgliedstaaten auswirken, auf der Grundlage der Zielvorstellungen der Mitgliedstaaten zur Raumentwicklung und einer in mitgliedstaatlicher Zusammenarbeit aufzustellenden europäischen Raumentwicklungskonzeptes." (Von Malchus, et al., 1996: 37)

In de meeste lidstaten van de Europese Unie worden andere benaderingen gevolgd. Waar een benadering wordt gevolgd die verwant is aan de Nederlandse, ligt in de meeste gevallen het primaat niet bij de nationale overheid. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de directe burenen, Duitsland en België, waar de belangrijkste bevoegdheden (in het geval van België: alle bevoegdheden) zijn gesitueerd op het niveau van respectievelijk de deelstaten en de gewesten. Dit heeft tot gevolg dat waar Nederland op het vlak van ruimtelijke ordening wenst samen te werken met de buurlanden, altijd expliciet afspraken nodig zijn over de overheidsinstanties die met deze samenwerking belast kunnen worden.

Voor de discussie in het kader van deze studie is vooral relevant dat op Europees niveau de Nederlandse nationale overheid in aanraking komt met stelsels die een wezenlijk andere oriëntatie kennen. Van deze andere oriëntaties is vooral die van de regionaal-economische planning relevant. Frankrijk is hiervan de meest uitgesproken representant. Daarnaast kan deze benadering worden aangetroffen op het niveau van de Europese Unie, binnen het domein van het regionaal-economische beleid. In de volgende twee hoofdstukken zal worden aangetoond dat de Europese opvattingen over economische stimulering van regio's moeilijk verenigbaar zijn met uitgangspunten van niet alleen de Nederlandse nationale ruimtelijke ordening, maar ook van het eigen, Nederlandse *ruimtelijk-economische* beleid.

Dat de vigerende opvattingen over (nationale) ruimtelijke ordening, zoals die in Nederland leven, botsen op relevante opvattingen in het Europese domein is gebleken uit het resultaat van de pogingen van Nederland om anderen, dat wil zeggen de Europese Unie en de lidstaten daarvan, te interesseren voor de op beleidsintegratie gerichte Nederlandse benadering, maar dan toegepast op hogere ruimtelijke schaalniveaus. Diverse keren hebben vertegenwoordigers van Nederland (*in casu* de Rijksplanologische Dienst) bot gevangen. Niettemin is enige jaren geleden een proces op gang gekomen waarbij, binnen de schoot van de Europese Unie, gewerkt wordt aan de opbouw van een ruimtelijk beleidsdomein. Naar zijn oriëntatie blijkt dit domein een samensmelting te zijn van de twee benaderingen die in de lidstaten van de Europese Unie prevaleren: de *comprehensive integrated approach* en de *regional economic approach*. Opvattingen over te beschermen publieke goederen, zo kenmerkend voor de eerstgenoemde benadering, gaan hand in hand met opvattingen over de stimulering van de economische ontwikkeling van regio's en steden, zo kenmerkend voor de laatstgenoemde benadering, die in zijn meest uitgesproken vorm in Frankrijk kan worden aangetroffen. Als aanduiding van dit beleidsdomein is een nieuwe naamgeving ontwikkeld. Niet alleen was een nieuwe noemer nodig om de bestaande begripsverwarring over allerlei varianten van ruimtelijke beleidsvoering op het niveau van de lidstaten te overstijgen. Ook de inhoudelijke oriëntatie van dit beleidsdomein vergde een passende aanduiding. Deze is gevonden in ruimtelijke ontwikkeling.

Betekent deze ontwikkeling dat de Nederlandse, nationale ruimtelijke ordening anders gericht moet worden, zowel inhoudelijk als qua organisatie? Als het gaat om de aansluiting op Europese discussies, gegoten in termen van beleidsvoering ten aanzien van ruimtelijke ontwikkeling, vooralsnog niet. Ten eerste sluit de Nederlandse ruimtelijke ordening in belangrijke opzichten redelijk goed aan op wat zich thans onder de noemer van ruimtelijke ontwikkeling aan het uitkristalliseren is. Ten tweede is geen sprake van een formele bevoegdheid van de Europese Unie op dit vlak. Ten derde heeft de Nederlandse ruimtelijke ordening met de Vierde nota van 1988 een inhoudelijke ommezwaai ingezet ten opzichte van het daarvoor geldende nationale ruimtelijke-ordeningsbeleid. De bevordering van de economische ontwikkeling, in het bijzonder de versterking van een ruimtelijk-economische hoofdstructuur, is een hoofdelement aan het worden in de nationale beleids-

strategie. Dit sluit goed aan op wat op dit moment is opgetekend in het (concept) Europees Ruimtelijk Ontwikkelingsperspectief.

Een meer dwingende reden voor een andere oriëntatie van de nationale ruimtelijke ordening wordt gevormd door 'binnenlandse' beleidsontwikkelingen en wel de discussies die op dit moment plaats vinden onder de paraplu van de regeringsnota 'ruimtelijke economische structuur' van 1996. Het is echter medio september 1997 nog de vraag in hoeverre deze discussies de prelude zullen blijken te zijn op een nieuw beleidsdomein, met als middelpunt economisch beleid en infrastructuurbeleid. Het bereiken van interdepartementale consensus blijkt (ook hier) geen sinecure te zijn gezien het besluit om pas bij het aantreden van een nieuwe regering te komen tot (definitieve) besluitvorming.

In de Europese discussie over de vraag of een nieuwe beleidsdomein, *in casu* ruimtelijk ontwikkelingsbeleid, wenselijk is, wordt geraakt aan thema's die, gezien tegen de achtergrond van de ontwikkelingsgang van het Nederlandse ruimtelijk ordeningsstelsel, zeer bekend voorkomen. Ook in Europees verband ontkomt men niet aan de noodzaak om uitsluitsel te geven over de positionering van het ruimtelijke beleidsdomein in zowel de horizontale als de verticale dimensie. In de *slipstream* van het de laatste jaren sterk opgekomen subsidiariteitsbeginsel heeft vooral de verticale dimensie aandacht gekregen. Zijn er redenen aan te geven die het wenselijk of noodzakelijk maken dat op een centraal niveau wordt geïntervenieerd in handelings- en beslissingsruimte van nationale overheden? Als het gaat om overheidsinterventionisme in zijn algemeenheid zijn vanuit een 'onverdachte' hoek, namelijk aanhangers van de op liberale beginselen gestoelde theorie van het economisch federalisme, argumenten aangereikt op grond waarvan een positief antwoord kan worden gegeven op deze vraag. Het belangwekkende hiervan, althans vanuit het oogpunt van ruimtelijke beleidsvoering, is dat deze argumenten voor een belangrijk deel berusten op noties van ruimte. Het zich voordoen van landsgrens overschrijdende externaliteiten van beslissingen en de (politiek bepaalde) noodzaak van een instandhouding van Europese collectieve goederen kunnen (mede) de aanleiding zijn van Europese interventies op het vlak van ruimtelijke beleidsvoering. Deze argumentatie kan verbreed worden. Er is namelijk, zoals in het vorige hoofdstuk betoogd is, alle aanleiding om het Europese integratieproces te typeren als een ruimtelijk project. Ook vanuit dit perspectief is ruimtelijke analyse, uitmondend in ruimtelijke beleidsvoering, onontkoombaar. Nederland, *in casu* de Rijksplanologische Dienst, heeft zich, zoals aangegeven, in het verleden zeer actief ingezet om deze gedachte ingang te doen vinden, zowel bij de Europese Commissie, als bij een aantal andere landen. Thans is, om niet geheel duidelijke motieven, sprake van een grote terughoudendheid. Zo is niet thuis gegeven op in de Bondsrepubliek ontwikkelde ideeën om ruimtelijk ontwikkelingsbeleid op enigerlei wijze in het EG-Verdrag te expliciteren (zonder dat daarmee een nieuw, 'Brussels' beleidsveld wordt geïdentificeerd). Hiermee wordt onderschat wat het gevolg zou kunnen zijn van een duidelijker gearticuleerd Europees ruimtelijk ontwikkelingsbeleid. Het is namelijk onvermijdelijk dat, vanuit een notie van ruimtelijke ontwikkeling van het Europese territorium, de fixatie van de Europese Unie op de stimulering van economisch zwakke gebieden wordt afgezwakt ten gunste van een benadering waarin ook aandacht is voor het functioneren van economische kerngebieden, waaronder Noordwest-Europa. Om dit te bewerkstelligen zou Nederland een groter engagement ten aanzien van het idee van Europees ruimtelijk ontwikkelingsbeleid moeten tentoonspreiden. Op 'tactisch' vlak vereist dit dat actief gewerkt wordt aan de opbouw van een strategische alliantie van Europese lidstaten die belang hebben bij een dergelijke benadering.



# Enkele hoofdlijnen in de systematiek van de Europese structuurfondsen

# 4

De op een na meest omvangrijke geldstroom binnen de Europese Unie wordt gevormd door de middelen die in het kader van de structuurfondsen en het Cohesiefonds worden ingezet. In termen van beïnvloeding van de concrete ruimtelijke-orderingspraktijk binnen Nederland is in dit hoofdstuk en het volgende hoofdstuk de aandacht vooral gericht op de regionale beleidsprogramma's die vanuit de structuurfondsen worden gesubsidieerd. In de eerste paragraaf wordt een beeld gegeven van de omvang van de geldstromen die in het kader van het cohesiebeleid in de Europese Unie circuleren. In de tweede paragraaf wordt ingegaan op de hervorming van de structuurfondsen die in 1988 zijn beslag heeft gekregen. De systematiek waarmee nu gewerkt wordt, is in essentie toen in werking getreden. In de derde paragraaf wordt geanalyseerd op welke wijze de gebieden worden geselecteerd die in aanmerking komen voor de gebiedsspecifieke subsidies. Welke krachten werken in op deze vorm van ruimtelijke beleidsvoering? Aan het slot worden enkele conclusies getrokken.

## 4.1 'The pot of gold at the end of the rainbow'

Het zijn vooral de structuurfondsen geweest die bij lidstaten en decentrale overheden in Europa het idee hebben doen postvatten dat de Europese Unie belangrijk is als bron van subsidies, door Williams (1996: 114) getypeerd als een *pot of gold mentality*. Nu ogen de totale bedragen ook indrukwekkend. Voor de lopende programmaperiode 1994-1999 is door de Europese Raad van Edinburgh vastgelegd dat de structuurfondsen over 141,471 miljard ecu (prijzen van 1992) kunnen beschikken (Raad van de Europese Gemeenschappen, 1993: 76). Tevens is toen bepaald wat het budget is voor doelstelling-1-gebieden en hoe dit budget verdeeld wordt over de lidstaten. Het laatste is van belang om te constateren omdat dit impliceert dat de toekenning van budgetten vooraf gaat aan de selectie van gebieden. De SER spreekt in een recent advies over de toekomst van de structuurfondsen dan ook over de doordrenking van de besluitvorming over de systematiek en de budgetten van het structuur- en cohesiebeleid door verdelingspolitieke overwegingen (Sociaal-Economische Raad, 1997: 36 e.v.). De al bijna twintig jaar tentoongespreide opwaartse druk op de budgetten, gepaard gaande met een verschuiving van garantie- naar structuurfondsen, is hiervan een gevolg. Daarbij hoort ook een uitholling van de (hieronder nog te bespreken) criteria. De SER merkt op dat er een neiging bestaat programma's op te stellen en projecten te selecteren zonder daar de noodzaak voldoende van in kaart te brengen. Hieronder zal echter betoogd worden dat dit ook een gevolg is van de systematiek van de criteria.

Bij de budgetten die tijdens de Raad van Edinburgh zijn geoormerkt voor de structuurfondsen is het niet gebleven. Zo is in een later stadium voor de nieuw toetredende lidstaten nog eens 4,747 miljard ecu aan de budgetten toegevoegd (Commissie van de Europese Gemeenschappen, 1996: 16). Bij de totstandkoming van het Verdrag van Maastricht is bovendien, onder druk van de minder ontwikkelde lidstaten van de Unie, onder aanvoering van Spanje, naast de al bestaande structuurfondsen, het Cohesiefonds opgericht. Het moet de voorbereiding op de Economische en Monetaire Unie vergemakkelijken voor de landen waar het bruto nationaal product per inwoner minder dan 90 procent bedraagt van het communautaire gemiddelde. Deze landen worden dan ook aangeduid als de cohesielanden: Griekenland, Portugal, Ierland en

Spanje. Tijdens de Raad van Edinburgh is bepaald welke financiële middelen beschikbaar zijn voor 'vastlegging' (Eurojargon voor het aangaan van financiële verplichtingen). Voor de periode 1994-1999 is 14,650 miljard ecu gereserveerd<sup>29</sup>. Alles bij elkaar opgeteld gaat het bij het structuur- en cohesiebeleid over de periode 1994-1999 om bijna 161 miljard ecu aan subsidies, of, omgerekend, bijna 335 miljard gulden<sup>30</sup>. De *leningen* die verstrekt kunnen worden via de Europese Investeringsbank zijn hierbij nog niet meegerekend.

#### *De structuurfondsen van de Europese Unie*

Het Europees Sociaal Fonds (ESF) is het oudste structuurfonds. Het werd ingesteld via het Verdrag van Rome. Het is (sinds 1988) gericht op het terugdringen van het aantal langdurig werklozen en op de inschakeling van werkloze jongeren op de arbeidsmarkt. Sinds 1993 is het ESF ook gericht op het voorkomen van werkloosheid, met name door de bevordering van aanpassing in verband met de teruggang in werkgelegenheid in de agrarische sector.

Het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw, afdeling Oriëntatie (EOGFL-O) is in 1962 ingesteld, als onderdeel van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB). Het is gericht op de bevordering van structurele veranderingen in de landbouw door middel van maatregelen gericht op de modernisering van productie en de ontwikkeling van landelijke gebieden

Het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO) is ingesteld in 1975. Het is gericht op de verbetering van de belangrijkste regionale onevenwichtigheden in de Unie. In de periode 1994-1999 gaan de grootste budgetten naar de volgende landen: Spanje (24,1%), Italië (15,2%), Griekenland (12,4%), Portugal (12,45) en de Bondsrepubliek (12,2%).

Het Financieringsinstrument voor de Oriëntatie van de Visserij is een specifiek fonds, ingesteld in 1994 ter vervangen van een aantal afzonderlijke financiële instrumenten, die in 1976 zijn ingevoerd. Het is gericht op structuurverbeteringen in de visserij. In de periode 1994-1999 gaat het budget voor 69 procent naar vier lidstaten: Spanje, Portugal, Frankrijk en Italië.

(Bron: European Commission, 1996; Europese Commissie: Bureau in Nederland, 1996)

Het belang dat wordt gehecht aan sociale en economische cohesie kan ook worden afgelezen aan het beslag dat door de structuurfondsen en het Cohesiefonds wordt gelegd op de totale begroting van de Gemeenschap. In ruim tien jaar tijd, van 1984 tot 1995, is dit gestegen van 12 procent naar 32,5 procent (23,8 miljard ecu) in 1995 (Sociaal-Economische Raad, 1997). Over de jaren tot en met 1999 loopt dit percentage nog verder op.

Gerelateerd aan het bruto nationaal product van de Gemeenschap ogen de Europese 'subsidiepotten' minder groot dan zij lijken. Het plafond dat is gesteld aan de eigen middelen van de Europese Unie (de EU heeft geen begrotingstekorten) bedroeg in 1993 1,2 procent van het bruto nationaal product van de Gemeenschap. Omgerekend was met het treffen van 'structurele maatregelen' in dat jaar circa 0,36 procent van het bnp van de Gemeenschap gemoeid. In 1999 zal dit percentage opgelopen zijn tot circa 0,46 procent, het tijdens de Raad van Edinburgh overeengekomen plafond. Bij sommige auteurs leidt dit soort berekeningen tot de conclusie dat het in wezen gaat om een *side payment* voor het zich onderwerpen aan het *acquis communautaire*, met zijn ruimtelijke differentiatie van kosten en baten (zie bijv. Corbey, 1993; Giannakourou, 1996). Opgevat als ruimtelijke investeringen gaat het bij de gebiedsspecifieke subsidies toch om aanzienlijke bedragen, zeker als rekening

<sup>29]</sup> Zowel voor de structuurfondsen als het Cohesiefonds was de besluitvorming van de Raad van Edinburgh gericht op de periode 1993-1999. Hier zijn alleen de bedragen weergegeven voor de periode 1994-1999. De cohesielanden kunnen daarnaast rekenen op 'subsidiariteitsubsidies' te betalen door de belangrijkste landen van de Europese Economische Ruimte.

<sup>30]</sup> Uitgaande van een koers van de ecu van f 2,10 (koers medio 1995).

wordt gehouden met het feit dat de uitkering van de subsidies plaats vindt volgens het principe van cofinanciering. De Europese subsidies moeten worden aangevuld met financiering door de nationale en decentrale overheden en het bedrijfsleven. Zo geldt dat minimaal 50 procent van de uitgaven in het kader van Europese programma's voor doelstelling-2-gebieden uit 'eigen' middelen moeten komen. De zogeheten interventiepercentages (de bijdragen uit de fondsen) zijn, anders gezegd, hoogstens 50 procent. Voor doelstelling-1-gebieden kan dit oplopen tot 75 procent.

## 4.2 De 'hervormde structuurfondsen'

### *Doeleinden van de hervorming van 1988*

De huidige werking van de structuurfondsen kan niet goed begrepen worden zonder de hervorming van 1988 in ogenschouw te nemen, de meest ingrijpende hervorming van de fondsen tot nu toe. Sommige van de structuurfondsen bestonden toen al geruime tijd. Het Europees Sociaal Fonds, bedoeld om werkgelegenheid te bevorderen, bestaat zelfs sinds de oprichting van de Gemeenschap. Het is op dit moment in omvang het tweede fonds van de Gemeenschap, met van de drie structuurfondsen de minste, directe ruimtelijke impact.

Het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL) bestaat uit twee zogenoemde afdelingen. Het Garantiefonds, het om tal van redenen meest bekritiseerde deel van het EOGFL, wordt ingezet voor een markt- en prijsbeleid voor een reeks van 'gebonden' producten, producten die onder de regulerende werking van dit fonds vallen.

De ruimtelijke impact van het EOGFL en, in bredere zin, het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid, is immens te noemen (zie bijv.: Europese Commissie: Directoraat-generaal regionaal beleid, 1992; Europese Commissie, 1995a; Raad voor het Natuurbeheer, 1996). Veranderingen in het grondgebruik, intensivering van dat grondgebruik en daardoor een verlies aan traditionele ecologische en landschappelijke waarden, schaalvergroting in het landschap, zwaardere infrastructuur ten behoeve van een toenemend aantal 'voertuigbewegingen', uitstoot aan werkgelegenheid en een hiermee gepaard gaand veranderend bewonings- en voorzieningenpatroon: dit alles heeft gezorgd voor soms dramatische veranderingen in het landelijk gebied van de Gemeenschap, vooral in het Europa van de Zes, de landen die het langst de werking van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) hebben ondergaan. Hoewel deze landen nog steeds het grootste deel van de Europese landbouwuitgaven 'opslokken', is de ruimtelijke impact van het GLB thans ook duidelijk waarneembaar in de meer recent toegetreden lidstaten. Letterlijk in het oog lopend is vooral de landschappelijke schaalvergroting, die bijvoorbeeld in een land als Ierland, dat gekenmerkt wordt door veel kleinschalige landschappen (*enclosed landscapes*), in rap tempo om zich heen grijpt. In zuidelijke lidstaten, waar de landbouw door de bank genomen veel minder productief is dan in het 'noorden' en 'midden' van de Gemeenschap, is regionaal de landbouw sterk op zijn retour. Leegloop en verwoestijning van het landschap, vooral op het Iberisch schiereiland, is hier aan de orde. Vooral vanwege de mogelijkheid om voedingsmiddelen tegen een lagere kostprijs te produceren zou in principe 70 tot 80 procent van de Europese landbouwproductie geconcentreerd kunnen worden in het kustgebied van het Kanaal tussen Rouen en Rotterdam, met uitlopers naar Bretagne in het Westen en Denemarken in het noordoosten (Europese Commissie, 1995a: 117). Het hervormde GLB is er onder meer op gericht deze ontwikkeling tegen te gaan.

Terugkerend naar het EOGFL, in het kader van het regionale stimuleringsbeleid is de afdeling 'oriëntatie' van belang, het EOGFL-O. Die wordt vooral ingezet voor *structuurbeleid*, dat wil zeggen beleid gericht op de verandering

van de condities waaronder de landbouw moet werken. Bevordering van mechanisatie en ruilverkaveling vallen vanouds onder het EOGFL-O, maatregelen die een directe ruimtelijke impact hebben. Dit geldt ook, zoals aangegeven, voor het bevorderen van de overgang van werknemers uit de landbouw naar andere economische sectoren, omdat dit het bewonings- en voorzieningenpatroon beïnvloedt. Sinds 1988, de hervorming van de structuurfondsen, wordt het EOGFL-O ook ingezet ten behoeve van *plattelandsontwikkeling*.

Het derde fonds, het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO) is in het kader van het regionaal stimuleringsbeleid veruit het belangrijkste fonds. Het omvat circa 50 procent van het totale budget van de structuurfondsen. Het is bedoeld voor achtergebleven gebieden, gebieden waar industriële herstructurering nodig is en gebieden waar een problematiek van plattelandsontwikkeling speelt. Het EFRO wordt ingezet voor productieve investeringen, infrastructuur en de ontwikkeling van het midden- en kleinbedrijf (MKB)<sup>31</sup>. In tegenstelling tot de andere fondsen, die ook worden gebruikt voor *horizontaal* beleid dat voor de gehele Europese Gemeenschap van toepassing is, is het EFRO ruimtelijk selectief. Instelling van het Fonds in 1975 markeert het einde van een periode waarbinnen het regionaal beleid van de Gemeenschap vooral gekenschetst kan worden als een vorm van negatieve integratie. Het beleid was er tot dan toe in hoofdzaak op gericht om regionale subsidies te verbieden, tenzij de Commissie deze goedgekeurde. Zo werd tot enkele cijfers achter de komma onder meer toegezien op maximaal toegelaten percentages van investeringssubsidies.

De instelling van het EFRO in 1975 was niet alleen een gevolg van een constatering dat het achterblijven van bepaalde regio's een hardnekkig probleem bleek te zijn. Het was vooral een gevolg van de toetreding van drie nieuwe lidstaten tot de EEG, namelijk het Verenigd Koninkrijk, Ierland en Denemarken. Vooral het Verenigd Koninkrijk oefende druk uit. De Britse regering was namelijk bevreemd voor concurrentie vanaf het continent en, niet in de laatste plaats, voor een ongunstige verhouding tussen ontvangsten uit en uitgaven aan de begroting van de EEG. Instelling van het EFRO betekende *de facto* een erkenning van het principe van *juste retour*. Na vele en langdurige diplomatieke schermutselingen werd tijdens de Europese Top van 1974 besloten dat het EFRO van start zou gaan met voor de periode 1975-1977 een budget van 1,3 miljard *rekeneenheden* (omgerekend circa 4,5 miljard gulden), de valuta-eenheid die toentertijd in het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid werd gehanteerd.

Uit de doelstellingen van de hervorming van de structuurfondsen van 1988 kunnen de voornaamste problemen worden afgelezen die naar voren kwamen in de periode vanaf 1975. Ten eerste was in deze periode sprake van een versnippering van subsidies over zeer grote aantallen projecten en gebieden. Ten tweede kwam steeds duidelijker naar voren dat sprake was van een zeer gebrekkige samenhang tussen de werking van de structuurfondsen. Deze worden namelijk beheerd door drie afzonderlijke Brusselse directoraten-generaal. Ten derde was nogal eens sprake van onduidelijkheid over het additionele karakter van Europese subsidies: deze zouden niet mogen dienen ter vervanging van begrotingsuitgaven van de overheden van de lidstaten.

De hervorming van 1988 hield daarnaast verband met de toetreding in 1986 van twee nieuwe lidstaten: Spanje en Portugal (Bachtler, Michie, 1993). Toetreding van deze minder welvarende landen (Portugal werd indertijd zelfs

<sup>31]</sup> Parafrazering van de in alle talen van de Europese Unie verspreide strooifolder 'Europa zet zich in voor regionale ontwikkeling'.



aangeduid als de 'zieke man van Europa') leidde namelijk tot een zeer sterke stijging van regionale tegenstellingen in de Gemeenschap, met het communautair gemiddelde van het bruto binnenlands product van de landen van de Gemeenschap als ijkpunt.

In de in 1987 geratificeerde eenheidsakte werd dan ook erkend dat economische en sociale cohesie in de Gemeenschap een essentieel onderdeel vormde van de totstandkoming van de Eenheidsmarkt. Dit zwaardere politieke gewicht van het cohesiebeginsel ging gepaard met meer dan een verdubbeling van het budget van de structuurfondsen: van 6,3 miljard ecu in 1987 via 9,1 miljard ecu in 1989 tot 14,1 miljard ecu in 1993.

Inhoudelijk ging de hervorming van de structuurfondsen gepaard met de introductie van vier *grondbeginselen* (Europese Commissie, 1996a):

- *concentratie* van maatregelen op in totaal vijf prioritaire doelstellingen. Doel is te komen tot zowel financiële als geografische concentratie van in aanmerking komende middelen;
- *programming*, resulterend in meerjarige ontwikkelingsprogramma's, die in een aantal fasen concreet worden ingevuld, totdat de individuele acties door de overheid of het bedrijfsleven worden uitgevoerd;
- *partnerschap*, wat inhoudt dat in alle programmeringsfasen, vanaf de voorbereiding van ontwikkelingsprogramma's tot en met de uitvoering van de acties, een nauwe afstemming plaats vindt tussen de Commissie en alle door de lidstaat aangewezen bevoegde autoriteiten op nationaal, regionaal of lokaal niveau;
- *additionaliteit*: bijstandsverlening van de Gemeenschap mag niet gepaard gaan met het terugschroeven van nationale inspanningen: beide moeten elkaar aanvullen. Behalve in uitzonderlijke gevallen moeten de lidstaten hun uitgaven voor elke doelstelling minstens op het peil van de vorige periode handhaven.

Een van de grootste problemen van de voorafgaande periode is met deze hervorming niet opgeheven, namelijk het naast elkaar staan van drie fondsen, met voor elk fonds een directoraat-generaal op het niveau van de Europese Commissie als beheerder. Integratie van de fondsen is bij de hervorming wel *en marge* besproken, maar is eigenlijk vanaf het begin een *non-issue* geweest. Een dergelijke integratie zou namelijk gepaard gaan met aanzienlijke verschuivingen binnen de Europese Commissie. Zowel op ambtelijk niveau (de DG's) als op politiek niveau (de Commissarissen) was hiervoor geen enkel draagvlak te vinden.

#### *De doelstellingen van de structuurfondsen*

De hervorming van de structuurfondsen van 1988 en de latere, meer bescheiden wijziging van 1993 hebben dan ook eerst en vooral betrekking op de werking van de fondsen. 'Bovenop' de verordeningen die gelden voor de afzonderlijke structuurfondsen is een kaderverordening geplaatst<sup>32</sup>. In de afzonderlijke fondsverordeningen zijn de maatregelen en acties omschreven die voor financiering vanuit dat fonds in aanmerking kunnen komen.

Het grondbeginsel van concentratie van de inzet van de structuurfondsen is uitgewerkt in de volgende doelstellingen. Dit zijn volgens de teksten van de iets gewijzigde kaderverordening van juli 1993:

1. bevordering van de ontwikkeling en de structurele aanpassing van regio's met een ontwikkelingsachterstand;

<sup>32]</sup> Verordening (EEG) nr.2052/88 betreffende de taken van de Fondsen met structurele strekking, hun doeltreffendheid alsmede de coördinatie van hun bijstandsverlening onderling en met die van de Europese Investeringsbank en de andere bestaande financieringsinstrumenten, *Publikatieblad der Europese Gemeenschappen* nr.L185 van 15.7.1988.

2. omschakeling van regio's, grensregio's of deelregio's (met inbegrip van werkgelegenheidsgebieden en stedelijke gemeenschappen) die zwaar door de achteruitgang van de industrie worden getroffen;
3. bestrijding van langdurige werkloosheid en vergemakkelijking van de inschakeling in het arbeidsproces van jongeren, met uitsluiting van de arbeidsmarkt bedreigde personen;
4. vergemakkelijking van de aanpassing van de werknemers (m/v) aan de gewijzigde omstandigheden in het bedrijfsleven en aan de ontwikkeling van de productiestelsels;
5. bevordering van de ontwikkeling van het platteland: a) door de aanpassing van de landbouwstructuren in het kader van de hervorming van het gemeenschappelijk landbouwbeleid te bespoedigen; b) door de ontwikkeling en de structurele aanpassing van het platteland te vergemakkelijken;
6. ontwikkeling en structurele aanpassing van regio's met een buitengewoon geringe bevolkingsdichtheid.

De laatste doelstelling bestond in de periode 1989-1993 nog niet, maar is geïntroduceerd in het kader van de toetreding van de Noordse landen. De betreffende (arctische) gebieden maken meer dan 50 procent uit van het grondgebied van Zweden en Finland<sup>33</sup>. Introductie van deze doelstelling vormt een mooi voorbeeld van het gegeven dat elke uitbreiding van de Gemeenschap gepaard gaat met een verbreding van het regionale beleidsinstrumentarium en een vergroting van de fondsen.

Veruit het grootste deel van de structuurfondsen is gericht op deze doelstellingen, via een programmering die het initiatief bij de lidstaten legt (maar de uiteindelijke beslissingsmacht bij de Commissie, zoals we nog zullen zien). Voor de huidige programmaperiode 1994-1999 is dat 90 procent van het totale budget van de structuurfondsen. De resterende 10 procent is opzij gezet voor acties waarover de Europese Commissie beslist. Maximaal 1 procent van het jaarlijkse budget (bij volledige benutting nog altijd bijna 1,5 miljard ecu over de periode 1994-1999) is bestemd voor 'innovatieve maatregelen'. Het gaat hier om het zogeheten 'artikel 10', van de EFRO-Verordening, op grond waarvan studies kunnen worden verricht dan wel modelprojecten kunnen worden uitgevoerd. De studies zijn bedoeld ter identificatie van onder meer "de noodzakelijke elementen voor de opstelling van een prospectief schema voor het gebruik van de communautaire ruimte." Dit artikel, dat ook deel uitmaakte van de EFRO-Verordening van 1988, vormt de enige formele grondslag voor activiteiten van de Europese Commissie op het vlak van ruimtelijke ordening (in enge zin). Op basis hiervan zijn door de Commissie de rapporten 'Europa 2000' en 'Europa 2000+' uitgebracht en is door internationale consortia een reeks van 'transregionale' studies uitgevoerd.

Een substantieel deel van het budget voor de structuurfondsen, namelijk 9 procent, is opzij gezet voor zogeheten Communautaire Initiatieven (CI's). Zij dienen voor het oplossen van 'specifieke problemen die op communautair niveau bijzondere gevolgen hebben'. Het initiatief ligt, zoals de naam al aangeeft, bij de Commissie. Tijdens de periode 1989-1993 liepen 14 van zulke initiatieven, waarvoor in totaal 3,8 miljard ecu werd uitgetrokken. De meeste communautaire initiatieven gaan gepaard met gebiedsaanwijzing.

<sup>33]</sup> Doelstelling 6 is niet vastgelegd in de kaderverordening van de structuurfondsen, maar in protocol nr.6, artikel 1 van het 'Besluit van de Raad van de Europese Unie van 1 januari houdende aanpassing van de documenten betreffende de toetreding van nieuwe Lid-Staten tot de Europese Unie (95/1 EG, Euratom, EGKS)' (het betreft hier een wijziging van protocol nr.6 uit de zogeheten Toetredingsakte, die verband houdt met de toetreding van Oostenrijk, Finland en Zweden).

De CI's hebben, naar de opinie van vooral de centrale overheden van de lidstaten, een controversiële rol vervuld in de periode 1989-1993 (Bachtler, Michie, 1993). Zij worden te talrijk gevonden en individueel te kleinschalig om werkelijk enige impact te hebben, zeker als het budget over alle lidstaten wordt verdeeld. Bovendien, en dit steekt de lidstaten het meest, het instrument van de CI's wordt door de Commissie benut om rechtstreeks in contact te treden met decentrale overheden. Hoewel voor elk CI op nationaal niveau een fondsbeheerder is aangewezen en het de nationale overheden zijn die Operationele Programma's moeten voorleggen aan de Commissie, is een veelgehoorde opinie in de lidstaten dat een betere consultatie van de centrale overheid gewenst is.

De houding van decentrale overheden ten aanzien van de CI's is, zoals te verwachten valt, een heel andere. Het rechtstreekse contact met de Commissie wordt gewaardeerd, evenals (uiteraard) de toegekende subsidies hoewel die een fractie bedragen van de subsidies die in het kader van het doelstellingenbeleid aan gebieden verstrekt kunnen worden.

Ondanks alle kritiek op de Communautaire Initiatieven is niettemin besloten om voor de periode 1994-1999 dit instrument te continueren en het niet op te laten gaan in de programma's in het kader van het doelstellingenbeleid, wat het alternatief zou zijn geweest. Het budget is zelfs ten opzichte van de voorgaande periode verviervoudigd: 14,28 miljard ecu of 9 procent van het totale budget van de structuurfondsen (Europese Commissie, 1996a). In totaal zijn circa 400 operationele programma's ontwikkeld, wat ongeveer net zoveel is als het aantal OP's in het kader van het doelstellingenbeleid, dat budgettair tien maal zo omvangrijk is (European Commission, 1997b).

Belangrijkste reden om door te gaan met het werken met CI's is het principe van continuïteit van beleid. Ook gecontinueerd werd INTERREG, veruit het belangrijkste CI, goed voor bijna 25 procent (3.520 miljoen ecu) van het totale budget van de CI's over de periode 1989-1993. Dit CI, ingevoerd op 25 juli 1990, is bestemd om de grensgebieden voor te bereiden op de totstandkoming van de interne markt en om specifieke problemen van de economische ontwikkeling van de grensgebieden binnen en buiten de Gemeenschap op te lossen. Achtergrond hiervan vormt het gegeven dat veel grensgebieden ten opzichte van de nationale, economische kerngebieden een perifere ligging hebben en voor nogal wat infrastructuur het eindpunt of breekpunt in een verbinding vormen. INTERREG is vooral gericht op een versterking van de partnerschappen aan beide zijden van dezelfde grens. In het kader van pleidooien voor een versterkte, grensoverschrijdende samenwerking op het gebied van de ruimtelijke ordening wordt het een bijzonder waardevol instrument genoemd (zie bijvoorbeeld Benelux Economische Unie, 1996). De Europese Unie is in feite de enige transnationale organisatie die een dergelijk instrument kan ontwikkelen en hanteren.

Het is niettemin ontluisterend om het zeer kritische oordeel te lezen van de Europese Rekenkamer over INTERREG I (Europese Rekenkamer, 1995: 114-116). Op basis van een onderzoek van de uitvoering van de (in totaal 31) Operationele Programma's, het gehanteerde programmeringsdocument, komt de Rekenkamer tot de volgende conclusie:

De maatregelen waartoe in het kader van de 31 OP's werd besloten, beantwoorden niet altijd aan het grensoverschrijdende karakter van dit CI. Uit het onderzoek van deze OP's blijkt dat weinig uitgaven rechtstreeks verband houden met maatregelen voor grensoverschrijdende samenwerking. De meeste uitgaven hebben betrekking op maatregelen aan deze of gene zijde van de grens [bedoeld wordt dat deze maatregelen niet door beide lidstaten worden medegefinancierd], die meestal worden uitgevoerd zonder enige interregionale samenwerking. Deze projecten hadden kunnen

worden uitgevoerd in het kader van andere, reeds bestaande communautaire acties. ... De acties in het kader van deze programma's, hadden net zo goed, of zelfs beter, kunnen worden uitgevoerd in de context van klassieke OP's. De Commissie en de Lid-Staten zullen zich veel inspanning moeten getroosten op het gebied van bewustmaking, toezicht en evaluatie indien zij wensen dat dit initiatief over de periode 1994-1999 werkelijk grensoverschrijdende resultaten oplevert. (blz. 116)

De verslaglegging van de Europese Rekenkamer laat geen conclusies toe voor de INTERREG (I)-programma's voor de Nederlands-Belgische en Nederlands-Duitse grensgebieden. Evaluaties uitgevoerd in opdracht van de Europese Commissie zijn "voor niemand buiten Brussel bereikbaar" <sup>34</sup>. Diverse zeggelieden wijzen erop dat in de meeste 'Euregio's', de gebieden waarbinnen de INTERREG-samenwerking gestalte heeft gekregen, de partnerschappen vaak nog zo zwak zijn ontwikkeld, dat stopzetting van INTERREG in veel gevallen zal leiden tot het uiteenvallen daarvan. Het is aannemelijk om te veronderstellen dat de directe ruimtelijke impact van de INTERREG-gelden gering is. Er worden met deze middelen maar weinig ruimtelijk relevante projecten uitgevoerd. Opvallend is wel de hoeveelheid projecten van toeristisch-recreatieve aard, zoals het sluitend maken van netwerken van fiets- en wandelpaden en de bewegwijzering daarvan. Blijkbaar zijn dit projecten die in de politiek complexe situatie van grensregio's betrekkelijk eenvoudig tot uitvoering te brengen zijn.

Het is frappant hoe anders de Commissie oordeelt over INTERREG. Dit oordeel is meer ingegeven door de toegenomen samenwerking in grensregio's, in termen van samenwerkingsgebieden en organisatorische samenwerkingsverbanden:

With regard to cross-border cooperation INTERREG I ... achieved considerable success measured in terms of interest aroused, with some 31 programmes funded. Their unique contribution has been to promote the development of coherent regional strategies across national frontiers. In this way they have attempted to overcome national barriers to economic and spatial development which have traditionally reduced opportunities for border communities or led to a wasteful duplication of effort. (European Commission, 1996: 109)

Inmiddels heeft de Commissie in 1996 de 'richtsnoeren' vastgesteld voor een uitbreiding van het INTERREG-initiatief (Europese Commissie; Directoraat-Generaal Regionaal beleid en Cohesie, 1996). Aan de bestaande 'luiken' wordt een derde toegevoegd: INTERREG IIC. Het is gericht op de bevordering van transnationale samenwerking en omvat voor de periode 1995-1999 een budget van in totaal 415 miljoen ecu. Aan Nederland is een vrij hoog aandeel toegekend, namelijk 115 miljoen ecu, bedoeld voor het grensoverschrijdend aanpakken van de problematiek van wateroverlast in de stroomgebieden van grote rivieren (100 miljoen ecu) en voor transnationale samenwerking op het gebied van ruimtelijke ordening.

### 4.3 Ruimtelijke beleidsvoering door gebiedsaanwijzing

#### *Besluitvorming rond de structuurfondsen een politiek gevoelig onderwerp*

De structuurfondsen zijn vanuit het oogpunt van ruimtelijke beleidsvoering om twee redenen relevant. Zo kunnen projecten met Europese subsidies worden uitgevoerd die een ruimtelijke impact hebben. In het kader van de voorliggende rapportage zijn niet zozeer de direct waarneembare ruimtelijke effecten van een Europees programma van belang, als wel de systematiek waarbinnen de besluitvorming zich voltrekt ten aanzien van projecten die een

<sup>34]</sup> Informatie departement van Economische Zaken, fondsbeheerder in Nederland voor INTERREG II.

ruimtelijke impact (kunnen) hebben. Dit komt aan bod bij de voorbeelden van Nederlandse programma's. Op deze plaats gaat de aandacht vooral uit naar de tweede bron van ruimtelijke impact van Europees structuurbeleid: namelijk de keuze van gebieden.

De zes doelstellingen van de structuurfondsen laten zich in twee groepen verdelen. Een aantal doelstellingen is horizontaal van karakter omdat zij van toepassing zijn op het gehele territoire van de Gemeenschap. Dit zijn de doelstellingen 3, 4 en 5a. De overige doelstellingen gaan gepaard met gebiedsaanwijzing en worden dan ook als regionale doelstellingen aangeduid. De betreffende regio's (doelstelling 1 en 6) en zones (doelstelling 2 en 5b) worden aangeduid als doelstelling-1-, 2-, 5b-en 6-gebieden.

Van de drie horizontale doelstellingen hebben de beide werkgelegenheidsdoelstellingen (doelstelling 3 en 4) een directe ruimtelijke impact die gering is. Het accent ligt hier vooral op opleiding en scholing en andere maatregelen om werklozen aan het arbeidsproces deel te laten nemen of (dreigende) werkloosheid tegen te gaan. De subsidies in het kader van deze doelstellingen komen volledig uit het Europees Sociaal Fonds. Doelstelling 5a, dat gevoed wordt uit het EOGFL en het FIOV, kan wel een ruimtelijke impact hebben, vooral als de maatregelen betrekking hebben op de landbouwstructuur<sup>35</sup>.

De overige doelstellingen gaan, zoals gezegd, gepaard met gebiedsaanwijzing (omdat doelstelling 6 hier niet relevant is, wordt deze niet meer ter sprake gebracht). Aanwijzing van doelstellinggebieden vormt één van de zeer ingewikkelde besluitvormingscarroussels die de Europese Unie rijk is. De budgetten voor een programmeringsperiode worden, zoals in paragraaf 4.1. is aangegeven, bepaald door de Raad van de Europese Gemeenschappen. Aangezien het hier gaat om buitengewoon omvangrijke budgetten hebben de betreffende Raden een zeer groot politiek gewicht. De besluitvorming voor de periode 1994-1999 is dan ook zeker niet makkelijk geweest. Tijdens de Raad van Edinburgh, eind 1992, zijn voor deze periode de budgetten vastgelegd. Het lag aanvankelijk in de bedoeling om deze budgetten, die deel uitmaken van het zogeheten pakket-Delors II (die de financiële gevolgen van het Verdrag van Maastricht betreffen), reeds een half jaar eerder, tijdens de Europese Raad van Lissabon van juni 1992, vast te leggen. Maar over dit pakket kon pas een half jaar later overeenstemming worden bereikt, na zeer langdurig overleg over de budgetten voor de structuurfondsen en voor het tijdens 'Maastricht' overeengekomen Cohesiefonds. De uiteindelijke bedragen vielen substantieel lager uit dan wat de Commissie noodzakelijk achtte. Bovendien zijn de verhogingen van de begrotingsmiddelen over een langere periode gespreid dan wat de Commissie voor ogen stond. Saillant detail is dat het Europees Parlement ten aanzien van de voorstellen van de Commissie reeds twijfelde of met de beoogde omvang van de middelen de 'kritische massa' bereikt zou worden, noodzakelijk om het structuurbeleid doeltreffend te kunnen uitvoeren (Europees Parlement, 1994). Deze conclusie zou later nog aan relevantie winnen in het stadium van de gebiedskeuzen, daar het principe van concentratie ernstig verzwakt uit de onderhandelingen tussen lidstaten en Commissie zou komen.

Niet alleen de budgetten, ook de mechanismen voor de verdeling daarvan liggen politiek uiterst gevoelig. Dit blijkt alleen al uit de te volgen besluitvormingsprocedure. In het artikel uit het EG-Verdrag dat hierop betrekking

<sup>35]</sup> Onder het Doelstelling-5a-beleid kunnen ook maatregelen worden getroffen die betrekking hebben op de visserijstructuur. Het Europees structuurbeleid ten aanzien van de visserijsector is sinds de hervorming van de Structuurfondsen 'afgesplitst' van het EOGFL-O en ondergebracht in een nieuw 'instrument': het Financieringsinstrument voor de Oriëntatie van de Visserij (FIOV).

heeft (artikel 130D) is aangegeven dat in de Raad met “eenparigheid van stemmen de taken, de prioritaire doelstellingen en de organisatie van de structuurfondsen ...”<sup>36</sup> moeten worden vastgesteld. Er is, anders gezegd, unanimité nodig om tot een (nieuwe) kaderverordening te komen. Bovendien valt dit artikel onder de zogeheten instemmingsprocedure (Nugent, 1994: 323). In het standaardwerk ‘The European Parliament’ (Corbett. et.al., 1995: 211-212) wordt deze procedure getypeerd als een rechttoe-rechtaan (“*cruder*”) versie van de co-decisieprocedure, ingevoerd met het Verdrag van Maastricht om het Europees Parlement grotere bevoegdheden te geven op een aantal terreinen (Europese Commissie; Bureau in Nederland, 1996: 207). Bij een ‘normale’ gang van zaken kunnen vanuit het Europees Parlement amendementen worden ingediend op voorgestelde maatregelen. Dit is bij de instemmingsprocedure niet het geval. Zoals de naam al aangeeft kan slechts voor of tegen worden gestemd. De instemmingsprocedure is ingevoerd met de Europese Akte en gold toen alleen voor associatie-overeenkomsten met derde landen en voor de toetreding van nieuwe lidstaten. Met het Verdrag van Maastricht is het werkingsgebied van de instemmingsprocedure drastisch uitgebreid. Corbett et.al. (1995) concluderen dat een procedure van *take it or leave it* gangbaar is als het gaat om de instemming van nationale parlementen met internationale verdragen. Ook ten aanzien van constitutionele besluitvorming is een instemmingsprocedure normaal: “However, its application to measures which are typically legislative in character, such as the operational rules for the structural funds, is curious” (blz. 212). De instemmingsprocedure brengt met zich mee dat het Europees Parlement niet kan ‘sleutelen’ aan de criteria die uiteindelijk bepalend zijn voor de gebieden die in aanmerking komen voor subsidies.

Het terrein van de besluitvorming rond de omvang en werking van de structuurfondsen is dermate bezaaid met politieke angels en voetklemmen dat in het kader van het Nederlandse voorzitterschap van de Europese Unie gedurende de eerste helft van 1997 er bewust voor gekozen is om de naderende herziening van de fondsen (waarover verderop meer) *niet* aan de orde te stellen. De reeds complexe discussies in het kader van de Intergouvernementele Conferentie zouden dan namelijk al te zeer belast worden. Bovendien had Spanje, dat zich van alle (Cohesie)landen het meest uitgesproken opstelt ten aanzien van mogelijke budgetverschuivingen, in een pril stadium reeds bedreigd met een blokkade van de IGC. Het is ook het land dat het meest te verliezen heeft, aangezien het land van alle lidstaten het grootste aandeel subsidies uit de structuurfondsen ontvangt, gemiddeld 25 procent in de huidige periode (zie tabel 4.3.).

#### *Gebiedsaanwijzing: fragmentatie en versnippering*

De kaderverordening geeft een reeks van harde, maar vooral zachte en daarvoor politiek onderhandelbare criteria aan voor de aanwijzing van doelstellinggebieden. De criteria voor de doelstelling-1-gebieden zijn van alle doelstellinggebieden het hardst. Het is vooral door toedoen van het Europees Parlement geweest dat dit criterium in deze vorm in de kaderverordening is opgenomen. Het EP wilde namelijk een ‘objectieve’ standaard gehanteerd zien voor de gebiedscategorie waarvoor de hoogste en de meeste subsidies beschikbaar worden gesteld (Minekus, 1994). Naar deze gebieden gaat in totaal 70 procent van het gehele budget van de structuurfondsen. Het is dan ook de

<sup>36</sup> Het artikel 130D (excl. de bepaling ten aanzien van de instelling van een Cohesiefonds) luidt als volgt: “[De Raad stelt] op voorstel van de Commissie, en na instemming van het Europees Parlement en raadpleging van het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio’s, met eenparigheid van stemmen de taken, de prioritaire doelstellingen en de organisatie van de structuurfondsen vast, hetgeen ook samenvoeging kan omvatten. De Raad stelt volgens dezelfde procedure tevens de algemene regels vast die voor deze fondsen gelden, alsmede de bepalingen die nodig zijn voor de doeltreffende werking van de fondsen en de coördinatie tussen de fondsen onderling en met de andere bestaande financieringsinstrumenten.”

Europese Raad die de doelstelling-1-regio's vaststelt, terwijl de Commissie "in overleg met de lidstaten en rekening houdend met de daartoe gestelde criteria" (Bruinsma, 1996: 14) de overige regio's vaststelt. Het selectie- en tevens afbakeningscriterium luidt als volgt:

De onder doelstelling 1 vallende regio's zijn regio's van niveau II van NUTS waarvan het bruto binnenlands product (BBP) per inwoners volgens de gegevens van de laatste drie jaren [1989-1991] lager is dan 75 procent van het communautaire gemiddelde.

Opvallend hierbij is dat de afbakening en gebiedsomvang de afgeleide vormen van statistische grootheden. De selectie vindt plaats op basis van de ontwikkeling van één enkele sociaal-economische indicator, de afbakening op basis van een gebiedsindeling die niet primair voor beleidsdoeleinden is ontwikkeld, laat staan voor doeleinden op het vlak van ruimtelijke beleidsvoering. NUTS staat namelijk voor *Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques*. Zoals de naam impliceert is de indeling in NUTS-gebieden tot stand gekomen met als doel om voor statistische data tot vergelijkbare grootheden te komen (Schobben, 1995). De NUTS-indeling sluit volledig aan op regio-indelingen die door de lidstaten worden gehanteerd.

Op NUTS I-niveau gaat het om entiteiten als de Nederlandse (4) landsdelen, de Britse *standard regions*, deelstaten in het geval van federale landen (Bondsrepubliek, Oostenrijk) en hele landen in het geval van Denemarken, Ierland en Luxemburg. Ook het NUTS-II-niveau levert een nogal heterogeen beeld op, hoewel hier de aansluiting met gebiedsautoriteiten directer is. Onder NUTS II vallen entiteiten als de provincies van Nederland en België, de *Regierungsbezirke* in de Bondsrepubliek en groepen van *counties* in het Verenigd Koninkrijk. De drie landen die in hun geheel NUTS-I-gebied zijn, zijn op het niveau van NUTS-II evenmin opgedeeld, wat in het geval van Luxemburg voor de hand ligt, maar in het geval van Denemarken en Ierland veel minder. Het NUTS-III-niveau laat een bont geheel zien van allerlei kleinere regio's die in de meeste gevallen wel, maar soms ook niet, gekoppeld zijn aan bestuurlijke jurisdicties. Dit laatste geldt bijvoorbeeld de Nederlandse COROP-gebieden, 40 in totaal, die we op dit niveau tegenkomen.

Elk NUTS-niveau levert, kortom, territoriale grootheden op die ingrijpend van elkaar kunnen verschillen qua schaal, maar ook qua gebiedsautoriteiten die aan dit niveau gekoppeld zijn. Soms is een bepaald NUTS-niveau met geen enkele jurisdictie te verbinden. Zo komen we in het Verenigd Koninkrijk pas gebiedsautoriteiten tegen op NUTS-III-niveau, wat een indicatie is van de extreme mate van bestuurlijke centralisatie in dit land. De NUTS-indeling levert, anders gezegd, in de meeste gevallen per niveau een gebiedsindeling op die, bij vergelijking tussen de lidstaten, bestaat uit totaal verschillende ruimtelijke entiteiten, terwijl de NUTS-indeling wel benut wordt voor beleidsdoeleinden met een ruimtelijk structurende werking.

Hoe dit ook zij, voldoet een regio aan het criterium voor doelstelling-1-gebieden dan is de aanwijzing van een gebied als zodanig welhaast onvermijdelijk, mits het betreffende gebied door de lidstaat wordt voorgedragen. De bepalingen ten aanzien van de overige doelstellinggebieden laten veel meer interpretatievrijheid en onderhandelingsruimte open.

Ten aanzien van doelstelling-2-gebieden gelden harde basiscriteria, maar daarnaast een reeks van flexibele criteria, die lidstaten ook kunnen hanteren bij het voordragen van gebieden bij de Commissie. De basiscriteria luiden samengevat als volgt:

- een gemiddelde werkloosheid die gedurende drie jaar boven het EU-gemiddelde heeft gelegen;

- een aandeel industriële werkgelegenheid dat niet geringer is dan het EU-gemiddelde (het gaat immers om de omschakeling van industriegebieden);
- een afnemende werkgelegenheid in de industrie.

De flexibiliteit zit vooral in een aantal criteria die gehanteerd kunnen worden voor 'zones' die in eerste instantie niet voldoen aan de harde (basis)criteria:

- nabijheid van het betreffende gebied tot doelstelling-1-gebieden (zodat vanuit de omgeving geen krachtige economische impulsen uitgaan, een soort van economische schaduwgebieden dus);
- stedelijke gemeenschappen met een werkloosheid van meer dan 50 procent boven het communautair gemiddelde, met een sterke daling van industriële werkgelegenheid;
- een belangrijk verlies aan werkgelegenheid in industriële sectoren die bepalend zijn voor de economische ontwikkeling;
- ernstige problemen in verband met de sanering van vervallen industrieterreinen;
- herstructurering van de visserijsector.

Wordt het ruimtelijk patroon van doelstelling-2-gebieden in de Europese Unie bezien dan toont zich een zeer gefragmenteerd beeld (fig. 4.1). Hoewel op de hantering van een NUTS-indeling, zoals gezegd, het nodige is af te dingen, geldt ten aanzien van doelstelling-1-gebieden een territoriale ondergrens in de vorm van het criterium dat het moet gaan om gebieden op NUTS-II-niveau. Hiervan is geen sprake waar het gaat om doelstelling-2-gebieden. Op het niveau van NUTS-III-regio's, in principe het schaalniveau van doelstelling-2-gebieden, is aan lidstaten de mogelijkheid gelaten om bij de voordracht van regio's dusdanig met grenzen te schuiven dat de overblijvende 'zones' ten minste voldoen aan enige criteria uit de kaderverordening. Het patroon van gebiedsaanwijzing voor doelstelling-2-gebieden is dan ook uiterst complex. Het aantal uiteindelijk aangewezen gebieden (waarvan 5 in Nederland) is ook gigantisch te noemen. Passen de namen van de aangewezen doelstelling-1-gebieden op een halve A4, voor de lijst van doelstelling-2-gebieden zijn 52 pagina's nodig (Williams, 1996), terwijl het totaalbudget voor de periode 1994-1999 minder dan een zesde is van het budget voor doelstelling-1-gebieden. Het is dan ook niet verwonderlijk dat het grondbeginsel van concentratie tamelijk verwaterd is geraakt waar het doelstelling-2-gebieden betreft. De programma's voor de afzonderlijke gebieden variëren aanzienlijk in omvang. Het kleinste programma in de eerste programmeringsperiode<sup>37</sup> voor doelstelling-2-gebieden (1994-1996), dat voor Aubange in België, is bijna 400 keer kleiner dan het grootste programma, dat voor Catalonië (resp. 1,3 miljoen en 510 miljoen ecu) (Bachtler, Michie, 1996: 723): "The size of programmes within countries is largely a matter for national discretion, and the product not only of the characteristics of industrial decline in a given country but also the pattern of political forces in operation." Duidelijk is dat de systematiek van de kaderverordening niet aanzet tot iets wat maar in de verte lijkt op een ruimtelijk-economische gebiedsanalyse voorafgaande aan de gebiedsvoordracht en (in het geval van acceptatie door de Commissie) aan de opstelling en implementatie van een operationeel programma.

Het patroon van doelstelling-5b-gebieden is minder complex geworden dan bij de doelstelling-2-gebieden, hoewel de gehanteerde criteria ook hier ruimte laten voor politieke schermutselingen. Het basiscriterium is dat het moet gaan om 'plattelandzones' die worden gekenmerkt door een laag sociaal-economisch ontwikkelingspeil, beoordeeld aan de hand van het bbp per inwoner. Het communautaire gemiddelde fungeert ook hier als ijkpunt. Tevens moeten de betreffende gebieden voldoen aan minstens twee van de volgende drie criteria:

<sup>37</sup> Anders dan voor de andere doelstelling-gebieden is de programmering voor doelstelling 2-gebieden in twee periodes opgedeeld: 1994-1996 en 1997-1999.



- hoog aandeel van de landbouw in de totale werkgelegenheid;
  - laag inkomen in de landbouw, uitgedrukt met name in toegevoegde waarde per arbeidseenheid in de landbouw (AEL);
  - geringe bevolkingsdichtheid en/of tendens tot sterke ontvolking.
- Daarnaast wordt nog de mogelijkheid aan lidstaten gegeven om zones voor te dragen die voldoen aan het basiscriterium en aan een of meer van een reeks overige criteria, zoals 'druk waaraan het milieu en het platteland blootstaan.'

Ook hier geven de criteria ruime mogelijkheden om net zo lang te schuiven met grenzen tot uitgekomen wordt op een gebied dat in principe in aanmerking komt voor subsidiëring. Een voorbeeld is de *Grampian Region* in Schotland dat in 1993, toen de gebiedsselectie speelde, tot de top 20 van de rijkste Europese regio's behoorde doordat de voor de oliewinning belangrijke stad Aberdeen binnen de grenzen is gelegen. Uiteindelijk is tot op het niveau van postcodes de hoogte van het bbp vastgesteld, waarna de gebiedsbegrenzing werd bepaald (Grampian minus een ruime zone rond Aberdeen). Het door de Britse regering voorgedragen gebied is uiteindelijk door de Commissie geselecteerd (voorbeeld ontleend aan Greenwood et.al., 1995).

Worden de praktijk van de gebiedsaanwijzing en het resultaat bezien, dan is het niet verwonderlijk vast te stellen dat een van de beoogde doelstellingen van de hervorming van de structuurfondsen van 1988 niet is geslaagd, namelijk concentratie, meer in het bijzonder ruimtelijke concentratie. Viel in de periode 1989-1993 een kleine 45 procent van de bevolking van de Gemeenschap onder de regiospecifieke doelstellingen, in de huidige periode is dit opgelopen tot boven de 50 procent (zie tabel 4.1). Gebieden waar meer dan de helft van de EU-bevolking woont hebben de status van achterstandsgebied.

**Tabel 4.1** Deel van de EU-bevolking dat onder de regionale doelstellingen valt (periode 1994-1999)

	Aandeel structuurfondsen	Deel EU-bevolking
doelstelling 1	68,5%	26,6%
doelstelling 2	11%	16,4%
doelstelling 5b	5%	8,8%
doelstelling 6	0,5%	0,4%

Bron: European Commission, 1996: 90-91

In tabel 4.2 is aangegeven hoe de verdeling over de vier regionale doelstellingen uitvalt. In de meeste lidstaten is, gerekend naar het aandeel van de bevolking dat onder deze doelstelling valt, het doelstelling-2-beleid het belangrijkste. Dit is een gevolg van het gegeven dat dit beleid vooral gericht is op stedelijke gebieden. Een vergelijking tussen EU-beleid en nationaal beleid met regionale doelstellingen laat zien dat er maar 3 lidstaten zijn (België, Denemarken en Luxemburg) waar het Europese beleid betrekking heeft op een geringer deel van de bevolking dan het nationale beleid. In alle andere gevallen (met uitzondering van de cohesielanden Ierland, Portugal en Griekenland) is, in deze termen gegoten, het Europese beleid belangrijker dan het nationale beleid. Vooral Spanje trekt hierbij de aandacht. De bevolking die valt onder het Europese beleid is meer dan vier keer zo groot als die valt onder het nationale, regionale beleid. Dit wijst op een geringe consistentie tussen EU- en nationaal beleid. Significant is ook de afwijking in het geval van Nederland. De omvang van de bevolking die valt onder het Europese regionale beleid is bijna 40 procent groter dan de omvang van de bevolking die valt onder het Nederlandse regionale beleid. Omdat het Europese beleid en het nationale beleid bovendien niet betrekking hebben op dezelfde gebieden, is het gebrek aan consistentie nog groter.

**Figuur 4.1 De Europese doelstellinggebieden laten een gefragmenteerd beeld zien**

**Doelstelling 1 (1994-1999)**

*Economische aanpassing van de regio's met een ontwikkelingsachterstand*

**Doelstelling 2 (1994-1996)**

*Economische omschakeling van de zones met afnemende industriële activiteit*

**Doelstelling 5b (1994-1999)**

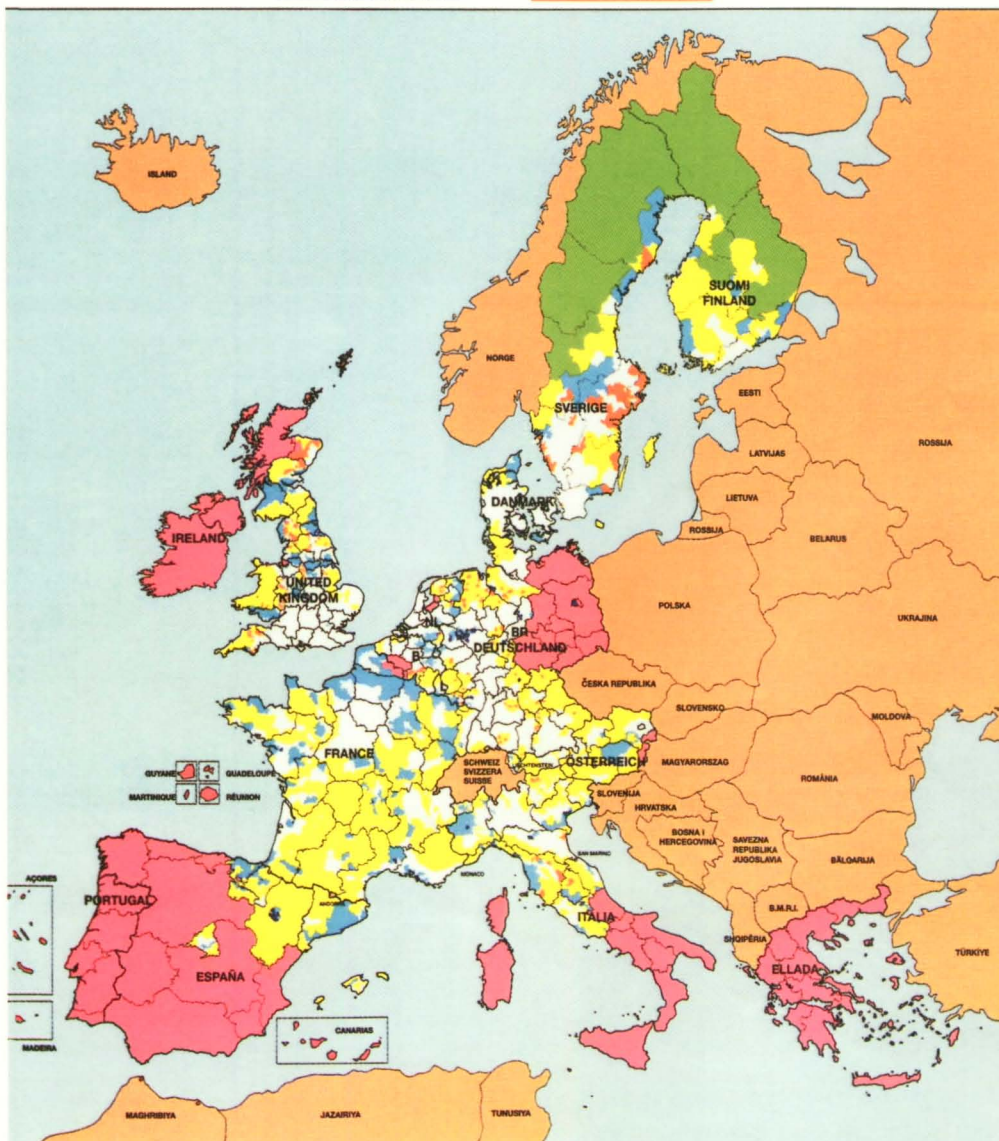
*Economische diversificatie op het platteland*

**Doelstelling 6 (1995-1999)**

*Ontwikkeling van de zeer dun bevolkte arctische gebieden*

Doelstelling 2 gedeeltelijk voor steun in aanmerking komend

Doelstelling 5b gedeeltelijk voor steun in aanmerking komend



Bron: Europese Commissie

**Tabel 4.2 % van de bevolking dat onder de regionale doelstellingen van de Europese structuurfondsen valt (periode 1994-1999), vergeleken met nationaal beleid**

Lidstaat	DST 1	DST 2	DST 5b	DST 6	totaal lidstaat	nationaal beleid
België	12,8	14,0	4,5		31,3	35,0
Denemarken		8,8	7,0		15,5	19,9
Duitsland	20,7	8,8	9,6		39,1	37,6
Griekenland	100,0				100,0	100,0
Spanje	58,2	20,3	4,4		82,9	18,5
Frankrijk	4,4	25,9	17,3		47,6	42,4
Ierland	100,0				100,0	100,0
Italië	36,6	10,8	8,4		55,8	48,9
Luxemburg		34,2	7,4		41,6	42,7
Nederland	1,45	17,3	5,4		24,15	17,3
Portugal	100,0				100,0	100,0
Verenigd Koninkrijk	6,0	31,0	4,9		41,9	38,1
Oostenrijk	3,5	8,2	28,9		40,6	35,2
Finland		15,5	21,5	16,6	53,6	41,6
Zweden		11,0	8,6	5,0	24,6	18,5
Totaal EU	25,0	16,4	8,8	0,4	52,2	

Bron: Europese Commissie, 1996a; European Commission, 1996

**Tabel 4.3 Omvang van gemiddelde jaarlijkse structurele EU-interventie (incl. Cohesiefonds en CI's) 1989-1993 en 1994-1999**

Lidstaten	gem. EU-interventie in mecu 1989-93	% van gem. bnp 1989-1993	aandeel in totale budget	gem. EU-interventie in mecu 1994-99	% van bnp 1994	aandeel in totale budget	% stijging gem. budget
België	173	0,11	1,2	349	0,18	1,2	101,7
Denemarken	86	0,08	0,6	140	0,11	0,5	62,8
Duitsland	1680	0,13	11,5	3622	0,21	13,0	115,6
Griekenland	1834	2,65	12,5	2956	3,67	10,6	61,2
Spanje	3017	0,75	20,6	7066	1,74	25,3	134,2
Frankrijk	1387	0,14	9,5	2491	0,22	8,9	79,6
Ierland	980	2,66	6,7	1234	2,82	4,4	25,9
Italië	2374	0,27	16,2	3608	0,42	12,9	52,0
Luxemburg	15	0,28	0,1	17	0,15	0,1	13,3
Nederland	163	0,07	1,1	436	0,15	1,6	167,5
Portugal	1892	3,07	12,9	2940	3,98	10,5	55,4
Verenigd Koninkrijk	1066	0,13	7,3	2164	0,25	7,7	103,0
Europa 12	14666	0,29	100				
Oostenrijk				316	0,19	1,1	-
Finland				331	0,40	1,2	-
Zweden				261	0,37	0,9	-
Europa 15				27932	0,51	100	90,5

Bron: European Commission, 1996 (kolom 2-3, 5-6)

In tabel 4.3 zijn cijfers bijeengebracht met betrekking tot de verdeling van de gemiddelde jaarlijkse, structurele interventie van de Europese Unie. Duidelijk te zien is dat Nederland een betrekkelijk klein aandeel in het totale budget heeft. Frappant is wel dat, als beide hier weergegeven programmeringsperiodes worden gezien, de stijging van het Nederlandse budget relatief gezien

spectaculair is. Van alle lidstaten is het budget dat aan Nederland is toegerekend het sterkst gestegen. Tabel 4.3 laat uiteraard ook zien hoe omvangrijk de structurele interventie van de Europese Unie budgettair is toegenomen. Het budget is met meer dan 90 procent gestegen (hoewel de EU ook met drie lidstaten is uitgebreid).

Het aandeel van de structurele EU-interventie in het bruto nationaal product is voor sommige lidstaten zeer significant. Zo is in de huidige programmeringsperiode bijna 4 procent van het bnp van Portugal afkomstig uit Europese fondsen. Dit is 36 keer zoveel als Denemarken en bijna 27 keer zoveel als Nederland. Tot slot is ook opvallend hoe groot het aandeel is dat Spanje krijgt uit de EU-fondsen. Worden de beide programmeringsperiodes met elkaar vergeleken dan is dit aandeel met zelfs een kwart toegenomen, om uit te komen op ruim 25 procent. Spanje blijkt dan ook een zeer zwaar stempel te drukken op discussies over de budgetten voor de structuurfondsen en de verdeling daarvan.

#### 4.4 Conclusies

Het beleid rond doelstelling-1-, 2- en 5b-gebieden is ruimtelijk uiterst relevant. Bij de selectie van deze gebieden wordt echter een systematiek gevolgd die geen kenmerken vertoont van adequate ruimtelijke beleidsvoering. Bij de voordracht van doelstellinggebieden door de lidstaten wordt geen beroep gedaan op ruimtelijke visievorming ten aanzien van het nationale territorium of de positie en rol die de doelstellinggebieden binnen dat territorium innemen. Sterker nog: de systematiek van de gebiedscriteria uit de kaderverordening voor de Europese structuurfondsen geeft hier ook geen gelegenheid voor. Bij de uiteindelijke selectie en afbakening van doelstellinggebieden door de Europese Commissie speelt een visie op de gewenste ruimtelijke structuur van de Europese Unie evenmin een rol. Elke congruentie tussen doelstellinggebieden en ruimtelijke visies berust dan ook op louter toeval.

Uiteraard kan gesteld worden dat het beeld dat wordt gevormd door aangegeven doelstellinggebieden een visie op het territorium van de Europese Unie impliceert. Maar een dergelijke visie berust niet op beeldvorming ten aanzien van de (unieke) ruimtelijke dan wel ruimtelijk-economische kenmerken van (delen van) dit Europese territorium. Het patroon van doelstellinggebieden *an sich* is zo verbrokkeld en onsamenhangend dat van een visie absoluut niet gesproken kan worden. Aangezien ruimtelijke beleidsvoering, zoals in het vorige hoofdstuk is aangegeven, een verdragsrechtelijke status ontbeert, kan hier ook niet verwezen worden naar de mogelijke beginselen van een dergelijke vorm van beleidsvoering. Het Europees Ruimtelijk Ontwikkelingsperspectief, dat recentelijk (juni 1997) in conceptvorm is afgerond, zou als afwegingskader kunnen gaan fungeren voor wat betreft de vraag waar de structuurfondsen met prioriteit zouden kunnen worden ingezet. Maar omdat dit beleidsstuk een formele (verdragsrechtelijke) status ontbeert, is het maar de vraag of en hoe dit uiteindelijk zal doorwerken. De zuidelijke lidstaten zijn zeer huiverig om dit EROP deze rol te laten vervullen. De criteria die thans worden gebruikt voor de verdeling van de budgetten leiden ertoe dat vooral deze lidstaten in aanmerking komen voor de structuurfondsen. Elke mogelijke verschuiving, of deze nu plaats vindt in noordelijke richting dan wel in oostelijke richting (nieuwe lidstaten van de Europese Unie) zal op verzet stuiten van vooral de cohesielanden, Spanje voorop. Daarentegen is het juist de bedoeling geweest van de initiatiefnemers van het EROP, vooral de Bondsrepubliek, om het EROP wél te laten fungeren als grondslag voor de inzet van de structuurfondsen. Discussies over netto-betalerschap, in het najaar van 1997 aangezwengeld door nota bene de Bondsrepubliek en Nederland (beide voorstander van Europese samenwerking op het vlak van ruimtelijke ordening), zullen er echter toe leiden dat een EROP ondergeschikt zal blijven aan verdeelingspolitiek.

Voor wat betreft de inzet van de structuurfondsen binnen de lidstaten is het aan de centrale en decentrale overheden om ervoor te zorgen dat de eigen beginselen op het vlak van ruimtelijke beleidsvoering, als die er tenminste zijn (dat is namelijk niet bij alle lidstaten het geval), te herkennen zijn in de beleidsprogramma's voor de doelstelling-gebieden. Hier wreekt zich dat de programmeringsdocumenten die in het kader van het doelstellingenbeleid moeten worden opgesteld nauwelijks voldoen aan criteria voor een adequate ruimtelijke planning<sup>38</sup>. Vanuit het oogpunt van ruimtelijke beleidsvoering is vooral belangrijk dat in de op de structuurfondsen betrekking hebbende verordening een beschrijving gevraagd wordt van de bestaande situatie in termen van verschillen en achterstanden voor wat de ontwikkeling betreft. Juist deze eis (die van een adequate ruimtelijke planning) wordt niet gesteld (vergelijk ook Buunk, 1994; Buunk et.al., in voorb.). Aangezien veel doelstellinggebieden vanwege de selectie- en afbakeningscriteria, alsmede vanwege de wijze waarop hiermee omgesprongen wordt, intern zeer heterogeen kunnen zijn, is dit, vanuit het oogpunt van ruimtelijke beleidsvoering, een belangrijke ommissie. Elke sub-regio van een doelstellinggebied vraagt, vanwege de specifieke en soms unieke kenmerken, in wezen immers een eigen strategie en aanpak.

Een tweede conclusie betreft het gegeven dat de criteria uit de kaderverordening ertoe leiden dat lidstaten, gebruik makend van soms zeer verfijnde regionaal-economische statistieken, alleen economisch zwakke c.q. de economisch zwakste regio's kunnen voordragen bij de Europese Commissie. De vraag is of de economische ontwikkeling van afzonderlijke lidstaten en van de Europese Unie als geheel hier het meest bij gebaat is. Meer bevorderlijk voor de economische ontwikkeling van lidstaten zou een werkwijze zijn die gericht is op de identificatie van de ruimtelijk-economische hoofdstructuur van het land, waarbij eventueel een onderscheid gemaakt zou kunnen worden tussen, economisch gezien, sterke en zwakke gebieden. In principe zouden beide typen gebieden, om zeer uiteenlopende redenen, voor 'structuurmaatregelen' in aanmerking kunnen komen, waaronder (mogelijk) Europese maatregelen. Een dergelijke, meer verfijnde beleidsafweging is op basis van de huidige verordeningen van de structuurfondsen niet mogelijk. Bovendien kan sprake zijn van een gebrekkige coherentie tussen beleidsprioriteiten van de Europese Unie en van de lidstaten, vooral als het lidstaten betreft die hun beleid niet (meer) exclusief richten op zwakke gebieden, maar streven naar een versterking van de *overall* ruimtelijk-economische structuur. Het zijn met name een aantal Noordwest-Europese landen die, in termen van de omvang van ondersteunde gebieden, sinds het midden van de jaren tachtig een dergelijke beleidsevolutie hebben doorgemaakt (Bachtler, Michie, 1993: 720). Deze auteurs spreken zelfs van een Europese noord-zuid scheiding voor wat betreft het regionaal beleid: in de meeste noordelijke landen zijn de traditionele vormen van regionaal beleid in belang aan het afnemen. In Nederland wordt zelfs niet meer gesproken in termen van regionaal beleid dan wel regionaal-economisch beleid, maar van *ruimtelijk-economisch* beleid, gericht op de ruimtelijk-economische structuur van het land, waar 'zwakke' en 'sterke' gebieden deel van uitmaken.

In de zuidelijke lidstaten van de Europese Unie vertoont het regionaal beleid een grotere stabiliteit en voor wat betreft het geografisch bereik en de hoogte van de financiële middelen zelfs een uitbreiding. Niettemin zijn de noordelijke lidstaten gedwongen zich te voegen naar de systematiek van de structuurfondsen, tegen de achtergrond van het gegeven dat alleen zo geput kan worden uit de Europese 'subsidiepotten'.

<sup>38</sup> De inhoudelijke eisen die aan zo'n plan worden gesteld zijn voor de drie doelstellinggebieden slechts op onderdelen afwijkend. Verordening (EEG) Nr.2081/93 van de Raad; artikel 8 lid 4 v.w.b. doelstelling-1-gebieden; artikel 9, lid 8 v.w.b. doelstelling-2-gebieden; artikel 11 bis, lid 5 v.w.b. doelstelling-5b-gebied.



In het vorige hoofdstuk is aangegeven dat voor wat betreft de aanwijzing en afbakening van gebieden die in aanmerking komen voor subsidies uit de Europese structuurfondsen geen mogelijkheden zijn voor een beïnvloeding vanuit het oogpunt van een of andere vorm van ruimtelijke beleidsvoering. In deze paragraaf staat de concrete werking centraal van twee Nederlandse voorbeelden van gebiedsprogramma's. Welke ruimte is hier weggelegd voor eigen (nationale en provinciale) beleidsvoering vanuit vigerende beleidskaders, met name op het vlak van ruimtelijke ordening? In paragraaf 5.1 wordt aangegeven hoe (en voor hoeveel, financieel gesproken) Nederland participeert in de structuurfondsen. Hier zal ook worden aangegeven of het Europese regionale beleid aansluit bij de beleidsprioriteiten in het bestaande ruimtelijke-ordeningsbeleid en het ruimtelijk-economische beleid. In de twee daaropvolgende paragrafen zijn de schijnwerpers gericht op de beide casussen: Flevoland en Friesland. In de slotparagraaf worden conclusies getrokken.

## 5.1 De participatie van Nederland in de structuurfondsen

### *Aanzienlijke budgetten in vergelijking met nationaal ruimtelijk-economisch beleid*

Nederland hoort, voor wat betreft het aandeel dat het heeft in het budget voor de structuurfondsen over de periode 1994-1999, tot de kleinere lidstaten van de Europese Unie. Alleen België, Denemarken, Oostenrijk, Finland en Zweden krijgen een kleiner aandeel. Ook het aandeel van de bevolking dat valt onder de regionale doelstellingen van de structuurfondsen is een van de laagste in de Europese Unie (namelijk 24,15%). Alleen Denemarken, met 15,5 procent, 'scoort' lager. Toch krijgt Nederland in absolute waarden gezien omvangrijke subsidies, die ten opzichte van de vorige programmeringsperiode bovendien aanzienlijk zijn gestegen. Over de periode 1989-1993 kreeg Nederland, zoals in het vorige hoofdstuk is aangegeven, voor structureel beleid jaarlijks gemiddeld 163 miljoen ecu, circa 815 miljoen ecu in totaal. Hiertoe behoren dus ook de subsidies in het kader van de horizontale, niet-gebiedsspecifieke doelstellingen.

Het plaatje voor wat betreft de regionale doelstellingen zag er in deze programmeringsperiode nog betrekkelijk eenvoudig uit. Zo kende Nederland toen geen doelstelling-1-gebied. In het kader van het doelstelling-2-beleid waren in Nederland drie regio's aangewezen: Groningen/Drenthe, Overijssel en Limburg. Hiervoor werd 175,5 miljoen ecu uitgekeerd (Charlier, 1993: 25) <sup>39</sup>. In het kader van het doelstelling-5b-beleid was alleen Friesland aangewezen <sup>40</sup>. In totaal viel over de periode 1989-1993 in Nederland 12,9 procent van de bevolking onder regionale doelstellingen (9,9% van de bevolking in doelstelling-2-gebieden en 3 procent van de bevolking in het - enige - doelstelling-5b-gebied) (Europese Commissie, 1991: 55).

<sup>39</sup> ] Voor de periode 1989-1991 was dit 77,1 miljoen ecu (prijzen 1989); voor de periode 1992-1993 was dit 98,4 miljoen ecu (prijzen 1992) (Charlier, 1993, 23-25).

<sup>40</sup> ] De Europese subsidies bedroegen 44 miljoen ecu. Daarnaast ontving Nederland in het kader van diverse communautaire initiatieven diverse subsidies: RENAVAL (27,6 miljoen ecu), STRIDE (4,33 miljoen ecu), LEADER (1,39 miljoen ecu), RETEX (1 miljoen ecu), KONVER (3,59 miljoen ecu), EUROFORM (8,1 miljoen ecu), HORIZON (2,5 miljoen ecu) en INTERREG.

Over de periode 1994-1999 is aan Nederland in totaal ruim 2,5 miljard ecu toegewezen. Inclusief de horizontale doelstellingen en de communautaire initiatieven gaat het om de bedragen zoals weergegeven in tabel 5.1 Voor het beleid in het kader van de regionale doelstellingen (1,2 en 5b) zijn budgetten toegewezen met een totale omvang van 880 miljoen ecu, ruim 1,8 miljard gulden. Als een dergelijk bedrag wordt gerelateerd aan het bnp (zie tabel 4.3), dan is een relativering ogenschijnlijk op zijn plaats. Het is echter reëler een dergelijk bedrag te plaatsen tegen de achtergrond van bedragen die door de nationale overheid worden ingezet in het kader van het ruimtelijk economisch beleid. In de nota 'Ruimte voor regio's' (Ministerie van EZ, 1996: 61) is aangegeven dat het 'indicatief financieel kader' voor het ruimtelijk-economisch beleid voor de periode 1995-1999 1,43 miljard gulden bedraagt (incl. 101 miljoen gulden, geormerkt voor cofinanciering van Europees beleid) <sup>41</sup>. Als, uitgaande van een jaarlijks gemiddelde, dit budget wordt herberekend voor een periode die parallel loopt aan de programmeringsperiode van de structuurfondsen (1994-1999), dan nog zijn de budgetten, toegekend in het kader van de Europese regionale doelstellingen, bijna 100 miljoen gulden hoger. De EU-budgetten zijn, kortom, zeer aanzienlijk vergeleken met het Nederlandse ruimtelijk-economische beleid.

**Tabel 5.1 Verdeling van de toewijzingen uit de structuurfondsen aan Nederland**

Doelstellingen en CI's	Toewijzingen in mecu
Doelstelling 1	150,0
Doelstelling 2	580,0*
Doelstelling 3 en 4	1079,0
Doelstelling 5a	159,2
Doelstelling 5b	150,0
totaal nationale initiatieven	2018,2
INTERREG IIA/B	188,0
INTERREG IIC	115
LEADER II	11,5
Werkgelegenheid/ADAPT	131,3
Rechar II/Resider II/Konver/RETEX	51,3
MKB	10,3
URBAN	22,4
PESCA	12,8
totaal communautaire initiatieven	542,8
totaal structureel beleid	2561,0

\* inclusief de toewijzingen 1997-1999

Bron: Europese Commissie, 1996c; Bulletin NIROV-Europlan, nr.4, 1997

#### *Coherentie op hoofdlijnen met nationaal beleid*

Ook al krijgen de meeste andere lidstaten van de Europese Unie in absolute waarden en in subsidies per capita veel meer uitgekeerd uit de structuurfondsen dan Nederland, in termen van overheidsbestedingen gaat het toch om aanzienlijke budgetten die aan Nederland zijn toegewezen. Onder de regionale doelstellingen van de lopende programmeringsperiode valt een bijna twee keer zo groot aandeel van de Nederlandse bevolking vergeleken met de vorige periode (24,15% ten opzichte van 12,9%). Het regionaal-economische stimuleringsbeleid van de Europese Unie in Nederland is in de huidige programmeringsperiode

<sup>41</sup>] Dit kader omvat 365 miljoen gulden in het kader van het ISP; 508 miljoen gulden in het kader van de IPR; 65 miljoen gulden voor de regionale ontwikkelingsmaatschappijen (ROM's); 366 miljoen gulden voor BOB/Stirea (zie volgende noot); 101 voor cofinanciering en 25 miljoen gulden voor onderzoek & evaluatie.



sterk verzaamd ten opzichte van de vorige periode. Deze constatering leidt tot de vraag of regio specifiek economisch stimuleringsbeleid ook een prioriteit is in het Nederlandse overheidsbeleid. Is ook ten onzent sprake van een verzwaring van een vergelijkbaar werkend nationaal instrumentarium? Aan het slot van hoofdstuk 4 is reeds gesuggereerd dat dit niet het geval is. De nationale overheid spreekt namelijk niet langer meer over regionaal-economisch beleid maar over ruimtelijk-economisch beleid. Welke beleidsomslag gaat hierachter schuil?

Aan het eind van de jaren veertig is de Nederlandse overheid gestart met een beleid dat in EU-termen kan worden getypeerd als cohesiebeleid (Zonneveld, Faludi, 1996: 50). Twee doelstellingen werden hierbij van meet af aan met elkaar gecombineerd. Ten eerste werd het noodzakelijk gevonden te komen tot een verlaging van verschillen in welvaart tussen regio's, verschillen die toen nog aanzienlijk waren. Een tweede doelstelling houdt verband met de visie op de gewenste verstedelijking in het westen van het land. Het werd ongewenst gevonden dat dit gebied een steeds groter aandeel in de nationale bevolking zou krijgen. Dit zou leiden tot een aaneengroeien van stedelijke gebieden en het verdwijnen van open ruimten. In plaats van concentratie diende spreiding plaats te vinden, zowel van bevolking als van bronnen van werkgelegenheid. Ruim dertig jaar lang, vanaf het einde van de jaren veertig tot de vroege jaren tachtig, is in Nederland een spreidingsbeleid gecombineerd met een beleid voor de Randstad en het Groene Hart. Er kan in dit verband zelfs gesproken worden van een strategische alliantie tussen de twee betrokken beleidsdomeinen, ruimtelijke ordening en economische zaken.

De intensiteit van het Nederlandse cohesiebeleid bereikte aan het eind van de jaren zeventig een hoogtepunt toen overal in het land de werkloosheid sterk opliep (Bartels, 1980: 96-98). Het noorden van het land en Zuid-Limburg vielen onder specifieke 'integrale' beleidsprogramma's. Op tal van plaatsen was de zogeheten Investeringspremieregeling (IPR) van toepassing, waarvan de premiepercentages aanzienlijk werden opgetrokken. In de Randstad was zelfs een regeling van kracht die het bedrijfsleven moest aanzetten investeringen niet daar te laten plaats vinden, maar aan de periferie van Nederland (SIR: Selectieve Investeringsregeling). Het spiegelbeeld van deze SIR werd gevormd door de WIR (Wet Investeringsregeling), ingevoerd in 1978 en gericht op de subsidiëring van investeringen in gebieden met grote werkloosheid en in steden en kernen met bijzondere groei doelstellingen in het kader van de nationale ruimtelijke ordening (groei kernen en groei steden). Vrijwel het gehele land was bedekt met beleidscategorieën. Nog nooit was het (regionaal-)economisch beleid zo op verdeling ('rechtvaardigheid') gericht als in de jaren zeventig (Van der Veen, 1996).

Gaandeweg werd, vanaf het begin van de jaren tachtig, de koers verlegd. Het stimuleringsbeleid zou niet alleen op rechtvaardigheid, maar ook op doelmatigheid moeten zijn gericht. In de Structuurschets Stedelijke Gebieden 1983/1985 werd formeel de ruimtelijke-ordeningsdoelstelling om te komen tot een wijziging van de spreiding van de bevolking over het land losgelaten. Regio's moesten meer gaan leunen op de eigen kracht en minder op de 'Haagse kracht'. In het regionaal-economisch beleid werd dienovereenkomstig steeds meer de nadruk gelegd op het zelforganiserende vermogen van regio's. Begin jaren negentig is de verschuiving van een beleid gericht op een "geographically-balanced pattern of economic activity" naar een maximalisering van de "contribution of the regions to national economic growth" compleet (Kleyn, Oosterwijk, 1992: 414-415): "In contrast tot the classical policy instruments, the new approach is not restricted to areas with a weak regional structure."

Dit laatste vormt het grootste verschil met het Europese regionale beleid. Dit is, zoals het vorige hoofdstuk laat zien, exclusief gericht op de zwakkere

regio's binnen de Europese Unie. Het Nederlands economisch stimuleringsbeleid is daarentegen gericht op een versterking van de ruimtelijk-economische structuur. Dit impliceert dat gebieden die reeds beschikken over (aanzienlijke) economische potenties, ook (deels zelfs: juist) in aanmerking komen voor stimulerende maatregelen, met name in de voorwaardenscheppende sfeer<sup>42</sup>. Dit verklaart dan ook de naamsverandering van het onderhavige beleidsterrein: van regionaal-economisch beleid (beleidsperiode 1991-1994 en daarvoor) naar ruimtelijk-economisch beleid (huidige periode 1995-1999). Thans behoeft, in de woorden van de betreffende nota, alleen het Noorden van het land nog extra steun (Ministerie van EZ, 1996: 44). Het regionaal toegespitste beleid is daarom bijna uitsluitend op dit deel van het land van toepassing. Alleen de IPR is voor een tweetal gebieden buiten het Noorden nog beschikbaar (Twente en delen van Zuid-Limburg). Laat het Europees regionaal stimuleringsbeleid in de periode tot 1989-1999 een enorme expansie zien zowel budgettair als qua geografisch bereik, in Nederland heeft daarentegen juist het tegenovergestelde plaats gevonden. Twee kaarten zijn wat dit betreft illustratief. Figuur 5.1a laat het toepassingsgebied zien van het Nederlandse regionaal stimuleringsbeleid, *in casu* het werkingsgebied van het Integraal Structuurplan Noorden des Lands (ISP) en de IPR (het totale budget voor deze twee instrumenten over de periode 1995-1999 bedraagt 873 miljoen gulden). Figuur 5.1b laat het toepassingsgebied zien van het Europees regionaal beleid in Nederland (het totale budget voor de periode 1994-1994 in het kader van de hier aangeduide doelstellingen bedraagt, zoals aangegeven circa 1,8 miljard gulden). Het is dan ook gerechtvaardigd te concluderen dat het Europese regionaal beleid sterke overeenkomsten vertoont met het beleid zoals dat twintig jaar geleden in Nederland werd gevoerd c.q. zoals dit beleid zich in de jaren zeventig heeft ontwikkeld. Inhoudelijk is de grootste afwijking tussen het Europese beleid en het Nederlandse, nationale beleid het gegeven dat het Europese beleid in Nederland gericht is op zwakke gebieden, terwijl het eigen, nationale beleid slechts voor een deel hierop gericht is en voor een ander deel op plekken en gebieden waar goede potenties zijn om te komen tot een versterking van de ruimtelijk-economische structuur. Bovendien, dit laat de volgende paragraaf zien, heeft het grootste Europese programma betrekking op een gebied (Flevoland) dat *geen* prioriteitsaanduiding heeft gekregen in het Nederlandse beleid.

#### *De organisatie van regionale programma's in Nederland*

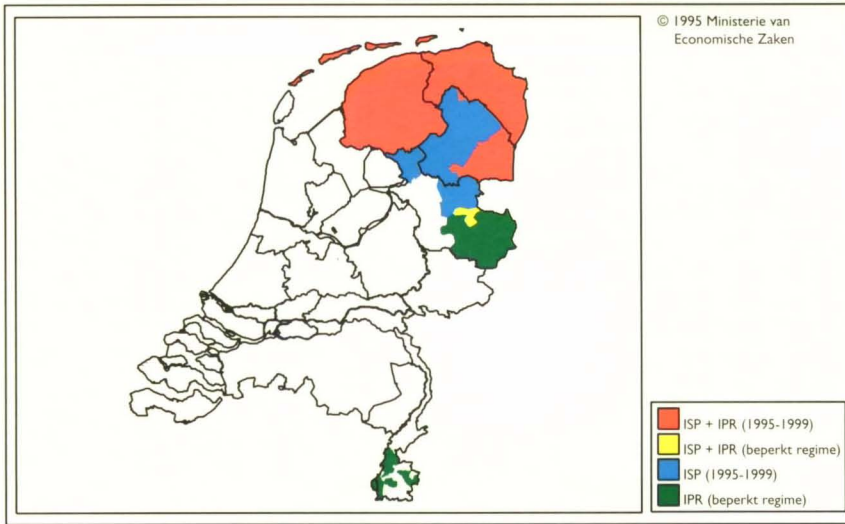
Op het niveau van de Europese Unie is voor elk structuurfonds een beherend directoraat-generaal aangewezen, dat politiek gezien valt onder de verantwoordelijkheid van een van de Eurocommissarissen. Op het niveau van de lidstaten zijn door de nationale regeringen overheidsinstellingen aangewezen die 'subsidiar verantwoordelijk' zijn voor de drie fondsen en het FIOV-instrument, een praktijk die kan worden aangeduid als gedeeld bestuur<sup>43</sup>. Het ministerie van Economische Zaken is in Nederland verantwoordelijk voor het EFRO, het ministerie van LNV voor het EOGFL-O en het FIOV-instrument en het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid voor het ESF.

Voor elk van de Nederlandse doelstellinggebieden is een coördinerend ministerie aangewezen (Bruinsma, 1996). De belangrijkste rol is hierbij weggelegd voor het ministerie van Economische Zaken (Directie Regio's, Bedrijfs-

<sup>42</sup>] Krachtens de subsidieregeling Bedrijfsomgevingsbeleid (BOB), gericht op grote steden (i.c. de 13 stedelijke knooppunten). Dit instrument is in 1996 vervangen door een nieuwe regeling: Stirea. Deze regeling is bedoeld voor wegnemen van knelpunten (rea: ruimte voor economische activiteit) in relatie tot projecten die een belangrijke bijdrage leveren aan de versterking van de ruimtelijk-economische structuur van Nederland. Het toepassingsbereik omvat de 13 stedelijke knooppunten, maar ook andere stedelijke concentraties en de 'corridors' tussen deze stedelijke gebieden (Ministerie van Economische Zaken, 1996: 54). Over de periode 1995-1999 is voor BOB en Stirea een budget beschikbaar van in totaal 366 miljoen gulden.

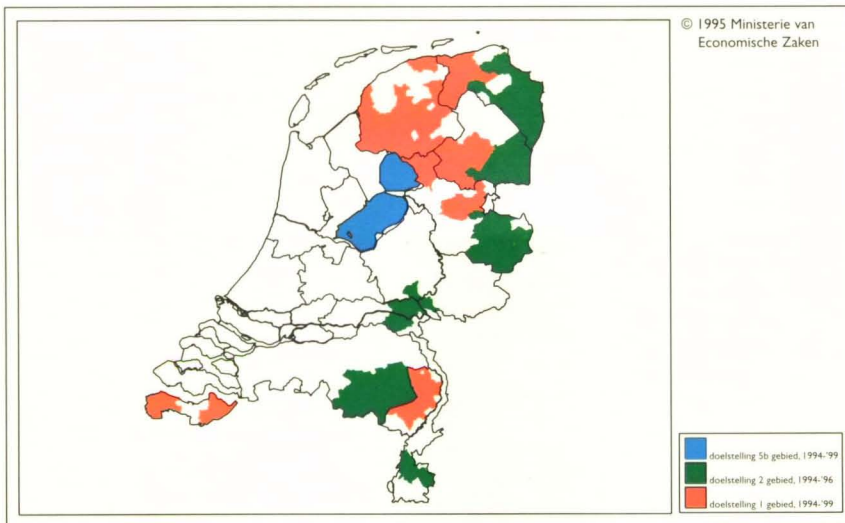
<sup>43</sup>] Hierbij dragen de lidstaten zelf verantwoording voor de rechtshandhaving (Comijs, 1997: 283).

**Figuur 5.1a** Het toepassingsgebied van het Nederlandse regionaal stimuleringsbeleid



Bron: Ministerie van Economische Zaken, 1995

**Figuur 5.1b** Het toepassingsgebied van het Europees regionaal beleid in Nederland



Bron: Ministerie van Economische Zaken, 1995

omgeving en Milieu) dat de coördinatie verzorgt voor het doelstelling-1-gebied Flevoland en de vijf doelstelling-2-gebieden. Het ministerie van LNV (Directie Landbouw) vervult een soortgelijke rol voor de vier 5b-gebieden.

Een goede samenwerking tussen de Haagse departementen is, afgaande op deze bevoegdheidsverdeling, essentieel. De twee 'lijnen', die van de afzonderlijke fondsen en van de beleidsprogramma's voor de aangewezen gebieden, kruisen elkaar voortdurend. Geen van de respondenten heeft op dit vlak klachten geuit of knelpunten geïdentificeerd. Dit is niet het geval, zoals in de volgende paragrafen zal blijken, waar het gaat om de samenwerking tussen de Brusselse directoraten-generaal.

Het opstellen van beleidsprogramma's voor de geselecteerde gebieden is een essentieel kenmerk van de wijze waarop de structuurfondsen op dit moment functioneren. Het werk hieraan begint al voordat de betreffende gebieden formeel zijn aangewezen. Nadat de doelstellinggebieden zijn aangewezen en de namen van de regio's bekend zijn gemaakt in het Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen, moeten de lidstaten binnen een vastgestelde periode een meerjarenplan indienen bij de Commissie. De aanpak in Nederland is in hoge mate op decentrale leest geschoeid. Het zijn in feite de regio's zelf (besturen van provincies en gemeenten, RBA's, sociale partners, enz.) die de programma's opstellen. Dit gaat in de regel gepaard met uitgebreid overleg op regionaal niveau, nationaal en communautair niveau volgens het Brusselse principe van partnerschap.

De concept-programma's worden in het algemeen onder hoge tijdsdruk opgesteld. Dit leidt ertoe dat voor de inhoudelijke onderbouwing gebruik wordt gemaakt van reeds bestaande studies en provinciale beleidsdocumenten. Een gevolg is, en dat geldt in ieder geval de 5b-gebieden die recentelijk zijn onderzocht door de Algemene Rekenkamer (1997: 12), dat de regioprogramma's als toetsingskader tekort schieten. Deze rol wordt vervuld door de achterliggende (provinciale) beleidskaders.

Een concept-programma wordt - eenmaal gereed - ingediend bij het coördinerende ministerie. De Permanente Vertegenwoordiger (PV), de 'ambassadeur' van de Nederlandse regering bij de Europese Unie, dient deze programma's vervolgens formeel in bij de Commissie. Elk coördinerend ministerie dient dus ook de aanvraag in voor de andere structuurfondsen (Bruinsma, 1996). Op dat moment beginnen de onderhandelingen met de Commissie, die uiteindelijk moeten leiden tot de opstelling van een Enig Programmeringsdocument (EPD), formeel een overeenkomst tussen de Commissie en de lidstaat (Comijs, 1997: 282). Respondenten geven aan dat de Commissie gewoonlijk nogal wat kritiek heeft op de programma's en ook duidelijk blijft geeft van eigen beleidsvoorkeuren. Hierdoor kunnen bepaalde prioriteiten, aangeduid door de regio's, sneuvelen. Hetzelfde lot geldt voor sommige grote projecten (kleinere projecten worden meestal niet in een programma resp. EPD geïdentificeerd). Zo moest Nederland, in het kader van het doelstelling-2-programma voor Twente, het Vliegveld Twente als project laten vallen. Ook diverse wegenprojecten in het kader van het doelstelling-2-programma voor Oost-Groningen/Zuidoost-Drenthe zijn, in verband met de beleidsvoorkeur van de Commissie om in de rijkere lidstaten zo min mogelijk subsidies aan te wenden voor infrastructuurprojecten, op deze manier vervallen. Op het niveau van projecten worden door de Commissie overigens nimmer projecten geselecteerd die niet door de lidstaten zijn voorgedragen.

De Commissie moet binnen zes maanden na indiening van een (concept-)programma een beschikking hierover afgeven, een termijn die nogal eens wordt overschreden, mede door de soms moeizaam verlopende onderhandelingen tussen de Commissie en de vertegenwoordigers van de betreffende lidstaat. Deze beschikking is gericht aan de lidstaat, c.q. het coördinerende ministerie voor het betreffende doelstellinggebied, en wordt in Nederland doorgeleid naar de betrokken regio. Vervolgens kan dan worden begonnen met de concrete uitvoering van het programma.

De Nederlandse praktijk wordt ook in deze fase gekenmerkt door een decentrale aanpak. Met het oog op de efficiëntie wordt de uitvoering en de daarbij behorende verantwoordelijkheden met betrekking tot toezicht, evaluatie en verslaglegging overgedragen aan de regio's. Dit gebeurt door middel van een zogeheten decentralisatiebrief. Aan de Colleges van Gedeputeerde Staten wordt gevraagd deze brief voor akkoord te ondertekenen en te retourneren. De Commissie wordt hiervan op de hoogte gesteld.

De organisatiestructuur van de regionale programma's in Nederland (en ook in de andere lidstaten) bestaat uit drie niveaus. Formeel vervullen de Comités van Toezicht de belangrijkste rol. Deze rol laat zich het beste vergelijken met die van de Raad van Commissarissen in een onderneming (Research voor Beleid, 1997: 39). Het Comité, dat bij consensus beslist, ziet vooral toe op een correcte wijze van de besteding van de financiële middelen. Het wordt niet geacht inhoudelijk of anderszins te oordelen over individuele projecten (Provincie Friesland, 1996: 13), hoewel het Comité bij zijn beslissingen wel rekening dient te houden met vigerend communautair, nationaal en regionaal beleid. Het belangrijkste criterium is formeel in hoeverre het totaal aan voorgelegde projecten bijdraagt aan de realisatie van de doelstellingen van het betreffende programma. Gemiddeld komt een Comité van Toezicht twee keer per jaar bij elkaar. Alle projectvoorstellen dienen door dit Comité aanvaard te worden en dat geldt ook voor alle tussentijdse wijzigingen van het programma.

De Europese Commissie, de betrokken ministeries en de regio's zijn in een Comité van Toezicht vertegenwoordigd. Volgens het principe van partnerschap, vastgelegd in de Kaderverordening, dienen ook de sociale partners vertegenwoordigd te zijn. Wordt gekeken naar de betrokken ministeries, dan is het gebruikelijk dat het ministerie van VROM *niet* vertegenwoordigd is (met uitzondering van het Comité van Toezicht voor het Flevolandse programma).

Inhoudelijk worden projectvoorstellen voorbereid door een stuurgroep. Doordat een stuurgroep veel frequenter bijeenkomt dan een Comité van Toezicht is sprake van een veel grotere inhoudelijke betrokkenheid bij de uitvoering van een programma. Niets wordt voorgelegd aan een Comité van Toezicht dat niet gefiatteerd is door de betreffende stuurgroep. Een stuurgroep is qua samenstelling net zo breed samengesteld als een Comité van Toezicht (minus de Commissie). Ook hier wordt het principe van partnerschap gevolgd. De twee casussen die in het kader van dit onderzoek zijn onderzocht vormen overigens een uitzondering.

De dagelijkse uitvoering van een programma is in de handen van een programma management, waarbij organisatorisch meestal een onderscheid is aangebracht tussen de werving van projecten, de inhoudelijke beoordeling van aanvragen voor subsidie (waarbij in de regel reguliere beleidsafdelingen van het betreffende overheidsapparaat een toetsende rol vervullen) en de uitvoering van projecten en de controle daarop.

Programma's worden op bepaalde momenten 'doorgelicht'. De Kaderverordening van de structuurfondsen schrijft dit voor en geeft in hoofdlijnen ook aan welke elementen bij deze evaluaties een rol dienen te spelen. Evaluaties dienen op drie momenten plaats te vinden: aan het begin van een programma (*ex ante* evaluatie), ongeveer halverwege (*on going* evaluatie) en na afloop (*ex post* evaluatie). In Nederland worden deze evaluaties uitgevoerd door particuliere adviesbureaus. Hierbij wordt de laatste jaren gebruik gemaakt van een evaluatiesystematiek, ontwikkeld in opdracht van het ministerie van Economische Zaken (Terp Advies/CBEA Pieter van Run, 1994).

Een 'typisch' kenmerk van de wijze waarop de Nederlandse regionale programma's zijn georganiseerd is de hoge mate van scheiding die is aangebracht tussen de wijze waarop de middelen worden besteed uit enerzijds het EFRO, het EOGFL-O en het FIOV-instrument en anderzijds het ESF. De uitvoering van de regionale programma's is *de facto* in tweeën gesplitst, waarbij op de besteding van de ESF-middelen wordt toegezien door de Regionale Beraden voor de Arbeidsvoorziening (RBA's).

In een recente rapportage van de Algemene Rekenkamer (1997) naar de 'voorbereiding van plattelandsprojecten met Europese subsidie' (de 5b-program-

ma's) vormt dit laatste een hoofdpunt van kritiek. Geconstateerd wordt namelijk dat de roloppvatting van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, door de delegatie van zijn verantwoordelijkheid naar de RBA's, substantieel afwijkt van die van zijn collega's van Economische Zaken en LNV. Zo heeft het ministerie van SZW formeel zitting in de Comités van Toezicht, maar komt nimmer op de bijeenkomsten.

De Algemene Rekenkamer acht deze praktijk niet juist omdat, ondanks de verschuiving van de verantwoordelijkheid voor het beheer en de uitvoering van Europese doelstelling-beleid naar de provincies en de RBA's, de lidstaat subsidiair verantwoordelijk blijft voor eventuele tekortkomingen die bij financiële controle aan het licht komen. Als een project in strijd met de Europese doelstellingen wordt uitgevoerd, kan de Europese Commissie de subsidie van de lidstaat terugvorderen (Algemene Rekenkamer 1997: 26). Op grond van diens communautair-rechtelijke verantwoordelijkheid vindt de Algemene Rekenkamer het wenselijk dat sprake is van een grotere betrokkenheid van de minister van SZW bij de uitoefening van het toezicht op de programma's.

Omdat alleen het 5b-beleid door de Rekenkamer is onderzocht, geldt deze wens formeel alleen de programma's die in het kader van dit beleid zijn ontwikkeld. Inhoudelijk heeft deze uitspraak echter betrekking op alle regionale programma's, omdat de minister van SZW zijn bevoegdheden op dezelfde wijze gedelegeerd heeft bij het doelstelling-1- en -2-beleid. Op zich plaatst de Rekenkamer geen vraagtekens achter de verantwoordelijkheid van de Arbeidsvoorzieningsorganisatie bij de uitvoering van de Europese regionale programma's. Een volledige terugtrekking van de ministerie of van het ministerie uit de betrokken regionale partnerschappen wordt niet juist gevonden.

#### *Systematiek voor de analyse van de casus Flevoland en de casus Friesland*

In hoofdstuk 1 is aangegeven dat de analyse van de werking van de structuurfondsen is gericht op de beantwoording van de volgende vraag: wordt de positie van de nationale ruimtelijke ordening afgezwakt door de werking van Europees regionaal beleid in Nederland? In de volgende paragrafen worden twee voorbeelden van dit regionaal beleid onderzocht. Het gaat hier om de beleidsprogramma's voor het doelstelling-1-gebied Flevoland en het doelstelling-5b-gebied Friesland. De systematiek voor de analyse van deze twee voorbeelden is identiek. Allereerst wordt ingegaan op de wijze waarop de gebiedsaanwijzing is verlopen, omdat het hierbij in essentie gaat om een ruimtelijke keuze. Dan wordt een schets gegeven van de ruimtelijke effecten van het programma in hoofdlijnen. Bepaald wordt of de beleidsprogramma's voor Flevoland en Friesland ruimtelijk relevant zijn en of het dan ook gerechtvaardigd is om de interactie tussen deze programma's en ruimtelijk orderingsbeleid te onderzoeken. Vervolgens wordt aangegeven of en hoe de regionale beleidsprogramma's aansluiten bij respectievelijk het nationale en het provinciale beleid, in het bijzonder het ruimtelijk orderingsbeleid. De confrontatie met het nationale beleid vloeit rechtstreeks voort uit de vraagstelling. De confrontatie met het provinciale beleid vindt plaats om te zien hoe de verhouding tussen centrale overheid en decentrale overheden uitpakt binnen een Europees programma. Deze verticale dimensie maakt immers ook deel uit van de systematiek van de Nederlandse ruimtelijke ordening. Het al of niet aansluiten van de Europese regionale beleidsprogramma's met in Nederland gevoerd beleid wordt getypeerd in termen van synergie. Verondersteld wordt dat, als verschillende beleidsarena's goed op elkaar aansluiten, elk afzonderlijk beleidsdomein meer effect teweeg zal brengen dan in de situatie waarbij dit niet het geval is.

Naast een beoordeling van de synergie tussen de Europese regionale beleidsprogramma's en het (relevante) nationale en provinciale beleid wordt bezien of sprake is van synergie binnen het beleid van de Europese Unie. De bedoeling

is dat binnen een regionaal beleidsprogramma de inzet van meerdere Europese beleidsinstrumenten (m.n. de afzonderlijke structuurfondsen) gecoördineerd plaats vindt. Naast Europees beleid dat valt binnen dergelijke programma's, komt ook ander Europees beleid op doelstellinggebieden 'af'. Hoe vindt deze afstemming plaats? Gebiedsspecifieke beleidsafstemming, zoals ontwikkeld binnen de Nederlandse ruimtelijke ordening, is onder meer bedoeld om de werking van diverse 'beleidskokers' op elkaar af te stemmen. Gebeurt dit redelijk succesvol binnen doelstellinggebieden? De analyse van de twee casussen sluit af met een beschouwing van de wijze waarop projecten binnen een programma worden afgewogen en beoordeeld. Er is niet gekeken naar de concrete ruimtelijke effecten, wel naar de wijze waarop projecten door de verantwoordelijke instellingen worden beoordeeld ten opzichte van vigerende beleidskaders, waaronder die van de ruimtelijke ordening. Met name wordt bezien of ruimtelijk orderingsbeleid serieus wordt meegenomen binnen een projectprocedure.

## 5.2 Het doelstelling-1-gebied Flevoland

### *Gebiedsaanwijzing*

Zoals hierboven aangegeven komt een regio in aanmerking voor een aanwijzing als doelstelling-1-gebied als het bruto binnenlands product (bbp) per inwoner gedurende drie achtereenvolgende jaren 75 procent of minder is dan het communautaire gemiddelde. Belangrijk is dat het hierbij gaat om de inkomensopbrengst die in het gebied zelf gegenereerd wordt, dus niet het besteedbare inkomen (Minekus, 1994).

Voor de programmeringsperiode 1994-1999 moest in 1993 bepaald worden welke regio's in principe in aanmerking zouden komen voor de status van doelstelling-1-gebied. Eurostat, het statistische bureau van de Gemeenschap, leverde hiervoor eind 1992 de cijfers aan. Hieruit bleek dat het bbp over de periode 1989-1991 voor Flevoland beneden de 70 procent van het communautaire gemiddelde lag. De status van doelstelling-1-gebied kon Flevoland niet meer ontgaan, als de Nederlandse regering ten minste de provincie zou voordragen bij de Commissie. Behalve binnen de provincie zelf werd de voordracht echter onderwerp van soms verwoede discussies.

Bij de Commissie stuitte de aanwijzing op tegenstand, met als argument dat de aanwijzing van doelstelling-1-gebieden heel andere typen regio's geldt. Zelfs binnen de Nederlandse regering vonden verschillende ministers de aanwijzing om deze reden niet terecht. Uiteindelijk is besloten Flevoland wél voor te dragen, een standpunt mede ingegeven door het feit dat de Europese Raad van Edinburgh van 1992 als uitkomst had dat Nederland nettobetaler aan de Gemeenschap zou gaan worden. Het verwerven van een ruimer aandeel uit de structuurfondsen zou de boekhouding weer wat meer in evenwicht brengen. 'Brussel' ging echter niet eerder overstag dan nadat de Nederlandse regering met een veto dreigde ten aanzien van het totale plan van de Europese Commissie voor de verdeling van de structuurfondsen (Zonneveld, Martin, 1995: 115). Flevoland is in 1994 uiteindelijk als één van de laatste regio's in Europa toegevoegd aan de lijst met doelstelling-1-gebieden (Research voor Beleid, 1997: 49). Hierdoor is pas in de loop van 1994 begonnen met de uitvoering van het beleidsprogramma, terwijl het in principe gedurende het hele kalenderjaar had moeten lopen. Bovendien was het bedrag dat beschikbaar werd gesteld (150 miljoen ecu, circa 300 miljoen gulden), slechts de helft van waarop gerekend was (Provincie Flevoland, 1993: 11). De nationale bijdrage (cofinanciering), afkomstig van de diverse overheden, bedraagt 540,65 miljoen gulden. Procentueel (78%) is dit de gangbare nationale bijdrage aan Europese regionale programma's in Nederland.

Aanvankelijk is, naast Flevoland, ook ingezet op de aanwijzing van Groningen als doelstelling-1-gebied. Deze provincie wordt vanouds via het Nederlandse regionaal beleid ondersteund en de status van doelstelling-1-gebied zou dan ook zeer goed aansluiten bij nationale beleidsprioriteiten. De aanwijzing van Groningen is niet gelukt vanwege de aardgasbaten, die volgens de systematiek van de Kaderverordening moeten worden toegerekend aan het gebied waar het aardgas wordt gewonnen. Pleidooien van Nederlandse kant om te kijken naar het *inkomen* per hoofd van de bevolking en niet naar het (regionaal) bruto binnenlands product per inwoner bleken niet te verenigen met de formele aanwijzingscriteria voor doelstelling-1-gebieden. Uiteindelijk is een deel van Groningen (het noordwesten) als doelstelling-5b-gebied aangewezen.

#### *Ruimtelijke effecten van het programma in hoofdlijnen*

Het EPD voor Flevoland is uiteindelijk op 7 juli 1994 ondertekend door de Europese commissaris voor regionaal beleid en cohesie, de staatssecretaris voor Economische Zaken en de commissaris van de koningin in de provincie Flevoland. Dit EPD is vanaf dat moment het spoorboekje geworden voor het doelstelling-1-beleid in Flevoland.

In het voorafgaande is aangegeven dat het gebiedsspecifieke doelstellingen-beleid van de Europese Gemeenschap gezien kan worden als een vorm van ruimtelijke beleidsvoering omdat het onder meer van invloed is op de vestigingscondities van het bedrijfsleven. Dit wil niet zeggen dat de directe ruimtelijke impact van een concreet beleidsprogramma voor een doelstellinggebied over de volle breedte aanwezig is. Aangezien in een EPD alleen de allergrootste projecten zijn opgenomen (in de regel alleen infrastructurele projecten) zal op deze plaats alleen worden aangegeven waar het programma potentieel de meeste ruimtelijke impact zou kunnen hebben.

EPD's hebben allemaal min of meer dezelfde structuur. Op het meest fundamentele niveau worden de ontwikkelingsdoelstellingen en de ontwikkelingsstrategie geformuleerd. Vanwege het globale karakter zal daarop niet worden ingegaan. Het volgende niveau in een EPD is dat van de prioriteiten. Het EPD voor Flevoland kent er negen (tussen haakjes het 'beslag' dat de betreffende prioriteit legt op het totale EG-budget van 150 miljoen ecu):

1. ondernemingsstimulansen (14,6%),
2. toerisme (3,5%),
3. ontwikkeling van de landbouw en het platteland (14,2%),
4. visserij (5,5%),
5. ontwikkeling menselijke hulpbronnen (18,6%),
6. bedrijfsinfrastructuur (11,3%),
7. communicatie- en vervoerinfrastructuur (20,9%),
8. onderzoek en ontwikkeling (9,6%),
9. technische bijstand (1,7%).

Deze prioriteiten zijn onderverdeeld in maatregelen. Belangrijk is dat, anders dan het begrip maatregel suggereert, het niet gaat om concrete, uit te voeren projecten. Maatregelen zijn rubrieken waaronder projectvoorstellen kunnen worden ingediend. Rekening houdend met de aard van de maatregelen en het EG-budget dat beschikbaar is voor de betreffende prioriteit hebben de volgende prioriteiten in potentie de grootste ruimtelijke impact (de volgorde loopt van meer naar minder impact): communicatie- en vervoerinfrastructuur, bedrijfsinfrastructuur, ontwikkeling van de landbouw en het platteland en toerisme.

Het grootste project binnen het EPD-programma, vallend onder de maatregel 'verbeteren van de toegang tot het transeuropese wegennet', betreft de (versnelde) aanleg van de A27, die loopt van Almere naar het Gooi. Deze wegverbinding is, volgens betrokkenen, voor de "poorten van de hel weggesleept". De Commissie wilde namelijk aanvankelijk helemaal niet dit type groot-



schalige infrastructuur financieren en dus in het EPD opnemen. Enkel de aanleg van infrastructuur met direct waarneembare of aantoonbare economische effecten (vgl. de ontsluiting van een bedrijfsterrein) zou onder het EPD kunnen vallen. Uiteindelijk slaagde de provincie erin het grote nut van deze wegverbinding aan te tonen (wel wilde de Commissie niet meer dan 20 procent bijdragen aan de kosten van - het Flevolandse deel - van deze weg).

#### *Synergie met vigerend nationaal en provinciaal beleid*

De Nederlandse regering heeft zich (uiteindelijk) sterk gemaakt voor de aanwijzing van Flevoland als doelstelling-1-gebied. Met name het coördinerende ministerie van Economische Zaken heeft zich ingezet om *ex ante* in hoofdlijnen de cofinanciering rond te krijgen, een noodzakelijke voorwaarde om de status van doelstellingregio te verkrijgen. Toch kon (en kan) in het vigerende nationale beleid geen grondslag worden gevonden voor de aanwijzing van Flevoland. In de Vierde nota (Extra) is aan Flevoland geen bijzondere status toegekend. Op de provincie is het concept van regio's op eigen kracht van toepassing. Geen van de beleidscategorieën die in aanmerking komen voor (financiële) ondersteuning, bijvoorbeeld in het kader van de ruimtelijk-economische hoofdstructuur (stedelijke knooppunten, hoofdtransportassen) is gelegen in Flevoland. Evenmin is een van de, in het kader van de Vierde nota over de ruimtelijke ordening Extra aangewezen 'aandachtsgebieden', waar het rijk planvorming gericht op de verhoging van de leefbaarheid van het platteland wil ondersteunen, gelegen in Flevoland.

In het kader van het regionaal-economisch beleid van het ministerie van Economische Zaken wordt aan Flevoland evenmin een bijzondere positie gegeven. Dit beleid was toen het EPD werd opgesteld (en dat geldt overigens nog steeds) vooral gericht op het noorden van het land (Ministerie van EZ, 1990). Alleen Lelystad kwam in aanmerking voor investeringssubsidies voor het scheppen van banen. De betreffende regeling liep echter eind 1994 af. Stimuleringsinstrumenten als de Investeringspremieregeling, speciale regionale programma's en regionale ontwikkelingsmaatschappijen waren (en zijn) niet van toepassing op Flevoland (Europese Commissie, 1996b: 12).

Sluit de aanwijzing van Flevoland als doelstelling-1-gebied direct dan wel indirect geenszins aan bij het vigerende nationale beleid, de aanwijzing is evenmin strijdig met dit beleid. In deze zin is de conclusie, zoals die te lezen valt in het Enig Programmeringsdocument voor Flevoland, niet helemaal benevens de waarheid, namelijk dat het doelstelling-1-programma volledig in lijn is met het Nederlandse nationale beleid in het verleden en nu (Europese Commissie, 1996b: 11). De coherentie en daardoor de synergie met het provinciale beleid is echter veel groter. Dit blijkt duidelijk als wordt gezien op welke wijze het beleidsprogramma tot stand is gekomen.

Toen in de loop van 1993 duidelijk werd dat de doelstelling-1-status Flevoland niet kon ontgaan, is in relatief korte tijd een Regionaal Ontwikkelingsprogramma (ROP) opgesteld, een eerste stap op weg naar het uiteindelijke beleidsprogramma, zoals vastgelegd in het Enig Programmeringsdocument. Het opstellen van een intern consistent en ten opzichte van het vigerende beleid van de nationale overheid en de betrokken decentrale overheden coherent beleidsprogramma is geen sinecure, de Europese praktijk van het doelstellingenbeleid overziend. De opstellers van het Flevolandse ROP hadden echter veel baat bij het feit dat nog maar kort tevoren (3 maart 1993) het provinciale streekplan was vastgesteld, en dat twee belangrijke plannen, het Milieubeleidsplan en het Waterhuishoudingsplan, nagenoeg waren afgerond. Op hoofdlijnen is hierdoor sprake van een zeer grote coherentie tussen het ROP en het overige, provinciale beleid. Dit lijkt sterk op de situatie in Friesland, waar het streekplan (en andere beleidskaders) eveneens een positieve rol heeft gespeeld bij de opstelling van het ontwikkelingsprogramma.

De rol van de nationale overheid bij het opstellen van het oktober 1993 gepubliceerde ROP is zeer klein geweest. Betrokkenen kenschetsen het ROP als een volledig 'Flevolands product'. De projecten die hierin zijn geïdentificeerd zijn ontleend aan de beschikbare provinciale (concept)plannen. De beleidsprioriteiten, die in de Brusselse systematiek hieraan vooraf gaan, zijn opgeschreven in de richting van deze projecten.

Het ROP is vervolgens, in de onderhandelingen met de Commissie, op bepaalde punten gewijzigd. Respondenten wijzen erop dat door de Commissie vooral aandacht is geschonken aan de correcte toepassing van Europese regelgeving. Met name regelgeving op het vlak van het milieubeleid telt hierbij zwaar. Een inhoudelijke afweging vanuit het oogpunt van ruimtelijke impact heeft niet plaats gevonden. Het is vooral de provincie Flevoland zelf die geacht wordt dit te doen, vanuit de eigen planologische kaders.

In het kader van de probleemstelling van dit onderzoek is belangrijk om vast te stellen dat de (potentiële) ruimtelijke impact van het programma sterk is teruggebracht doordat het uiteindelijk vastgestelde EPD veel minder fysieke maatregelen (infrastructuur, bedrijfsterreinen) bevat dan het ROP. De Commissie neemt namelijk het standpunt in dat rijke landen dit type fysieke ingrepen bij voorkeur via de reguliere investeringsstromen en overheidsmiddelen moeten bekostigen.

Op het niveau van projecten heeft de Commissie, zoals dat gebruikelijk is, bij de opstelling van het EPD geen eigen voorkeuren doorgedrukt. Anders is dit voor wat betreft de beleidsprioriteiten. De Commissie stond erop dat een beleidsprioriteit met betrekking tot de visserijsector zou worden opgenomen. De betreffende subsidiemogelijkheid (het FIOV-instrument) bestond nog niet zo lang en blijkbaar wilde de Commissie dat dit instrument in Flevoland gehanteerd zou worden, omdat dit zou wijzen op een behoefte aan dit instrument. Inmiddels is gebleken dat de meerwaarde van dit instrument voor Flevoland (i.c. Urk) betrekkelijk gering is. Het FIOV-instrument kan alleen aangewend worden voor maatregelen die direct aan de visserijsector zijn gelieerd (bijv. 'investeringen op het gebied van de visteelt/aquacultuur'). Door de daling van de visquota is er echter meer behoefte aan een verbreding van de economische basis van Urk (Research voor Beleid, 1997: 27). De systematiek van het FIOV-instrument laat deze 'EFRO-achtige' benadering echter niet toe. Weliswaar is op dit punt geen sprake van een inconsistentie tussen het doelstelling-1-programma voor Flevoland en het eigen provinciale beleid, van synergie kan evenmin worden gesproken, terwijl het structuurbeleid van de Gemeenschap hier formeel wel op gericht is.

#### *Synergie binnen het Europese beleid*

Het Europese structuurbeleid is gericht op synergie tussen beleidsmaatregelen. Zo dient er sprake te zijn van synergie binnen het doelstelling-1-programma voor Flevoland (zie hieronder). Ook dient sprake te zijn van synergie tussen dit programma en overig Europees beleid. Allereerst is het van belang om het doelstelling-5a-beleid te bezien. In principe bestaat dit beleid uit een aantal horizontale (niet-gebiedsspecifieke) regelingen op het gebied van de plattelandsontwikkeling. In Nederland is de uitvoering daarvan toegewezen aan het ministerie van LNV. Voor wat betreft het EPD voor Flevoland zijn deze regelingen hierin opgenomen <sup>44</sup>. Hierdoor bestaan er mogelijkheden de inzet van deze regelingen af te stemmen op andere maatregelen. Vanuit het oogpunt van integratie van beleid valt dit positief te beoordelen.

<sup>44</sup>] Het gaat hier met name om programma's gebaseerd op resp.: Verordening (EEG) nr.2328/91 betreffende de verbetering van de doeltreffendheid van de landbouwstructuur; Verordening (EEG) nr.866/90 betreffende de verbetering van de verwerking en de afzet van landbouwproducten.

Vanuit de doelstellingen van het EPD gezien is het relevant om vast te stellen dat binnen Flevoland in totaal maar liefst 5 communautaire initiatieven 'lopen', met een totaal budget van ruim 12,5 miljoen ecu (circa 25 miljoen gulden). Twee van deze CI's betreffen regiospecifieke programma's (Leader II en PESCA). De overige CI's betreffen nationale programma's in het kader waarvan aan Flevoland middelen zijn toegewezen (MKB, Employment, ADAPT). In de *on going* evaluatie van het EPD wordt opgemerkt dat de veelheid aan fondsen die actief zijn in Flevoland 'soms' leidt tot een bepaald spanningsveld tussen de verschillende programma's. Als verschillende fondsen zich op identieke doelgroepen richten, kan de meerwaarde van het uitvoeren van verschillende Europese programma's in één gebied in gevaar komen. Problemen kunnen ook ontstaan met het vinden van de nodige cofinanciering, omdat hierbij vaak uit dezelfde 'bron' geput moet worden. Dit laatste geldt met name voor het MKB en Leader II-initiatief (Research voor Beleid, 1997: 62-63). Bij de synergie tussen de verschillende Europese programma's kunnen dus vraagtekens worden geplaatst.

Zoals ook uit de casus Friesland blijkt, zijn het de instellingen die betrokken zijn bij de uitvoering van het EPD-programma die ervoor zorgen dat er een zekere integratie plaats vindt tussen de Europese programma's. De verschillende Communautaire Initiatieven worden namelijk uitgevoerd door het projectmanagement van het EPD Flevoland. De Commissie neemt zelf niet het voortouw om te komen tot een goede integratie van de Europese programma's. Dit moet van onderop gebeuren, in de betreffende regio (hier Flevoland) zelf.

Het Flevolandse programma heeft een nogal ingewikkelde structuur: binnen 8 prioriteiten worden in totaal 53 maatregelen onderscheiden (8 van deze maatregelen zijn bovendien weer uitgesplitst naar 2 dan wel 3 submaatregelen; als deze submaatregelen apart worden meegerekend, is zelfs sprake van 64 maatregelen). De structuur van het EPD is hiermee zelfs een stuk gecompliceerder dan die van het ROP (dat 5 'prioritaire thema's' kende, uitgesplitst in 18 'programma's' in totaliteit), terwijl dit programma is opgesteld vanuit de verwachting dat 300 miljoen ecu aan Europees geld beschikbaar zou komen. Het Brusselse principe van concentratie van middelen op een beperkt aantal activiteiten heeft door dit alles grotendeels aan betekenis verloren (Research voor Beleid, 1997: 35). Er zijn ook andere bezwaren. Ten eerste verliest een programma door het grote aantal maatregelen in hoge mate aan flexibiliteit. Dit is een gevolg van het gegeven dat tussen maatregelen van verschillende prioriteiten slechts binnen bepaalde marges geld overgeheveld mag worden. Grotere verschuivingen vereisen een beschikking van de Commissie, waarvoor een procedure staat van minimaal 4 maanden (blz. 37). Ten tweede komt het grote aantal maatregelen de interne coherentie van het programma niet ten goede (blz. 35). Maatregelen overlappen elkaar namelijk en, vanuit het oogpunt van synergie belangrijker, er is een geringe afstemming tussen de maatregelen <sup>45</sup>.

De hervorming van de structuurfondsen in 1988 was er, zoals aangegeven, op gericht de synergie tussen de drie fondsen te vergroten. Via een aantal prioritaire doelstellingen zouden de drie fondsen onderling beter gecoördineerd worden ingezet. In Nederland is, binnen de nationale ruimtelijke ordening, gebiedsgericht beleid als instrument ontwikkeld om soortgelijke doelstellingen te bereiken, namelijk coördinatie van en synergie tussen beleid. De doelstelling-1-, 2- en 5b-programma's vormen alle gebiedsgericht beleid van de Europese Gemeenschap. Reeds geconstateerd is dat de op Flevoland van toepassing zijnde communautaire initiatieven niet geïntegreerd zijn in het EPD

<sup>45]</sup> In de *on going* evaluatie wordt aanbevolen om het aantal maatregelen substantieel terug te brengen. Er wordt niet aanbevolen om te gaan schuiven tussen de prioriteiten van het programma (Research voor Beleid, 1997: 38).

en dat het de provincie zelf is geweest die organisatorische maatregelen heeft genomen om een maximale coördinatie met het EPD te bewerkstelligen.

Binnen het EPD voor Flevoland, en dat geldt voor alle gebiedsgerichte programma's (dus ook de doelstelling-2 en 5b-programma's) van de Europese Gemeenschap in Nederland, is, zoals aangegeven, een organisatorische scheiding aangebracht binnen het projectmanagement van de verschillende fondsen. Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft namelijk het Regionaal Beraad voor de Arbeidsvoorziening (RBA) belast met het projectmanagement van de ESF-middelen van in totaal 40 miljoen ecu. De besteding van deze middelen vindt hierdoor plaats binnen een eigen organisatie, volgens een eigen procedure. De andere fondsen (de EFRO- EOGFL- en FIOV-middelen) kennen één projectmanagement. Op bestuurlijk niveau is er coördinatie-overleg tussen enerzijds het RBA-bestuur en anderzijds de stuurgroep voor de overige fondsen (i.c. het College van Gedeputeerde Staten). Het totale programma valt onder de verantwoordelijkheid van het Comité van Toezicht.

Betrokkenen binnen Flevoland kunnen geen zwaarwegende knelpunten noemen ten aanzien van de wijze waarop de beide projectmanagementorganisaties samenwerken, maar het wordt wel als een nadeel beschouwd. De scheiding leidt namelijk soms tot afstemmingsproblemen. Ook bij de doelgroepen kan de aanwezigheid van meerdere 'loketten' onduidelijkheid veroorzaken (Research voor Beleid, 1997: 42). Het wordt vooral als problematisch beschouwd dat de beherende 'Brusselse' directoraten-generaal zich ten opzichte van elkaar gedragen als 'zelfstandige koninkrijkes' en ook hun eigen goedkeuringsprocedures kennen, inclusief de administratieve handeling (voor elk fonds aparte formulieren).

Het Comité van Toezicht wordt ten aanzien van dit punt als vrij machteloos gekenschetst. Gewezen is al op het voorbeeld van het FIOV-instrument, dat niet kan worden ingezet voor een (integrale) regionaal-economische ontwikkeling van Urk. In de beginperiode van het programma speelde de vraag hoe scholing in het kader van de EFRO-middelen goed afgestemd konden worden op vergelijkbare projecten die betaald worden met ESF-middelen. Al met al geven betrokkenen aan dat de synergie tussen de fondsen, hét doel van de hervorming van 1988, in Flevoland niet goed uit de verf komt.

#### *De afweging van projecten*

De synergie tussen het EPD voor Flevoland en bestaande beleidskaders wisselt per schaalniveau. Omdat een specifiek stimuleringsbeleid voor Flevoland niet kan worden afgeleid uit nationale beleidskaders, maar hiermee evenmin strijdig is, kan de synergie met nationaal beleid als neutraal worden gekenschetst. Daarentegen is de synergie met provinciale beleidskaders in potentie zeer groot. Hoe werkt het EPD echter in concreto? Blijkt de (potentiële) synergie tussen het EPD en (met name) het provinciale beleidskader ook uit de wijze waarop projecten behandeld en beoordeeld worden? Hoe wordt teruggekoppeld naar de relevante beleidskaders, waaronder de kaders die betrekking hebben op ruimtelijke ordening? Om deze vragen te kunnen beantwoorden is het van belang om te bezien hoe aanvragen voor subsidies worden beoordeeld.

De organisatiestructuur voor het Flevolandse EPD kent de gebruikelijke drie niveaus. In het Comité van Toezicht zijn de volgende partijen vertegenwoordigd (Europese Commissie, 1996b: 103; Research voor Beleid, 1997: 40):

- Europese Commissie: DG V (Sociaal Beleid, Werkgelegenheid); DG VI (Landbouw); DG XIV (Visserij); DG XVI (Regionaal Beleid en Cohesie);
- Europese Investeringsbank;
- de ministeries van: Economische Zaken; Verkeer en Waterstaat; Landbouw, Natuurbeheer en Visserij; Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (Inspectie West); Sociale Zaken en Werkgelegenheid;

- RBA Flevoland;
- Provincie Flevoland: de Commissaris der Koningin (voorzitter); College van Gedeputeerde Staten;
- gemeenten (2 vertegenwoordigers);
- waterschappen (1 vertegenwoordiger);
- Flevoland Land- en Tuinbouwbond;
- Sociaal Economische Overleg en Adviesraad (SEOR);
- werknemersorganisaties;
- Kamer van Koophandel.

De samenstelling van het Comité van Toezicht wijkt hierdoor in één, niet onbelangrijk opzicht af van wat gebruikelijk is. In Flevoland is namelijk het ministerie van VROM wél vertegenwoordigd, terwijl dat overal elders niet het geval is. VROM 'doet' dus mee, maar het gaat hier vooral om de doorwerking van het milieubeleidskader.

Op het niveau van de EPD-Stuurgroep wijkt de organisatie van het Flevolandse programma principieel af van andere doelstellingprogramma's (maar juist weer niet van het programma voor Friesland). Normaal is namelijk dat de stuurgroep een brede groep van actoren omvat, min of meer conform de samenstelling van het Comité van Toezicht. In Flevoland bestaat de EPD-stuurgroep enkel uit het RBA-bestuur enerzijds en het College van Gedeputeerde Staten anderzijds. Beide besturen overleggen twee keer per jaar ('stuurgroep volgens Reglement van Orde Comité van Toezicht'). De EPD-Stuurgroep is in het leven geroepen om informele afstemming mogelijk te maken tussen de beide delen van het programma (ESF-deel versus EFRO-, EOGFL- en FIOV-deel). Voor het overige treden de beide bestuurlijke organisaties gescheiden op.

Hoewel het Comité van Toezicht uiteindelijk beslist over projectvoorstellen neemt het College van Gedeputeerde Staten een cruciale plaats in binnen de organisatie van het EPD-programma. Dit is een gevolg van de expliciete keuze om de 'politiek-bestuurlijke verantwoordelijkheid' van dit College voor de besluitvorming en beleidsmatige aansturing van de uitvoering van het ontwikkelingsprogramma tot uitdrukking te brengen (College van Gedeputeerde Staten Flevoland, 1994: 10). Een vergelijkbare keuze is gemaakt voor wat betreft de inhoudelijke afweging van projectvoorstellen op het niveau van het projectmanagement.

Dit (derde) niveau in de organisatiestructuur kent, hoewel het geheel wordt aangeduid als Programma Management, eveneens twee in hoge mate gescheiden organisaties: het management voor de ESF-middelen (ESF-bureau) en het management voor EFRO, EOFGL en FIOV, het Programma Management Europa (PME). In Flevoland is er expliciet voor gekozen om het PME integraal deel uit te laten maken van het provinciale apparaat. In een aantal andere doelstellinggebieden is het projectmanagement in een semi-private vorm losgekoppeld van het reguliere beleidsapparaat.

Uit de wijze waarop in het Flevolandse programma projectvoorstellen worden ingediend blijkt dat een directe relatie wordt gelegd met het provinciale beleid (althans: voor wat betreft de niet-ESF-middelen). Bij de inhoudelijke beoordeling van projectvoorstellen wordt namelijk een cruciale rol gespeeld door de vakafdelingen van de provincie, waaronder de Afdeling Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting. De hoofden van deze afdelingen vormen namelijk een Stuurgroep Europa. Hoewel deze geen officiële plaats heeft in de organisatiestructuur (Research voor Beleid, 1997: 43) en dus niet verward moet worden met de EPD-stuurgroep, worden de belangrijkste beslissingen ten aanzien van de inhoudelijke invulling van het programma door de vakafdelingen genomen. Geconcludeerd kan worden dat deze werkwijze in hoge mate garandeert dat

projecten coherent zijn met het provinciale beleid, waaronder het beleid op het vlak van de ruimtelijke ordening. In het geval van ruimtelijk relevante projectvoorstellen wordt namelijk mede het streekplan als toetsingskader gehanteerd.

Terecht wordt in de *on going* evaluatie geconcludeerd dat als gevolg van de werkwijze en het ontbreken van een partnerschap in de stuurgroep de provincie een relatief groot stempel drukt op de invulling van het programma. Eveneens is de conclusie terecht dat het 'Brusselse' principe van partnerschap tussen de overheid en organisaties van werknemers en werkgevers - voor Nederlandse begrippen - een relatief geringe betekenis heeft in Flevoland. Volgens de Kaderverordening van de structuurfondsen omvat het partnerschap namelijk "de voorbereiding, de financiering en de beoordeling vooraf van, het toezicht op en de evaluatie achteraf van de acties" <sup>46</sup>. Naar de geest lijkt de Flevolandse werkwijze hier niet op aan te sluiten. De vraag is of de opvattingen die blijkbaar binnen het bestuur van Flevoland bestaan over de sturing van het op de provincie van toepassing zijnde Europese programma, zo negatief beoordeeld moeten worden als in de *on going* evaluatie (impliciet weliswaar) wordt gesuggereerd.

### 5.3 Doelstelling-5b-gebied Friesland

#### *Gebiedsaanwijzing*

Zoals aangegeven kan een regio in aanmerking komen om aangewezen te worden tot doelstelling-5b-gebied als de betreffende lidstaat aannemelijk kan maken dat sprake is van een laag sociaal-economisch ontwikkelingspeil. Zoals gebruikelijk bij Europese gebiedsaanwijzingen is het (regionaal) bruto binnenlands product ten opzichte van het Europese gemiddelde maatgevend. Daarnaast moet een gebied voldoen aan ten minste twee van een set van drie criteria (een reeks andere criteria kan ook tot aanwijzing leiden): hoog aandeel van de landbouw in de werkgelegenheid, laag inkomen in de landbouw en een geringe bevolkingsdichtheid (en/of een tendens tot ontvolking). Omdat de gebiedsbegrenzing van een doelstelling-5b-gebied, anders dan bij een doelstelling-1-gebied, niet gekoppeld is aan een schaalniveau binnen de NUTS-systematiek, kunnen Europese lidstaten bij de voordracht de nodige statistische creativiteit betrachten.

In de programmaperiode 1989-1993 kende Nederland maar één enkel doelstelling-5b-gebied: de provincie Friesland, exclusief het zuidoostelijke deel <sup>47</sup>. Friesland was in 1988 de enige provincie die trachtte in aanmerking te komen voor deze status (Zwanikken, Needham, 1997: 5). Aanvankelijk werd de gehele provincie voorgedragen, maar delen van de provincie voldeden niet aan de criteria van de kaderverordening (Buunk, 1994: 65). Het beleidsprogramma ging zeer laat van start. Het werd pas op 24 juni 1991 goedgekeurd, terwijl het al vanaf 1989 had moeten lopen. Oorzaak hiervan was de trage besluitvorming binnen de Commissie over het totale budget voor het 5b-beleid en de aanwijzing van de gebieden (blz. 68).

Vanuit het oogpunt van ruimtelijke beleidsvoering is het van belang om te bezien hoe de aanwijzing van 5b-gebieden voor de programmaperiode 1994-1999 is verlopen. De behandeling van de voordrachten van de lidstaten liep in 1993. Zoals te verwachten viel met de systematiek van de criteria uit de kaderverordening, hebben de Europese lidstaten gepoogd om voor zoveel mogelijk gebieden zo hoog mogelijke budgetten in de wacht te slepen. Buunk (1994: 42-43) geeft aan dat ook Nederland toen heeft gevraagd om een vergroting van

<sup>46</sup>] Verordening (EEG) Nr.2081/93 van de Raad; artikel 4 lid 1.

<sup>47</sup>] I.c. de gemeenten Ooststellingwerf, Opsterland, Smallingerland, Tytsjerksteradiel en Weststellingwerf.

het aantal regio's. De minister-president oefende druk uit op de voorzitter van de Commissie, de minister van LNV op de Commissaris voor landbouw. De verslechterende toestand van de Nederlandse landbouw, onder meer veroorzaakt door de hervorming van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid, speelde hierbij een rol. Ook vond de regering dat Nederland voor wat betreft het 5b-beleid ten opzichte van de andere lidstaten was onderbedeeld.

Tijdens de periode van de aanvragen stond het budget voor 1994-1999 nog niet vast. Wel werd een groei van het budget verwacht. Omdat het 5b-beleid, volgens een bepaalde verdeelsleutel, uitgaat van een subsidiebedrag per inwoner ging de Commissie bij de behandeling van de aanvragen uit van de aantallen inwoners in de voorgedragen gebieden (Buunk, et.al., in voorbereiding). Als sleutel voor de verdeling van het totaalbudget over de lidstaten ging de Commissie uit van dezelfde verhouding in inwonersaantallen tussen de lidstaten als in de periode 1989-1993. Op grond van deze verdeelsleutel en de aannames met betrekking tot het (gestegen) totaalbudget kon Nederland gebieden voordragen met in totaal 690.000 inwoners. De Nederlandse aanvraag omvatte echter gebieden met in totaal 1,6 miljoen inwoners. De aanvraag had betrekking op Friesland in zijn geheel, delen van Groningen en Drenthe, Noord-Overijssel, Zeeland en Noord- en Midden-Limburg.

Volgens geïnterviewden is vervolgens stevig onderhandeld over het budget en de gebiedsbegrenzingsen. Duidelijk was dat het aantal inwoners waarop de Nederlandse voordracht betrekking had drastisch omlaag gebracht diende te worden. Onder druk van Nederland zijn gebieden onder niveau NUTS III (COROP-gebieden), gebieden op gemeentelijk niveau, beoordeeld (Buunk, 1994: 43). Uiteindelijk is een bedrag van 150 miljoen ecu aan Nederland toegewezen (zie tabel 5.2). Formeel lopen de programma's tot en met eind 1999. Tot dan kunnen verplichtingen worden aangegaan. De met EU-subsidies ondersteunde projecten moeten pas uiterlijk eind 2001 volledig afgerond zijn, zodat de programma's in feite langer 'werken'.

**Tabel 5.2 Toekenning EU-middelen in mecu aan Nederland in kader 5b-beleid**

5b-regio periode 1994-1999	EFRO	EOGFL	ESF	totaal
Friesland	43,5	20,6	4,6	68,7
NW-Groningen-ZW-Drenthe	16,8	11,5	6,6	34,9
NW-Overijssel/Vechtstreek	8,9	4,8	1,8	15,5
Zeeuws-Vlaanderen	4,6	5,6	1,6	11,8
N- en Midden-Limburg	8,1	8,1	2,9	19,1
Totaal	81,9	50,6	17,5	150,0

Bron: Ministerie van LNV; Directie Landbouw

Ondanks het gegeven dat Friesland in de huidige programmaperiode niet meer het enige Nederlandse 5b-gebied is, is het toegekende budget aanzienlijk verhoogd ten opzichte van de vorige periode (toen was het budget 44 miljoen ecu). Met de uitvoering van het programma is in totaal bijna 267 miljoen ecu aan publieke uitgaven gemoeid, waarvan 26 procent afkomstig is van de EG (tegenover de EG-middelen staat dus een nationale bijdrage van bijna 200 miljoen ecu, ruim 400 miljoen gulden).

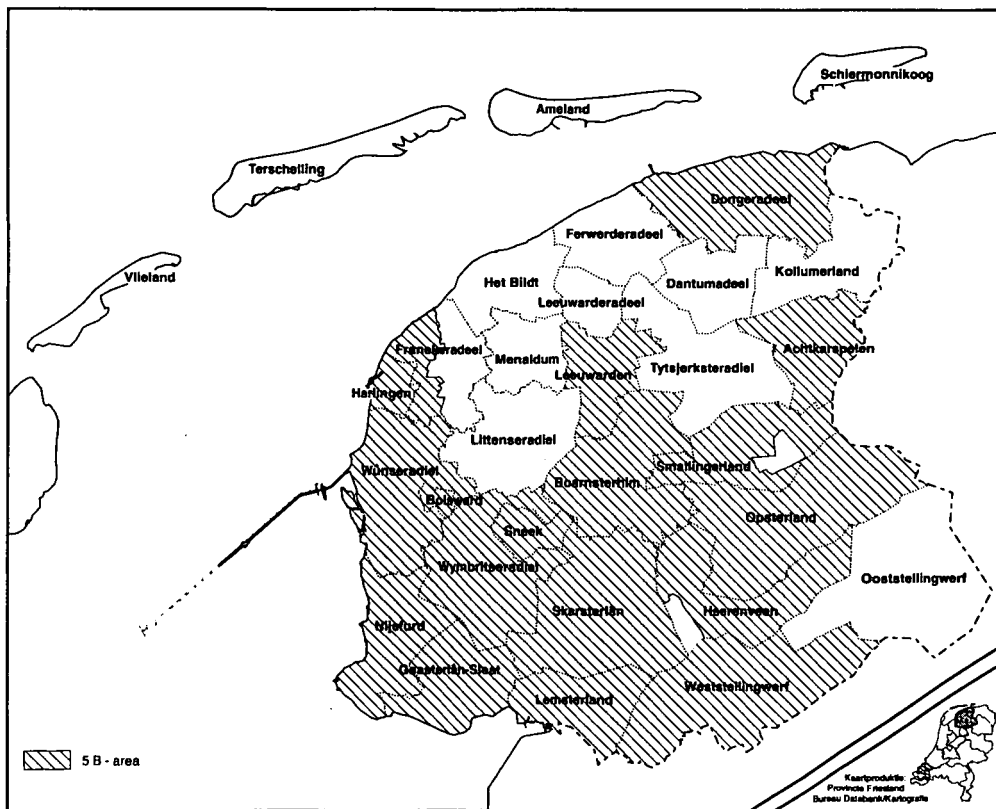
De gebiedsbegrenzing is, voorzichtig uitgedrukt, nogal merkwaardig (zie figuur 5.2.). Ruimtelijk gezien is hier sprake van een opmerkelijk compromis tussen de provincie Friesland en Nederland aan de ene kant en de Commissie aan de andere kant. In de *on going* evaluatie wordt het gebied terecht getypeerd als een gatenkaas (Bureau Bartels, 1997: 6) Het provinciebestuur zette bij de gebiedsvoordracht, zoals aangegeven, in op aanwijzing van de hele

provincie. Ook wilde het bestuur absoluut Leeuwarden deel laten uitmaken van het 5b-gebied, omdat veel instellingen die voor de plattelandsontwikkeling van Friesland van belang zijn in de provinciehoofdstad gevestigd zijn. Hierdoor zou de mogelijkheid gecreëerd worden deze te betrekken bij het stimuleringsbeleid. De Commissie was hier een verklaard tegenstander van, aangezien het hier gaat om een stedelijk gebied. Uiteindelijk is het pleit beslecht in het voordeel van de provincie. De stedelijke gebieden van Heerenveen en Drachten zijn echter wel weggelaten uit het 5b-gebied. Dit vormt volgens betrokkenen geen probleem, omdat de bij deze plaatsen te ontwikkelen bedrijfsterreinen wél onderdeel zijn van het 5b-gebied.

In het vorige programma was het zuidoostelijk deel van de provincie uitgezonderd. In het huidige programma is dat het noorden en noordwesten, 'echte' plattelandsgebieden. Hierdoor is zowel sprake van subregio's die wel onder het eerste programma vielen en niet onder het tweede, als het omgekeerde. Continuïteit van beleid is bij de gebiedsaanwijzing blijkbaar een ondergeschikt criterium geweest, terwijl toch bekend is dat structuurbeleid, zeker in de vorm van voorwaardenscheppend beleid, in de regel pas effectief is als dit beleid gedurende een langere periode wordt volgehouden.

Het feit dat het beleidsgebied een gatenkaas vormt, heeft, niet verrassend overigens, sterk negatieve gevolgen voor de werking van het programma, zo is inmiddels gebleken. Mede doordat zelfs gemeentegrenzen worden doorsneden, zijn allerlei statistische gegevens, nodig voor bijvoorbeeld de beleids-

**Figuur 5.2 Begrenzing 5b-gebied Friesland programmaperiode 1994-1999**



Bron: Provincie Friesland



evaluaties, niet beschikbaar. Doordat de gekozen begrenzing functionele arbeidsmarktregio's deels doorsnijdt, valt een deel van de effecten van het beleidsprogramma buiten het gebied (Bureau Bartels, 1997). Door de typische gebiedsafbakening is het bovendien moeilijk, en soms zelfs onmogelijk, om branche gerichte projecten op te zetten, omdat de doelgroep voor dit type projecten ruimtelijk gezien niet samenvalt met de 5b-regio (blz.38). Branche gerichte of intermediaire organisaties geven aan dat zij er moeite mee hebben projecten op te zetten waar een deel van de achterban niet voor in aanmerking komt <sup>48</sup>. De Algemene Rekenkamer (1997: 23) ziet dit als een probleem bij alle 5b-gebieden.

In Friesland is te kennen gegeven dat het wenselijk zou zijn om soepel met de grenzen van het 5b-gebied om te gaan. Een groot deel van de problemen zou opgelost kunnen worden indien, net als in het LEADER-programma (een dergelijk programma loopt in een deel van Friesland) een deel van de middelen buiten het gebied zou kunnen worden ingezet <sup>49</sup>. De betrokken Brusselse directoraten-generaal lijken hier echter geen voorstander van te zijn. Nadrukkelijk wordt vanuit de provincie geponeerd dat een eventueel vervolprogramma op de gehele provincie van toepassing moet zijn of dat sprake is van een gebied dat overeenkomt met functionele arbeidsmarktregio's.

#### *Ruimtelijke effecten van het programma in hoofdlijnen*

Het EPD voor het Friese doelstelling-5b-gebied heeft, vanwege de gekozen prioriteiten, maatregelen en projecten, in principe een grote ruimtelijke impact. De *scope* van het programma is ten opzichte van dat voor de vorige periode sterk beperkt. Het programma voor de periode 1989-1993 kende vier 'prioritaire zwaartepunten' met in totaal 12 maatregelen. Om de vergelijking mogelijk te maken met het programma voor 1994-1999 volgen hier die vier zwaartepunten (tussen haakjes de structuurfondsen die hierbij zijn ingezet):

- ontwikkeling van de land- en tuinbouw, onder meer door structuurverbeterende maatregelen door een verbetering van de inrichting van landbouwgronden, toegangswegen en drainage (EOGFL);
- economische ontwikkeling van andere sectoren, onder meer door een verbetering van de economische infrastructuur (EFRO);
- ontwikkeling van toerisme en recreatieve voorzieningen en verbetering van het milieu (EFRO/EOGFL);
- valorisatie van het arbeidspotentieel (ESF).

Opvallend voor wat betreft de met de hervorming van de structuurfondsen beoogde synergie tussen de fondsen is de verkaveling van deze fondsen over de vier prioriteiten (met uitzondering van de derde prioriteit). In plaats van prioritaire zwaartepunten kan daarom beter worden gesproken van subprogramma's, die in hoge mate los van elkaar staan.

Het vigerende programma kent slechts twee prioriteiten, met in totaal drie maatregelen (de gangbare maatregelen voor technische bijstand niet meegeteld). Het Friese programma is hierdoor van alle doelstelling-5b-programma's het meest geconcentreerd voor wat betreft de inzet van financiële middelen. Zelfs een klein programma als dat voor Zeeuws Vlaanderen kent nog 3 prioriteiten, met in totaal 8 maatregelen. Geconcludeerd mag worden dat het Friese programma hiermee in hoge mate tegemoet komt aan het 'Brusselse' principe om, met het oog op een zo hoog mogelijke impact, middelen te concentreren op een beperkt aantal activiteiten (Bureau Bartels, 1997: 29).

<sup>48]</sup> Opmerking in een oplegnotitie van het programma management bij de rapportage in het kader van de *on going* evaluatie.

<sup>49]</sup> Ibid.

De twee prioriteiten met de daaraan gekoppelde subprogramma's luiden als volgt (tussen haakjes het 'beslag' dat de betreffende prioriteit legt op het totale EG-budget):

- extra stimulering ontwikkeling marktsector via (subprogramma) een verbetering van de publieke vestigingscondities en directe stimulering in de marktsector (63,1%);
- extra ontwikkeling van natuur- en landschapswaarden, natuur/recreatie in landinrichting en stimulering recreatie en toerisme via (subprogramma) bevordering van de ontwikkelingsmogelijkheden van de toeristisch-recreatieve sector, uitvoering van het strategisch groenproject De Blauwe Zone, bevordering natuur/recreatie in landinrichting, alsmede realisering van ecologische structuren (36,9%).

Het eerste subprogramma is voor een zeer groot deel gericht op het realiseren van infrastructuurprojecten, zoals de bouw dan wel capaciteitsvergroting van wegen en bruggen, de aanleg dan wel revitalisering van bedrijfsterreinen en de 'opstelling van windenergievermogen' op het platteland. Het bekende Internationaal Bedrijvenpark Friesland (IBF) bij Heerenveen, een project van ruim 27 miljoen ecu (waarvan 25% EG-middelen), maakt deel uit van het programma. Inmiddels is een van de grootste projecten uit het programma geschrapt, namelijk de aanleg van de rondweg Sneek, een project van 46 miljoen ecu. Realisering van dit project bleek namelijk niet meer binnen de horizon van het programma te vallen. Hiermee is ook een aanzienlijk deel (ruim 20%) van de nationale cofinanciering vervallen, aangezien 90 procent van de kosten van dit project uit nationale middelen gefinancierd zou worden (dit project had hiermee een *multiplier* van 9).

Het tweede subprogramma kent eveneens een hoog aandeel ruimtelijk relevante projecten, hoewel deze allemaal wat kleinschaliger zijn. Onder de eerste maatregel (circa 27% van EG-budget) van dit subprogramma vallen allerlei projecten gericht op de verbetering van de faciliteiten voor de watersport. De tweede maatregel, met een beslag van circa 9 procent op het EG-budget, is gericht op de realisering van 'ecologische structuren'.

#### *Synergie met vigerend nationaal en provinciaal beleid*

Alvorens in te gaan op de synergie in hoofdlijnen tussen het 5b-programma voor Friesland en nationale en provinciale beleidskaders is het zaak eerst aan te geven waarom in het vigerende 5b-programma zo'n sterk accent is gelegd op infrastructurele maatregelen en projecten. Betrokkenen geven aan dat dit vooral een gevolg is van de prioriteitenstelling van het provinciaal bestuur dat, in grotere mate dan gebruikelijk is bij een Europees regionaal programma in Nederland, zelf de inhoud van het EPD heeft bepaald en minder het oor te luister heeft gelegd bij de overige deelnemers in het partnerschap (uiteraard heeft wel de nodige discussie plaats gevonden met de Commissie). Ervaringen met het eerste programma speelden een rol bij de keuzen van het provinciaal bestuur (Zwanikken, Needham, 1997: 8).

De keuze voor grote projecten heeft te maken met het gegeven dat het in de periode 1989-1993 vaak grote moeite kostte om de portfolio te vullen met voldoende, kwalitatief goede projecten. Veel van de uiteindelijk geselecteerde projecten waren bovendien klein van omvang, waardoor uitvoering van het programma nogal bewerkelijk werd. Een kleiner aantal grotere projecten, waarbij minder instanties zijn betrokken, zou vanuit het oogpunt van programma management, makkelijker te begeleiden zijn.

Inhoudelijk is de keuze voor infrastructurele projecten grotendeels voortgevloeid uit de perceptie van het provinciaal bestuur van de sterkten en zwakten van de economie Friesland. Ligging en ontsluiting worden gezien als duidelijke zwakten. De positie van de provincie in nationaal opzicht valt in

ruimtelijke termen als perifeer en zelfs als marginaal te kenschetsen. De provincie wordt aan twee zijden door zee begrensd, waardoor de kwaliteit van de vervoersinfrastructuur voor bedrijven extra zwaar telt (Provincie Friesland, 1994a: 11). Marktgebieden moeten, ook vanwege het dunbevolkte karakter van het noorden des lands, vooral elders worden gevonden, zodat sprake is van extra transportkosten ten opzichte van concurrenten (een competitief nadeel).

Kwaliteit en capaciteit van de hoofdverbindingsstructuur worden dan ook van vitaal belang geacht voor de verbetering van de concurrentiepositie van het Friese bedrijfsleven (Provincie Friesland, 1994a: 34). Door de middelen te richten op slechts een beperkt aantal projecten verwacht het provinciebestuur dat de (fysieke) structuur van het gebied ingrijpend verbeterd kan worden "...een en ander in nauwe samenhang met de versterking van milieu- en natuurwaarden" (blz. 13). Dit laatste wordt van belang geacht voor onder meer de toeristisch-recreatieve sector.

Voor zover sprake is van een discrepantie tussen het Friese 5b-programma en de vigerende beleidskaders treedt die vooral op in relatie tot opvattingen van de Europese Commissie over de te volgen stimuleringsstrategie voor een gebied als Friesland. Wonderwel is ook sprake van een minder goed aansluiten van provinciale beleidsprioriteiten op de prioriteiten van het ministerie van LNV, dat het coördinerende ministerie vormt voor 5b-programma's.

Friesland vormt van oudsher een concentratiegebied in het regionaal stimuleringsbeleid. Gedurende de looptijd van het 5b-programma valt Friesland onder de werking van het Integraal Structuurplan Noorden des Lands en de subsidieregeling regionale investeringsprojecten (IPR). Bovendien is de Noordelijke Ontwikkelingsmaatschappij (NOM) mede in Friesland actief. Vooral het ISP is voor het Friese 5b-programma belangrijk omdat een aanzienlijk deel van de benodigde cofinanciering uit de ISP-programma's (IV en V) afkomstig is (ministerie EZ, 1995: 59). Inhoudelijk is ervoor gekozen om een zo helder mogelijk onderscheid aan te brengen tussen het 5b-programma en het ISP. Het streven van het rijk en de drie noordelijke provincies is er namelijk op gericht te komen tot een betere afstemming van de regionale ontwikkelingsprogramma's die vanuit de Europese structuurfondsen worden gefinancierd en het ISP. Het 5b-programma zou, in de optiek van het provinciaal bestuur, sterk gericht moeten zijn op voorwaardenscheppend beleid (Provincie Friesland, 1994a: 52); het ISP op meer marktgerichte projecten, gericht op de directe stimulering van economische activiteiten. Inhoudelijk is hierdoor sprake van goede condities voor synergie tussen het 5b-programma en nationale (EZ) beleidskaders, temeer daar de looptijd van het ISP-beleid (voor de eerste keer overigens) is afgestemd op de looptijd van de Europese structuurfondsen (ministerie EZ, 1995: 58). Het is plausibel om aan te nemen dat deze synergie ook zichtbaar is op projectniveau.

Belangrijk om te signaleren is dat op het vlak van de beleidsstrategie sprake is van een vrij grote discrepantie tussen wat vanuit Nederland en wat vanuit de Commissie wenselijk wordt geacht. De prioriteit die het Fries provinciaal bestuur en de Nederlandse overheid (i.c. het ministerie van EZ) toekent aan voorwaardenscheppend beleid wijkt af van de benadering van de Europese Commissie. Deze blijkt meer te hechten aan maatregelen die direct zichtbare werkgelegenheid opleveren. In de *on going* evaluatie wordt opgemerkt dat het als centrale leidraad van het communautaire beleid geldende subsidiariteitsprincipe bij dit soort strategische keuzen nog niet alle ruimte krijgt (Bureau Bartels, 1997: 54). De Commissie tracht, anders gezegd, haar opvattingen op te leggen aan de partners uit de lidstaat. Aan de inhoud van het EPD is dit nog niet echt merkbaar. Door het wegvallen van het (financieel) belangrijke infrastructuurproject Rondweg Sneek is de verwachting dat de Commissie haar wens om het aandeel infrastructuur in het programma te verminderen

zal weten door te drukken. Vertegenwoordigers van de Commissie in het Comité van Toezicht hebben namelijk aangegeven in principe geen 5b-middelen te willen inzetten voor de financiering van nieuwe projecten op het gebied van basisinfrastructuur (blz. 34).

De coherentie tussen het Friese 5b-programma en het beleid van het Ministerie van LNV is minder groot dan tussen dit programma en het beleid van het ministerie van Economische Zaken. Zwanikken en Needham (1997: 7) geven aan dat de samenwerking tussen het provinciaal bestuur en dit ministerie veel minder nauw is geweest dan bij het eerste programma het geval was. Bovendien is het ministerie niet langer meer voorzitter van het Comité van Toezicht zoals dat wel het geval was bij het vorige programma (blz. 10). Tevens stellen zij vast dat naar de opvattingen van het ministerie van LNV het 5b-programma niet genoeg gericht is op de agrarische sector. Bovendien nemen deze auteurs verschil van mening waar tussen het provinciaal bestuur en het ministerie voor wat betreft het beleid gericht op natuurontwikkeling (blz. 8). Het ministerie legt bij dit beleid veel meer de nadruk op grondverwerving dan de provincie, dat de agrarische sector een groter aandeel wil geven in het beleid gericht op de ontwikkeling en het beheer van natuurwaarden. Inmiddels is het ministerie opgeschoven in de richting van het provinciaal bestuur, zodat verwacht mag worden dat hieruit tijdens de uitvoering van het programma geen conflicten zullen voortkomen.

De cofinancieringsbehoeften van het Friese programma sluiten overigens bepaald niet naadloos aan op de beleidsprioriteiten van het ministerie van LNV, wat op zich wijst op een beperkte coherentie tussen het EPD en het LNV-beleid. Betrokkenen geven aan dat in de eerste programmaperiode nog geput kon worden uit middelen voor herstructurering van de akkerbouw. Momenteel moeten alle projecten, willen zij voor cofinanciering door LNV in aanmerking komen, passen binnen het Structuurschema Groene Ruimte. Projecten gericht op de verbetering van de landbouwstructuur komen daardoor in principe niet (meer) in aanmerking voor cofinanciering door het ministerie van LNV. Bij de beperkte mogelijkheden die het ministerie van LNV ziet voor cofinanciering van het Friese 5b-programma speelt ook een rol dat inmiddels meerdere regio's in Nederland de 5b-status hebben (Bureau Bartels, 1997: 53). Ook de Rekenkamer heeft geconstateerd dat de cofinanciering van LNV, vanwege de beperkte middelen, problemen heeft opgeleverd (Algemene Rekenkamer, 1997: 20).

Tussen het EPD en het nationale ruimtelijke-ordeningsbeleid bestaan weinig raakvlakken. Er wordt hoe dan ook niet expliciet gerefereerd aan de Vierde nota Extra (evenmin aan welke rijksnota dan ook). Omdat het EPD op hoofdlijnen goed aansluit bij het vigerende ruimtelijk-economische beleid kan niettemin gesteld worden dat het concept van regio's op eigen kracht goed doorwerkt.

Dit is niet het geval voor wat betreft het VINEX-concept van de aandachtsgebieden. Dit zijn gebieden waar leefbaarheidsproblemen spelen en waar het rijk de provincies zou bijstaan in het zoeken naar ontwikkelingsmogelijkheden en de juiste ruimtelijke structuur. Rijksmiddelen zouden ingezet worden voor visie- en planvorming (niet voor de uitvoering van concrete projecten). In Noord-Friesland zijn twee van de in de VINEX aangewezen aandachtsgebieden gelegen (in de Friese terminologie: leefbaarheidsgebieden). De omgrenzing sluit echter niet aan bij die van het 5b-gebied. Bovendien is het grootste deel van deze gebieden buiten het 5b-gebied gelaten<sup>50</sup>. Delen vallen overigens

<sup>50</sup> Voor dit aandachtsgebied zijn inmiddels twee regionale ontwikkelingsplannen opgesteld, nl. een plan voor Noordwest-Friesland en een plan voor Noordoost-Friesland, incl. het aangrenzende noordwestelijke deel van Groningen.

weer wel samen met het gebied dat valt onder een LEADER II-programma. Dit voorbeeld geeft aan dat elk beleidsdomein, c.q. beleidsprogramma of beleidsnota eigen gebiedsbegrenzings kent. Er wordt blijkbaar niet gezocht naar mogelijkheden voor synergie van beleid. Het is dan ook niet verwonderlijk dat in het streekplan Friesland wordt geconstateerd dat de financiële basis voor de uitvoering van de ontwikkelingsplannen voor het aandachtsgebied Noord-Friesland erg smal is (Provincie Friesland, 1994b: 146).

De op Friesland betrekking hebbende koersen voor het landelijk gebied werken evenmin door. Dit is om twee redenen niet zo verwonderlijk. Ten eerste wordt in het vigerende streekplan niet expliciet aan deze koersen gerefereerd, waarmee het Friese ruimtelijke beleid overigens niet strijdig hoeft te zijn met het nationale ruimtelijke-orderingsbeleid. Daarnaast is een logisch gevolg van de systematiek van de cofinanciering dat eerder aansluiting wordt gezocht bij het Structuurschema Groene Ruimte dan bij de Vierde nota. Het ministerie van LNV is als sectoraal ministerie namelijk veel belangrijker voor de cofinanciering van het EPD dan het ministerie van VROM. Vanuit een Europees regionaal programma als het Friese zal dan ook eerder aansluiting worden gezocht met een met ruime financiële middelen uitgerust sectorbeleid dan met een met zeer beperkte financiële middelen uitgerust facetbeleid als ruimtelijke ordening.

Discussies in het Comité van Toezicht, maar ook de ontwikkeling van projecten, geven aan dat de doorwerking van het Friese beleid in het EPD zeer sterk is. Diverse provinciale beleidsstukken bieden een samenhangende strategie voor de economische en ruimtelijke ontwikkeling van Friesland (Buunk, 1994: 92). Hierbij speelt een rol dat in de periode dat gewerkt werd aan de inhoud van het EPD, i.c. van het hieraan voorafgaande Ontwikkelingsprogramma 1994-1999, ook gewerkt werd aan de voltooiing van een aantal belangrijke provinciale beleidskaders (m.n. het Streekplan Friesland en het Provinciaal Milieubeleidsplan, beide in 1994 vastgesteld). Bovendien was dit ontwikkelingsprogramma, zoals dat ook het geval was met het programma voor Flevoland, vooral een provinciaal product: het provinciaal bestuur was de belangrijke 'auteur'. Zwanikken en Needham (1997: 14) concluderen dan ook dat de projecten meer aansluiten bij de prioriteiten van het provinciaal bestuur, dan bij de prioriteiten van de nationale overheid.

#### *Synergie binnen het Europese beleid*

Vanuit de doelstelling van het EPD gezien - 5b-beleid is immers gericht op plattelandsontwikkeling - is het relevant te bezien hoe overige EG-regelingen met betrekking tot plattelandsontwikkeling worden aangestuurd. Zoals in de paragraaf over Flevoland is aangegeven vallen de niet-gebiedsspecifieke ('horizontale') regelingen (het doelstelling-5a-beleid), onder het doelstelling-1-programma voor deze provincie. De geldende verordeningen verplichten hier toe. Dit geldt niet voor dit soort regelingen in relatie tot de programma's voor 5b-gebieden <sup>51</sup>. Een goede synergie tussen 5a-regelingen en het 5b-beleid is derhalve niet *a priori* verzekerd. Aan de andere kant zou integratie van deze regelingen in het Friese EPD niet voor de hand hebben gelegen omdat de landbouw hierin betrekkelijk weinig aandacht krijgt.

Naast het 5a- en 5b-beleid loopt in Friesland nog een LEADER II-programma. Het vormt een voortzetting van een eerder programma dat in de periode 1989-1993 liep. Voor de huidige periode is ervoor gekozen dezelfde gebiedsbegrenzing aan te houden, namelijk Noordwest-Friesland. Qua budget is het een ten opzichte van het EPD bescheiden programma, sterk gericht op kleinschalige

<sup>51</sup>] Het gaat hier om de hierboven genoemde verordeningen, de z.g. bergboerenregeling en het FIOV-instrument.

projecten. In de *on going* evaluatie wordt geconstateerd dat de relatie tussen de LEADER II- en EPD-programma's zeer innig is. Het Comité van Toezicht ziet toe op beide programma's. Inhoudelijk sluiten de programma's goed op elkaar aan, wat blijkt uit het gegeven dat een succesvol LEADER I-project opgenomen is in het huidige programma. Geen van de geïnterviewden noemt knelpunten op dit vlak.

Dit geldt, anders dan bij het programma voor Flevoland, ook voor wat betreft de synergie tussen de structuurfondsen binnen het Friese programma. Dit is op zich niet verbazingwekkend, aangezien in de werking van het programma de inzet van de fondsen in hoge mate uit elkaar getrokken is (daarentegen worden in het Flevolandse programma scholingsmaatregelen ook via het EFRO gefinancierd en dit zijn weer andere maatregelen als die welke via het ESF lopen). Zo worden in het tweede subprogramma geen ESF-middelen ingezet en is er voor wat betreft het eerste subprogramma voor gekozen om per project subsidie uit maar één fonds tegelijk in te zetten. Het probleem dat de fondsen een volstrekt gescheiden administratieve afhandeling kennen en de beherende Brusselse DG's zo hun eigen beleidsvoorkeuren kennen (die op projectniveau niet altijd te verzoenen blijken) wordt hiermee omzeild. Ondanks de schotten tussen de fondsen slaagt het Friese programma management er toch incidenteel in om op projectniveau synergie te bewerkstelligen. Zo zijn bij de totstandkoming van het Internationaal Bedrijvenpark Friesland (Heerenveen) scholingsmaatregelen via het ESF ondersteund en de aanleg en ontsluiting (de *hardware*) via de andere fondsen.

#### *De afweging van projecten*

Waar staat ruimtelijke ordening in het Friese 5b-programma? Reeds aangegeven is dat, vergelijkbaar met de situatie in Flevoland, het Friese streekplan als zoekinstrument is gebruikt voor het identificeren van prioriteiten, maatregelen en projecten in het kader van het 5b-programma. Op welke wijze wordt teruggekoppeld naar dit beleidskader en andere relevante kaders?

Aan de top van de organisatie van het Friese 5b-programma staat het (verplichte) Comité van Toezicht, dat de volgende samenstelling kent (Provincie Friesland, 1994a: 129; Provincie Friesland, 1996: 4; Bureau Bartels, 1997: 34):

- Europese Commissie: DG V (Sociaal Beleid, Werkgelegenheid); DG VI (Landbouw); DG XVI (Regionaal Beleid en Cohesie);
- de ministeries van: Economische Zaken; Verkeer & Waterstaat; Landbouw, Natuurbeheer en Visserij; Sociale Zaken en Werkgelegenheid;
- RBA Friesland;
- 3 vertegenwoordigers van de provincie: de Commissaris der Koningin (voorzitter); College van Gedeputeerde Staten;
- 1 vertegenwoordiger van de werkgeversorganisaties;
- 1 vertegenwoordiger van de werknemersorganisaties;
- 1 vertegenwoordiger van de Vereniging Friese Gemeenten;
- 2 leden van het programma management.

Naast deze vaste leden kent het Comité nog een aantal adviserende leden <sup>52</sup>. Hoewel, zoals in paragraaf 5.1. is aangegeven, een Comité van Toezicht niet geacht wordt inhoudelijk te oordelen over individuele projecten (er zou alleen moeten worden gekeken naar de mate waarin een project past binnen de doelstellingen van het programma) is in de *on going* evaluatie niettemin vastgesteld dat toch vaak in deze zin over projecten gesproken wordt. Projecten worden beoordeeld vanuit de optiek van het programma, maar meer nog vanuit de optiek van de instelling die een individueel lid van het Comité

<sup>52]</sup> Het gaat hier om telkens 1 vertegenwoordiger namens de volgende organisaties: de NOM; het ISP-secretariaat; RBA Friesland (de ESF-coördinator); programma management LEADER II (de coördinator).

vertegenwoordigt. In diverse gevallen is sprake geweest van zwaarwegende bezwaren tegen projecten, vooral omdat ze onvoldoende zouden passen in het eigen beleid van de betreffende instelling (Bureau Bartels, 1997: 34).

Inhoudelijk is in de organisatiestructuur een belangrijke rol weggelegd voor enerzijds het RBA-bestuur (voor wat betreft de 'ESF-lijn' in het programma) en anderzijds het College van Gedeputeerde Staten. Slechts projecten die door deze besturen geselecteerd zijn, worden voorgelegd aan het Comité (blz. 35). Opvallend in de organisatiestructuur van het Friese programma is dat een breed samengestelde stuurgroep, waarbinnen de inhoudelijke discussie over projecten wordt gevoerd, ontbreekt. In de organisatiestructuur van het eerste programma kwam wel zo'n stuurgroep voor. Binnen de provincie is echter geconcludeerd dat zo'n gremium eerder vertragend dan bevorderend werkt (blz. 33). In het Friese programma legt dus een formele, bestuurlijke instantie projectvoorstellen ter goedkeuring voor aan het Comité van Toezicht.

De scheidslijn tussen het ESF-deel van het programma en het EOGFL-/EFRO-deel is ook terug te vinden op het niveau van het programma management. Beide delen van het programma kennen een eigen management, een uitsplitsing die volgens de *on going* evaluatie de duidelijkheid van het programma voor de buitenwacht niet ten goede komt (Bureau Bartels, 1997: 36). Hieraan wordt bijgedragen door het feit dat het management van het EOGFL-/EFRO-deel op twee verschillende plaatsen in de provinciale organisatie is opgehangen. Uit het oogpunt van coherentie met bestaand beleid is het belangrijk te bezien hoe de voorbereiding van projecten gestalte krijgt<sup>53</sup>. Hiertoe kunnen activiteiten als werving en toetsing worden gerekend. De voorbereiding van projecten is een taak van het Stafburo Projecten, dat rechtstreeks gekoppeld is aan de directie van de Hoofdgroep Maatschappij en Omgeving. Ook ruimtelijke ordening, i.c. de afdeling Ruimtelijke plannen, maakt deel uit van deze hoofdgroep. Formeel gezien is de inhoudelijke afweging van projecten in relatie tot vigerende ruimtelijke ordeningskaders (i.c. vooral het streekplan) niet op afstand geplaatst van dat deel van het provinciale apparaat dat verantwoordelijk is voor de totstandkoming van deze kaders.

Om te kunnen beoordelen hoe zwaar uitgangspunten met betrekking tot (provinciale) ruimtelijke ordening meetellen in de afhandeling van projectvoorstellen is het zaak de procesgang van deze voorstellen te bezien. Het Stafburo Projecten speelt hierbij een belangrijke rol. Dit bureau moet beoordelen of een aanvraag voldoet aan een aantal algemene voorwaarden (bijv. het projectvoorstel mag niet strijdig zijn met Nederlandse en EU regelgeving op het vlak van milieu).

De vraag of een projectvoorstel past in het ruimtelijk orderingsbeleid wordt pas relevant op het moment dat prioriteiten moeten worden toegekend aan een reeks van projecten. Hierbij scoren projectvoorstellen op bepaalde criteria. Deze criteria hebben een bepaald gewicht. Het zwaarst wordt gelet op de criteria investeringsomvang, werkgelegenheidseffecten, marktkansen en samenhang met andere projecten. Deze criteria doen in de afweging voor 100 procent mee. Een andere set van criteria doet 'slechts' voor 75 procent mee. Hiertoe behoort onder meer het criterium 'passend binnen bestaand beleid' en het criterium 'ligging in een ecologisch kwetsbaar gebied' (Provincie Friesland, 1996: bijlage 7). Het feit dat een projectvoorstel mogelijkwijs niet past

<sup>53]</sup> De taken die zijn gekoppeld aan de uitvoering en controle van projecten worden verricht door het '5b-programma management', dat als 'ondergebrachte eenheid' is aangehaakt aan de Afdeling Economie en Infrastructuur (een dergelijke eenheid opereert zelfstandig onder verantwoordelijkheid van een extern orgaan, in het geval van het 5b-management is dat het CvT; qua personele zorg hoort dit management echter bij genoemde afdeling) (Provincie Friesland, 1996, Bijlage 2; Bureau Bartels, 1997: 36).

binnen bijvoorbeeld het streekplan wordt, met andere woorden, niet al te zwaar aangerekend ten opzichte van andere criteria. Zwanikken en Needham geven daarenboven aan dat voor wat betreft criteria die wel zwaar (dus 100%) worden aangerekend zelden *ex ante* evaluaties worden uitgevoerd.

## 5.4 Conclusies

Een van de eisen die worden gesteld aan beleid van de Europese Unie, is dat geen sprake mag zijn van strijdigheid met beleid zoals dat door de lidstaten wordt gevoerd. Met name sinds de totstandkoming van het Verdrag van Maastricht heeft het principe dat aan deze eis ten grondslag ligt, het subsidiariteitsbeginsel, aan betekenis gewonnen. Dit beginsel wordt vooral gehanteerd bij de vraag of en waarom aan de Europese Unie bevoegdheden op een bepaald terrein zouden moeten worden toegekend. Het subsidiariteitsbeginsel vervult een veel minder expliciete rol waar het gaat om reeds bestaande beleidsterreinen. De praktijk ten aanzien van de werking van de structuurfondsen in de lidstaten, *in casu* Nederland, is echter dusdanig dat met enige klem de vraag gesteld moet worden of de systematiek van dit beleid wel voldoet aan de geest van het subsidiariteitsbeginsel.

Het in Nederland gevoerde regionaal-economische beleid wijkt substantieel af van het door de Europese Unie gevoerde cohesiebeleid in het kader van de structuurfondsen. Er is een periode geweest dat het Nederlandse beleid inhoudelijk, maar ook qua intensiteit, wel overeenstemde met het door de Europese Unie gevoerde beleid. Dit is inmiddels alweer bijna twee decennia geleden. Sindsdien is dit beleid in een aantal stappen, gemarkeerd door beleidsnota's die gemiddeld om de vijf jaar worden uitgebracht, geleidelijk veranderd. Het is voor wat betreft de intensiteit en de geografische dekkingsterm sterk verminderd. Daarnaast is dit beleid ook gericht op andere dan de klassieke, perifeer gelegen gebieden. De laatste verschuiving, die in feite rond 1990 al plaats vond, is dat dit beleid mede gericht is op plekken (voorheen alleen stedelijke knooppunten, nu ook andere gebieden) waar goede kansen liggen voor een versterking van de ruimtelijk-economische structuur van het land. Dit heeft ertoe geleid dat de term regionaal-economisch beleid op dit moment *passé* is.

Om in aanmerking te komen voor subsidies in het kader van de Europese structuurfondsen dient een lidstaat zich te voegen naar de criteria en de systematiek zoals die door 'Brussel' worden gehanteerd, zo is in het vorige hoofdstuk aangegeven. Op het niveau van gebiedsaanwijzingen zijn in dit hoofdstuk drie afwijkingen ten opzichte van het nationale beleid geïdentificeerd. Allereerst kunnen alleen gebieden worden voorgedragen die, op grond van een aantal indicatoren, als 'zwak' zijn te kenschetsen, terwijl het Nederlandse beleid in dit opzicht breder is georiënteerd. Ten tweede is de geografische dekking van het Europese beleid veel groter dan het Nederlandse beleid, dat in hoofdzaak is gericht op het noorden van het land. Ten derde is het grootste budget beschikbaar gesteld voor een gebied (Flevoland) dat in het nationale beleid nimmer is aangemerkt als een regio waarvoor aanzienlijke budgetten beschikbaar zouden moeten worden gesteld. De Nederlandse nationale beleidsinstanties zijn, anders gezegd, gedwongen (geweest) zich te voegen naar de in 'Brussel' (grotendeels gelijk te stellen met de Commissie) prevalerende opvatting van het cohesiebeginsel, terwijl in het in Nederland gevoerde nationale beleid het concept 'ruimtelijk-economische structuur' centraal staat.

De twee in het kader van deze studie onderzochte voorbeelden van gebiedsgerichte programma's geven aanleiding tot de volgende conclusies. De aanwijzing van de gebieden berust niet op een ruimtelijke analyse van de gebieden in kwestie (inclusief een soort van sterkte/zwakte-analyse van deze gebieden



in ruimer verband). Vooral het voorbeeld van Friesland laat zien hoe 'toeval-  
lig' de gebiedsbegrenzing verlopen is en hoezeer dit negatief uitpakt voor de  
werking van het programma. Voor zowel Flevoland als Friesland geldt dat de  
aanwijzing als Europees stimuleringsgebied niet (Flevoland) of maar zeer  
beperkt (Friesland) aansluit bij nationale beleidsprioriteiten op ruimtelijk en  
ruimtelijk-economisch vlak. Daarentegen is wel sprake van een vrij hechte  
aansluiting ('synergie') met het beleid dat de betrokken provinciale besturen  
hebben vastgesteld. Frappant is hoezeer bestaande provinciale plankaders  
(vooral het streekplan) gebruikt zijn bij de opstelling van de gebiedsprogram-  
ma's. Deze plankaders spelen bovendien een belangrijke rol bij de beoordeling  
en selectie van projecten. Het is vooral hierdoor dat een synergie wordt  
bewerkstelligd binnen het Europese beleid, een synergie die ondanks de  
hervorming van de structuurfondsen nog steeds beperkt is. Het is ook op regio-  
naal niveau dat synergie wordt bewerkstelligd tussen de gebiedsprogramma's  
en Europese regelingen en Europees beleid dat niet valt onder de werking van  
deze programma's. Het moge duidelijk zijn dat als het gaat om beleidsinvloed  
in het kader van de structuurfondsen, het de nationale overheid is die het min-  
ste gewicht in de schaal legt. Regio's (i.c. provincies) en de Commissie zijn de  
onbetwiste winnaars. Opvallend is vooral de zeer zwakke positie van de natio-  
nale ruimtelijke ordening. Deze speelt een te verwaarlozen rol, zowel bij de  
selectie en afbakening van gebieden en de opstelling van programma's als voor  
wat betreft de uitvoering van deze programma's. Voor een belangrijk deel is  
dit laatste een gevolg van het gegeven dat vanuit een Europees regionaal  
programma eerder aansluiting wordt gezocht met een met ruime financiële  
middelen uitgerust sectorbeleid dan met een met zeer beperkte financiële  
middelen uitgerust facetbeleid als ruimtelijke ordening.

De beleidsruimte van de Nederlandse ruimtelijke ordening wordt niet alleen geraakt door directe beleidsinterventies van de Europese Unie op het Nederlandse grondgebied. Ook de effecten van het Europese integratieproces (i.c. het binnenmarktproject) op de beslissingen van ondernemers zijn van invloed op de wijze van doorwerking van nationaal beleid op deze beslissingen. Van belang voor de nationale ruimtelijke ordening is dat bestaande ruimtelijk-economische structuren aan het veranderen zijn, met het binnenmarktproject van de Europese Unie als een van de belangrijkste drijvende krachten. Er is sprake van een ingrijpende ruimtelijke heroriëntatie van het bedrijfsleven ten opzichte van stedelijke gebieden en infrastructuur. Bedrijven vormen, vanwege hun onderlinge relaties, niet alleen immateriële, maar door hun toenevende oriëntatie op infrastructuur, ook materiële netwerken. Dit heeft aanleiding gegeven tot de opkomst van een nieuwe benadering, veelal aangeduid als de corridor-benadering. Hoewel de inhoud van dit concept bepaald nog niet vaststaat, staat de vraag wel overeind hoe de Nederlandse ruimtelijke ordening dit type ontwikkelingen tegemoet zal moeten treden. Het bestrijden van een dominante ruimtelijke trend is gelijk te stellen aan het spreekwoordelijke dweilen met de kraan open. Een herijking van bestaande verstedelijkingsconcepten is dan ook onvermijdelijk, ook vanwege strategische overwegingen. De (t.o.v. ruimtelijke ordening) belendende departementen van Verkeer & Waterstaat en Economische Zaken zijn namelijk actief op dit vlak.

Op zich is de conclusie juist dat, naarmate het open deel van de nationale economie (activiteiten die te maken hebben met internationale concurrentie, vgl. Atzema, Wever, 1996) groter wordt, de potentiële invloed van overheidsbeleid afneemt. Echter, als het gaat om de positie van (nationale) ruimtelijke ordening hoeft deze conclusie niet te gelden. Waar grenzen er steeds minder toe doen, winnen andere vestigingsplaatsfactoren aan betekenis. Een belangrijke groep van vestigingsplaatsfactoren heeft betrekking op de bedrijfsomgeving, in de meest ruime zin des woords. De impact van beleid dat hierop betrekking heeft, neemt als gevolg van het binnenmarktproject eerder toe dan af. Deze ontwikkeling opent de mogelijkheid voor beleidsconcurrentie tussen lidstaten op dit vlak. Dit stelt wel eisen aan de inhoud van het (nationale) ruimtelijke beleid. Als dit beleid niet (mede) de bedrijfsomgeving als beleidsobject heeft, zal geen sprake zijn van een toegenomen invloed op locatiebeslissingen van ondernemers. Een nationaal ruimtelijk beleid dat als kerntaak heeft sturend op te treden als het gaat om de locatie van woningen (zoals thans het geval is), zal een betrekkelijk geringe impact hebben op de locatie van bedrijven. Onderzoek naar feitelijke vestigingspatronen van economische activiteiten laten zien dat concepten als stedelijk knooppunt of compacte stad maar een zeer beperkte sturende werking hebben. In een zich ontwikkelende netwerkeconomie oriënteren bedrijven zich in toenemende mate op infrastructuur en minder op ligging in of nabijheid tot stedelijke concentraties. Kortom, zoals gezegd, een herijking van nationale verstedelijkingsconcepten is onvermijdbaar.

Inzicht in vestigingsplaatsgedrag van ondernemingen is een eerste vereiste om te kunnen spreken van een (potentieel) invloedrijk nationaal ruimtelijk beleid. Een in het oog lopend effect van dit gedrag is dat zich regionale specialisatie voordoet. Door de verminderde betekenis van de landsgrenzen kunnen bedrijven hun externe organisatie volledig stelen op bedrijfseconomische grondslagen. Er kan gekozen worden voor plekken die een optimale vestigingsplaats bieden voor bepaalde activiteiten, terwijl andere activiteiten weer het beste op andere locaties kunnen plaatsvinden. Wanneer trends van de laatste jaren in ogenschouw genomen worden, blijkt Nederland in Europa met voorsprong de meest aantrekkelijke vestigingsplaats te zijn voor activiteiten in de sfeer van transport, distributie en logistiek. Naar het zich laat aanzien zal dit ook in de toekomst het geval zijn. Nederland ontwikkelt zich, dankzij de ligging als een transferland, als een gewilde plek voor de

aanlanding en distributie van omvangrijke goederenstromen. Het is niet te verwachten dat de transferactiviteiten in de nationale economie minder belangrijk gaan worden. Beleidsmaatregelen kunnen hier nauwelijks invloed op uitoefenen. Het is dan ook van het grootste belang om adequaat in te spelen op de factor die leidt tot een verminderend politiek en maatschappelijk draagvlak voor de activiteiten, namelijk de milieubelasting. Een meer multimodaal vervoer, waarbij water en rail als transportmodaliteiten belangrijker zullen worden, is dan onontkoombaar. Deze strategie zou met een zekere voortvarendheid ter hand moeten worden genomen. Naarmate een groter deel van de nationale economie zich oriënteert op het wegennet, wordt het geleidelijk moeilijker een andere route in te slaan. Dit vereist op niet al te lange termijn een heroriëntatie van de nationale distributie- en transportsector, die immers gedomineerd wordt door het wegtransport.

Ontwikkelingen op de Europese schaal geven ook aanleiding de Nederlandse nationale ruimtelijke ordening te relateren aan andere vormen van ruimtelijke beleidsvoering, meer specifiek de beleidsvoering in Europees verband. De vraag is of de Nederlandse ruimtelijke ordening de invloed van Europa actief kan integreren in het eigen beleid en, omgekeerd, invloed kan uitoefenen op de werking van dit beleid binnen de eigen, Nederlandse grenzen. In het derde hoofdstuk is aangegeven dat er binnen de Europese Unie verschillende opvattingen over ruimtelijke ordening bestaan en dat Nederland de meest uitgesproken representant vormt van de *comprehensive integrated approach*. De belangrijkste vorm van Europese ruimtelijke beleidsvoering, het beleid in het kader van de structuurfondsen, vertoont vooral de kenmerken van een andere benadering, de *regional economic approach*, met, op het niveau van de lidstaten, Frankrijk als belangrijkste representant. Op grond van het geringe isomorfisme tussen de Nederlandse nationale ruimtelijke ordening en de beleidsopvattingen die binnen de Europese Unie prevaleren ten aanzien van de inzet van de structuurfondsen mag verwacht worden dat betrekkelijk weinig invloed kan worden uitgeoefend op de inzet van dit instrumentarium. Het onderzoek naar de systematiek van de aanwending van de structuurfondsen geeft dit inderdaad aan (zie onder).

Binnen de Europese Unie wordt thans gewerkt aan het opbouwen van een nieuw beleidsdomein. Dit wordt aangeduid als beleid gericht op ruimtelijke ontwikkeling. Het is een domein dat een hybride karakter heeft, aangezien het moet aansluiten op de verschillende grondvormen van ruimtelijke-orderingsstelsels zoals die in de 15 lidstaten van de Europese Unie bestaan. Ruimtelijk ontwikkelingsbeleid, zoals zich dat geleidelijk aan gaat uitkristalliseren, blijkt een samensmelting te zijn van de twee dominante benaderingen in Europa, de hierboven al genoemde *comprehensive integrated approach* en de *regional economic approach*. Hier is sprake van een grotere mate van isomorfisme tussen het Nederlandse ruimtelijke-orderingsbeleid en dit (Europese) ruimtelijke-ontwikkelingsbeleid.

Bij de opbouw van dit (mogelijk) nieuwe Europese beleidsdomein speelt een vraag, die altijd gesteld wordt als gepleit wordt voor een integrale afweging van claims ('Querschnittplanung'), namelijk wat is de formele positie ten aanzien van de beleidsdomeinen waar deze claims hun oorsprong hebben? Thans voorliggende beleidsstukken (i.c. het Europees Ruimtelijk Ontwikkelingsperspectief) ontberen een formele status, doordat in het EG-Verdrag ruimtelijk ontwikkelingsbeleid niet expliciet als een bevoegdheid is geïdentificeerd. De beïnvloeding van Europees sectoraal beleid dient dan ook langs geleidelijke weg tot stand te komen, deels via een beïnvloeding door (voor wat Nederland betreft) de nationale ruimtelijke ordening van beleidssectoren op nationaal niveau die binnen dezelfde beleidskokers zijn gesitueerd als de sectoren van de Europese Unie. Omdat Brusselse 'sectoren' nauwe banden onderhouden met nationale sectoren (en vice versa) is voor wat Nederland

betreft te verwachten dat de nationale ruimtelijke ordening de sectorale departementen expliciet gaat aanspreken voor wat betreft hun invloed op de vormgeving van Europees, sectoraal beleid. De bestaande spanningen tussen sector en facet krijgen hierdoor een Europese dimensie, waardoor deze mogelijk versterkt kunnen worden.

Terugkerend naar de systematiek van de werking van de structuurfondsen kan de conclusie worden getrokken dat nauwelijks sprake is van herkenbare invloed van de Nederlandse nationale ruimtelijke ordening op gebiedsprogramma's die met subsidies uit deze fondsen ondersteund worden. De criteria op grond waarvan gebieden worden geselecteerd en afgebakend bieden hiertoe niet de mogelijkheid, terwijl dit ruimtelijk toch zo relevant is. De positie van de nationale ruimtelijke ordening is op dit punt zelfs volstrekt perifeer. Ten aanzien van andere beleidsdomeinen kan een conclusie worden getrokken die nauwelijks positiever getoond is. De wijze van prioriteitstelling op Europees niveau komt overheen met de oriëntatie van het Nederlandse regionaal-economisch beleid van 20 jaar geleden, namelijk gericht op (sociaal-)economisch zwakke regio's.

De beleidsprioriteiten die gesteld worden op decentraal niveau, vooral op het niveau van de provincies, komen het beste tot uitdrukking. Als het gaat om te bepalen wie de 'winnaars' zijn in termen van beleidsinvloed in het kader van de structuurfondsen, dan zijn dit de decentrale overheden en de Europese Commissie.

Belangrijk om te constateren is dat de integratie van beleid, zowel de integratie van Europese beleidsmaatregelen als de integratie van deze maatregelen met in Nederland gevoerd beleid, op regionaal niveau, op het niveau van de betreffende gebiedsspecifieke programma's zijn beslag krijgt. Opvallend is hierbij de rol die wordt vervuld door de beleidskaders van de betrokken (provinciale) overheden. Met name streekplannen, maar ook andere strategische provinciale beleidsdocumenten, vormen een belangrijk criterium voor de selectie en afweging van projecten en projectvoorstellen. Hun rol is zelfs belangrijker dan de regionale beleidsprogramma's voor de doelstellinggebieden zelf, die geacht worden te fungeren als het belangrijkste afwegingskader. Voorzover dus sprake is van een reële beïnvloeding van Europees regionaal beleid door vigerende uitgangspunten van ruimtelijke ordening, gaat het om uitgangspunten van provinciale besturen.

Europese integratie vraagt, vanwege de kenmerken daarvan als ruimtelijk project, om ruimtelijke beleidsvoering, zowel op het niveau van de Unie, als op het niveau van de lidstaten. De Nederlandse opvattingen over ruimtelijke ordening sluiten maar voor een deel aan op in Europees verband vigerende opvattingen over ruimtelijke beleidsvoering. Een aansluiting ontbreekt zelfs geheel in het geval van 'klassiek' sectoraal beleid, zoals het beleid in het kader van de structuurfondsen. In dit opzicht is sprake van een uitholling van de positie van de nationale ruimtelijke ordening. Dit geldt expliciet *niet* voor de provinciale ruimtelijke ordening. Het provinciale streekplan werkt, zoals de casussen laten zien, direct door in de Europese programma's.

De beïnvloeding van Europees sectoraal beleid door een of andere vorm van Europese ruimtelijke beleidsvoering is een kwestie van lange adem. Een mogelijkheid voor de Nederlandse nationale ruimtelijke ordening dit sectorale beleid te beïnvloeden, ligt in het aangaan van strategische allianties met landen die verwante opvattingen over ruimtelijke ontwikkeling huldigen. In het verleden is hier vaak actief op aangestuurd (bijv. samenwerking met de Bondsrepubliek), doch recentelijk wordt deze optie eigenlijk nauwelijks meer benut. Een tweede mogelijkheid wordt gevormd door het trachten te beïnvloeden van de posities die de Nederlandse beleidssectoren in Brussel innemen.

Dit vraagt echter om een inhoudelijke heroriëntatie van de vigerende nationale ruimtelijke ordening. Binnenlandse ontwikkelingen geven hier evenzeer aanleiding toe. Dit betreft vooral de thans lopende discussie in het kader van de versterking van de ruimtelijk-economische structuur. Dit impliceert nadrukkelijk niet een loslaten van bestaande doelstellingen en basisprincipes, zoals ruimtelijke differentiatie en ruimtelijke samenhang. Wel moeten deze doelstellingen en principes gepositioneerd worden in een nieuw discours. Een herformulering van een aantal belangrijke ruimtelijke concepten, met name het concept van de compacte stad, is, gezien vanuit dit perspectief, onontkoombaar. Het integreren van ruimtelijk orderingsbeleid en milieu-beleid in een nationaal beleid voor de fysieke leefomgeving zal daarentegen eerder een vermindering van de raakvlakken met relevante Europese beleidsdomeinen tot gevolg hebben en mogelijk een marginalisering van de positie ten opzichte van de beleidsarena die de ruimtelijk-economische structuur als beleidsobject heeft.



# Literatuur

- Algemene Rekenkamer (1997) *Vorbereiding van plattelandsprojecten met Europese subsidies*, TK 25 399 nr.1/2, Vergaderjaar 1996-1997, 's-Gravenhage: Sdu Uitgevers
- Arts, G.-J. (1995) 'De schijnconsensus in het nationale "debat"', *Stedebouw en Volkshuisvesting*; Katern Planologische Diskussiedagen, jrg.76, nr.7-8, blz. 2-3
- A.T. Kearney (1995) *Globalisering 'Nieuwe ronde, nieuwe kansen': Relatieve transportefficiëntie en het industriële vestigingsklimaat van Nederland*, Den Haag: Ministerie van Economische Zaken
- Atzema, O.A.L.C., Wever, E. (1996) 'Ruimtelijk ordenen van bedrijvigheid: overtuigingskracht gevraagd', *Stedebouw en Ruimtelijke Ordening*, jrg.77, nr.2, blz. 18-24
- Bachtler, J. (1995) 'Policy Agenda for the Decade', in: Hardy, S., Hart, M., Albrechts, L., Katos, A. (eds.) *An Enlarged Europe: Regions in Competition?*, blz. 313-324, Regional Policy and Development series No.6, London: Jessica Kingsley Publishers/Regional Studies Association
- Bachtler, J., Michie, R. (1993) 'The Restructuring of Regional Policy in the European Community', *Regional Studies*, Vol.27, No.8, blz. 719-725
- Bachtler, J., Taylor, S. (1996) 'Regional Development Strategies in Objective 2 Regions: a Comparative Assessment', *Regional Studies*, Vol.30, No.8, blz. 723-732
- Baily, A., Jensen-Butler, C., Leontidou, L. (1996) 'Changing cities: Restructuring, marginality and policies in urban Europe', *European Urban and Regional Studies*, Vol.3, No.2, blz. 161-176
- Bartels, C.P.A. (1980) *Regio's aan het werk*; Ontwikkelingen in de ruimtelijke spreiding van economische activiteiten in Nederland, Voorstudies en achtergronden Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Den Haag: Staatsuitgeverij
- Beirat für Raumordnung (1996) 'Kooperative Raumordnungskompetenz: Raumordnerische Anforderungen an die Revision der europäischen Verträge', in: Karl, H., Henrichsmeyer, W. (red.) *Europäische Raumentwicklungspolitik: Notwendigkeit einer vertraglichen Verankerung?*, blz. 73-78, Bonn: Europa Union Verlag
- Benelux Economische Unie (1996) *Ruimte voor samenwerking: Tweede Benelux Structuurschets*; Concept mei 1996, Brussel: Secretariaat-Generaal Benelux Economische Unie
- Berg, L. van den, Braun, E., Meer, J. van der (1997) *National urban policy in the European Union*, Rotterdam: European Institute for Comparative Urban Research (EURICUR), Erasmus Universiteit Rotterdam
- Bringmann, W.J., Kuik, F. van, Leeuwestein, A.T. (1997) 'Stedelijk beleid steviger op de Europese Agenda', *Kwartaalblad Grote-stedenbeleid*, Ministerie van Binnenlandse Zaken, juli 1997, nr.2, blz. 8-9
- Brinkhorst, L.J., Klatte, E.R. (1993) 'EG-Milieubeleid: Evolutie en perspectieven', in: Spaargaren, G. et.al. (red.) *Internationaal milieubeleid*, Den Haag: Sdu Uitgeverij
- Bruinsma, W. (1996) 'EZ en Europese regionale programma's in Nederland', *Osmose*; Kwartaalmonitor van de Stichting Maatschappij en Onderneming, jrg.22, nr.1, blz.14-15
- Buck Consultants International (1991) *De aantrekkingskracht van de Randstad in internationaal perspectief: markt- en concurrentie-analyse*, Nijmegen: Buck Consultants International
- Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (1993) *Raumordnungspolitischer Orientierungsrahmen*, Bonn: Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau
- Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (1995a) *Raumordnungspolitischer Handlungsrahmen*, Bonn: Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau
- Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (1995b) *Principles for a European Spatial Development Policy*, Bonn: Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau
- Bureau Bartels (1997) *On going evaluatie Doelstelling-5b programma Friesland 1994-1999*; Onderzoek, uitgevoerd in opdracht van het Comité van Toezicht van het Doelstelling-5b programma Friesland 1994-1999; Eindrapport, Assen: Bureau Bartels
- Buunk, W. (1996) 'The Anatomy of Subsidiarity: The Search for Preconditions in National Spatial Planning for an Effective European Spatial Planning Policy', in: Buunk, W. et.al. - *International Planning: A Dutch Perspective*; Papers presented at the ACSP-AESOP Joint International Congress, Toronto 24-28 July, 1996, blz. 43-62, Working Papers AME, Amsterdam: Amsterdam study centre for the Metropolitan Environment
- Buunk, W., Hetsen, H., Jansen, A.J. (forthcoming) 'From sectoral to regional policies: a first step towards spatial policy in the European Union?', *European Planning Studies*
- Charlier, Th. (1993) *Het gebruik van de communautaire structuurfondsen door de Beneluxlanden 1989-1993*, Beneluxcahier 1994, nr.1, Brussel: Secretariaat-Generaal Benelux Economische Unie
- Cheshire, P. (1995) 'A New Phase of Urban Development in Western Europe? The Evidence for the 1980s', *Urban Studies*, vol.32, nr.7, blz. 1045-1063

College van Gedeputeerde Staten Flevoland (1994) 'Interne organisatie uitvoering Regionaal Ontwikkelingsplan Flevoland 1994-1999', in: Provincie Flevoland - *Administratieve organisatie programma management Europa*; Bijlage 1, blz.10-17, Lelystad: Provincie Flevoland

Comijs, D.E. (1997) 'Handhaving van de Europese structuurfondsen in Nederland en de financiële aansprakelijkheid van de Lid-Staat', *SEW*, jrg.45, nr.7/8, blz.281-288

Comité van de Regio's (1996) *Ontwerp-advies van het Comité van de Regio's over het thema 'Ruimtelijke ordening in Europa'*; Rapporteur: mevrouw Du Granrut, COM-5, 2 december 1996, Brussel: Comité van de Regio's

Committee on Spatial Development (1997) *European Spatial Development Perspective: First Official Draft*; Presented at the Informal Meeting of Ministers Responsible for Spatial Planning of the Member States of the European Union, Noordwijk, June 1997

Corbett, R., Jacobs, F., Shackleton, M. (1995) *The European Parliament*, London: Catermill Publishing

Corbey, D. (1993) *Stilstand is vooruitgang*; De dialectiek van het Europese integratieproces, Assen: Van Gorcum

DATAR (1993) *Débat National Pour L'Aménagement Du Territoire: Document Introductif*, Paris: La Documentation Française

DATAR (1994) *Dossier Prospective Et Territoires*, Paris: La Documentation Française

Davies, H.W.E., Gosling, J.A., Hsia, M.T. (1993) *The Impact of the European Community on Land Use Planning in the United Kingdom*; Commissioned Study, London: The Royal Town Planning Institute

Dicken, P., Öberg, S. (1996) 'The Global Context: Europe in a world of dynamic economic and population change', *European Urban and Regional Studies*, Vol.3, No.2, blz..101-120

Ehlermann, C.-D. (1995) 'Ökonomische Aspekte des Subsidiaritätsprinzips: Harmonisierung versus Wettbewerb der Systeme', *Integration: Vierteljahresschrift des Instituts für europäische Politik in Zusammenarbeit mit dem Arbeitskreis europäische Integration*, 18, blz.11-21

European Commission (1996) *First Report on Economic and Social Cohesion 1996*; Preliminary Edition, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities

European Commission (1997a) *Towards an urban agenda in the European Union*; Communication from the Commission COM(97)197 final, Brussels: European Commission

European Commission (1997b) *Agenda 2000 - Volume I - Communication: For a stronger and wider Union*, DOC/97/6, Strasbourg, 15 July 1997, <http://europa.eu.int>

European Commission; Directorate General XVI (1996) *The prospective development of the central and capital cities and regions*, Regional Development Studies No.22, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities

Europees Parlement (1983) *Verlag namens de Commissie voor regionaal beleid en ruimtelijke ordening over een Europees schema voor ruimtelijke ordening*; Rapporteur P.H. Gendebien, *Zittingsdocumenten 1983-1984*, Doc.1-1026/83, 21 november 1983

Europese Commissie (1991) *De regio's in de jaren negentig - Vierde periodieke verslag over de sociaal-economische situatie en ontwikkeling van de regio's van de Gemeenschap*, Luxemburg: Bureau voor officiële publikaties der Europese Gemeenschappen

Europese Commissie (1994) *Concurrentievermogen en cohesie: tendensen in de regio's*; Vijfde periodiek verslag over de sociaal-economische situatie en ontwikkeling van de regio's van de Gemeenschap, Luxemburg: Bureau voor officiële publikaties der Europese Gemeenschappen

Europese Commissie (1995a) *Europa 2000+*; Samenwerking voor de ruimtelijke ordening van Europa, Luxemburg: Bureau voor officiële publikaties der Europese Gemeenschappen

Europese Commissie (1995b) *Zesde jaarlijkse verslag over de Structuurfondsen: 1994*, COM (95) 583 def., Luxemburg: Bureau voor officiële publikaties der Europese Gemeenschappen

Europese Commissie (1996a) *De structuurfondsen en het Cohesiefonds 1994-1999 - De regelgeving met toelichtingen*, Luxemburg: Bureau voor officiële publikaties der Europese Gemeenschappen

Europese Commissie (1996b) *Flevoland - Gecombineerd programmeringsdocument 1994-1999*; Doelstelling 1: Structurele ontwikkeling en aanpassing van regio's met een ontwikkelingsachterstand; Document, Luxemburg: Bureau voor officiële publikaties der Europese Gemeenschappen

Europese Commissie (1996c) *De structuurfondsen en het Cohesiefonds 1994-1999 - De regelgeving met toelichtingen*, Luxemburg: Bureau voor officiële publikaties der Europese Gemeenschappen

Europese Commissie; Bureau in Nederland (1996) *Europese Almanak 96-97*, Den Haag: Sdu Uitgevers

Europese Commissie; Directoraat-generaal regionaal beleid (1992) *Europa 2000: Perspectieven voor de ruimtelijke ontwikkeling van de gemeenschap*; Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement, Luxemburg: Bureau voor officiële publikaties der Europese Gemeenschappen

Europese Commissie; Directoraal-Generaal Regionaal beleid en Cohesie Europese (1996) 'Mededeling aan de lidstaten tot vaststelling van de richtsnoeren voor de door de Lidstaten op te stellen operationele programma's in het kader van het communautair initiatief INTERREG betreffende transnationale samenwerking op het gebied van ruimtelijke ordening (INTERREG II C)', *Publikatieblad van de Europese gemeenschappen*, Nr. 200, blz. 23-28



- Europese Rekenkamer (1995) 'Jaarverslag over het begrotingsjaar 1994, vergezeld van de antwoorden van de instellingen', *Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen* 95/ C 303/01, 14 november 1995
- Faludi, A. (1997) 'European Spatial Development Policy in 'Maastricht II'', *European Planning Studies*, Vol.5, No.4, blz. 535-543
- Faludi, A., Korthals Altes, W. (1996) 'Marketing planning and its dangers; How the new housing crisis in The Netherlands came about', *Town Planning Review*, Vol.67, No.2, blz. 183-202
- Faludi, A., Valk, A. van der (1990) *De groeikernen als hoekstenen van de Nederlandse ruimtelijke planningdoctrine*, Assen/Maastricht: Van Gorcum
- Faludi, A., Valk, A. van der (1994) *Rule and Order: Dutch Planning Doctrine in the Twentieth Century*, Dordrecht/Boston/London: Kluwer Academic Publishers
- Foley, D.L. (1960) 'British town planning: One ideology or three?', *British Journal of Sociology*, Vol.11, blz. 211-231
- Fürst, D., Güldenber, E., Müller, B. (1994) *Handbuch für Raumplanung*; erarbeitet im Auftrag des Bundesministeriums für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Essen: PLANCO Consulting GmbH, Essen
- Geelhoed, L.A. (1997) '1997: Een delta in Europa', *Economisch-Statistische Berichten*, jrg.82, blz. 4-8
- Gellynck, P. (1997) 'Het planningsdecreet en de ruimtelijke structuurplanning in de (inter)gemeentelijke praktijk', *Planologisch Nieuws*, jrg.17, nr.1, blz.2-8
- Giannakourou, G. (1996) 'Towards a European Spatial Planning Policy: Theoretical Dilemmas and Institutional Implications', *European Planning Studies*, Vol.4, No.5, blz.595-613
- Greenwood, J., Levy, R., Stewart, R. (1995) 'The European Union Structural Fund allocations: 'lobbying to win or recycling the budget?', *European Urban and Regional Studies*, blz.317-338
- Grotefels, S. (1993) 'Gemeinsame grenzüberschreitende Regionalplanung zwischen den Niederlanden und Nordrhein-Westfalen', in: Hoppe, W., Appold, A. (red.) *Juridische Möglichkeiten für eine gemeinsame grenzüberschreitende Regionalplanung: Wissenschaftliche Beiträge zum 25jährigen Bestehen der Deutsch-Niederländischen Raumordnungskommission*, blz.7-85, Münster: Selbstverlag des Instituts für Siedlungs- und Wohnungswesen und des Zentralinstituts für Raumplanung der Universität Münster
- Hall, P. (1996) 'Het raadsel edge city', *Rooilijn*, jrg.29, nr.10, blz.481-482
- Hawkes, P., Cooper, S., Nadin, V., Shaw, D., Westlake, T. (eds.) (1996) *The EU Compendium of Spatial Planning Systems and Policies*; Prepared for Directorate General XVI (Draft february 1996), Brussels: European Commission Directorate General for Regional Policy and Cohesion.
- Heijs, J.B.M., Kleyn, W.H., Groene, J.H. de (196) 'Ruimtelijke ordening en economie, samen op weg?', *Stedebouw en Ruimtelijke Ordening*, Themanummer Ruimte en economie, jrg.77, nr.2, blz.4-10
- Hertog, A.P. (1995a) 'Het Comité, van de Regio's en de Europese ruimtelijke ordening', in: Zonneveld, W., Evers, F. (red.) *Europa op de plankaart*, blz.35-40, Den Haag: Nederlands Instituut voor Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting-Europlan
- Hertog, A.P. (1995b) 'Het Comité, van de Regio's en Europa 2000+', in: Zonneveld, W., Evers, F. (red.) *Europa op de plankaart*, blz.41-44, Den Haag: Nederlands Instituut voor Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting-Europlan
- Hoed, P. den, Salet, W.G.M., Sluijs, H. van der (1983) *Planning als onderneming*, Voorstudies en achtergronden nr. V34, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Den Haag: Staatsuitgeverij
- Jarass, H.D. (1995) 'Subsidiarität in Europa nach Maastricht', in: Zimmerman K.W., Hansmeyer, K.-H., Henrichsmeyer, W. (red.), *Umwelt und Umweltpolitik in Europa: Zwischen Vielfalt und Uniformität*, blz.123-138, Bonn: Europa Union Verlag
- Karl, H. (1995a) 'Europäische Umweltpolitik im Spannungsfeld von Zentralität und Dezentralität', in: Zimmerman, K.W., Hansmeyer, K.-H., Henrichsmeyer, W. (red.) *Umwelt und Umweltpolitik in Europa: Zwischen Vielfalt und Uniformität*, blz.139-181, Bonn: Europa Union Verlag
- Karl, H. (1995b) 'Koordination europäischer Strukturpolitik durch Dezentralisierung?', in: Karl, H., Henrichsmeyer, W. (red.) *Regionale Entwicklung im Prozess der Europäischen Integration*, blz.109-129, Bonn: Europa Union Verlag
- Kirsch, G. (1995) 'Regionen, Nationen, Staaten un ein Suprastaat: Eine politisch-ökonomische Perspektive', in: K.W. Zimmerman, K.-H.Hansmeyer, W. Henrichsmeyer, *Umwelt und Umweltpolitik in Europa: Zwischen Vielfalt und Uniformität*, Europa Union Verlag, Bonn, 17-31
- Klerkx, E. (1995) *Plannen voor Europa*; Een historische analyse van de Nederlandse pleidooien voor Europees ruimtelijk beleid; Stagerapport, De blik gericht op Brussel: Rapport 2/Working Papers AME, Amsterdam: Amsterdam study centre for the Metropolitan Environment
- Kleyn, W. (1997) 'De betekenis van corridors voor de regionaal-economische ontwikkeling', in: Zonneveld, W., Evers, F. (red.) *Van Delta naar Europees Achterland*, blz.37-49, Den Haag: Nederlands Instituut voor Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting/NIROV-Europlan
- Kleyn, W., Oosterwijk, J.W. (1992) 'Regional Impact and Policy Responses tot the Single European Market: The Dutch Perspective', *Regional Studies*, Vol.26, No.4, blz.411-416
- Krautzberger, M., Selke, W. (1996) *Perspektiven der bundesstaatlichen Raumplanungspolitik in der Europäischen Union: Das Beispiel Bundesrepublik Deutschland*, Schriftenreihe für Städtebau und Raumplanung, Institut zur Erforschung von

Methoden und Auswirkungen der Raumplanung der Ludwig Boltzmann - Gesellschaft, Wien: Technische Universität Wien

Kreukels, T. (1995) 'Schuivende beleidsterreinen', in: *PIN-Nieuws*; Themnummer 'Planologie tussen hoop en vrees', jrg.18, nr.6, blz.59-65

Kroese-Duijsters, J.A.M. (1997) 'De Tour d'EROP, de etappe naar Noordwijk', in: Zonneveld, W., Evers, F. (red.) *Van Delta naar Europees Achterland*, blz.11-18, Den Haag: Nederlands Instituut voor Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting/NIROV-Europlan

Kuklinski, A. (1997) 'The New European Space (N.E.S.) - Experiences and prospects: A paper for discussion', in: A. Kuklinski (ed.) *European Space, Baltic Space, Polish Space - Part One (European 2010 Series)*, blz.312-330, Warsaw: European Institute for Regional and Local Development, University of Warsaw

Kunzmann, K.R. (1996) 'Euro-megalopolis or Themepark Europe? Scenarios for European Spatial Development', *International Planning Studies*, Vol.1, No.2, blz.143-163

Lange, Chr. de (1997) 'Het Comité van de Regio's over 'ruimtelijke ordening in Europa': De positie van de havens ter discussie', *Bulletin NIROV-Europlan*, nr.1, 1997

Lipietz, A. (1995) 'Avoiding megapolitization: The Battle of Ile-de-France', in: *European Planning Studies*, Vol.3, No.2, blz.143-154

Luning Prak, J. (1960) *De Randstad Holland en haar Belagers; Een betoog over gebundelde welvaart of gespreide armoede*, Zaandijk: J. Heijnis Tsz.

Malchus, V. Frhr. von (1996) 'Europäische Raumentwicklungspolitik und Maastrichter Vertrag', in: *Europlan*, 1/96, blz.2-3

Malchus, V. Frhr. von, David, C.-H., Höhnberg, U., Klein, R., Klemmer, P., Kunzmann, K.R., Selke, W., Tönnies, G. (1996) 'Europäische Raumentwicklungspolitik: Rechtliche Verankerung im Vertrag über die Europäische Union', *Akademie für Raumforschung und Landesplanung: Nachrichten*, Nr.2, blz.34-50

Mares, N. (1990) *Impacts of the Single European Market on the Spatial Structure of the Netherlands and on the Relation between the Netherlands and the Federal Republic of Germany*, Arbeitspapier 83, Dortmund: Institut für Raumplanung, Universität Dortmund

Marshall, T. (1996) 'Regional planning in Western Europe: The contemporary context', *International Planning Studies*, Vol.1, No.1, blz.357-367

Martin, D. (1996) The IGC and spatial planning: some considerations on present thinking in the Netherlands

Mastop, J.M. (1991) *Ruimtelijk beleid en bestuur. Onderwerpen voor onderzoek (Voorstudies)*, Programmeringsoverleg Ruimtelijk Onderzoek, Den Haag

Minekus, H.D. (1994) 'De casus Flevoland: een geslaagde Eurolobby?', *Openbaar Bestuur*, jrg.4, nr.11, blz.11-14

Ministerie van Economische Zaken (1990) *Regio's zonder grenzen: het regionaal-economisch beleid voor de periode 1991-1994*, TK 21 571, nr.1/2, Den Haag: Sdu

Ministerie van Economische Zaken (1995) *Ruimte voor regio's; Het ruimtelijk-economisch beleid tot 2000*, Den Haag: Sdu Uitgeverij

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (1988) *Vierde nota over de ruimtelijke ordening; deel a: beleidsvoornemen*, Den Haag, SDU Uitgeverij

Ministerkonferenz für Raumordnung (1995) 'Entschliebung 'Anforderungen der Raumordnungspolitik an die Revision des Vertrages über die Europäische Union (Regierungskonferenz 1996)', *Gemeinsames Ministerialblatt*, 46 (Nr. 17), blz. 337

Molle, W. (1994) *The Economics of European Integration, Theory, Practice, Policy*, Dartmouth: Aldershot

NEI (1990) *Economisch-technologische ontwikkelingen en veranderende eisen in de bedrijfsomgeving*; Onderzoek t.b.v. het Ministerie van Economische Zaken, Rotterdam: Stichting het Nederlands Economisch Instituut

NEI (1995) *Ontwikkelingsstrategieën voor Nederlandse regio's en steden in internationaal perspectief*, Rotterdam: Nederlands Economisch Instituut

Nijkamp, P. (1993) 'Towards a network of regions: The United States of Europe', *European Planning Studies*, Vol.1, No.2, blz.149-168

Nijkamp, P. (1995) 'The region and the environment in Europe: Whose concern, whose competence?', in: Zimmerman, K.W., Hansmeyer, K.-H., Henrichsmeyer, W. (red.) *Umwelt und Umweltpolitik in Europa: Zwischen Vielfalt und Uniformität*, blz.33-57, Bonn: Europa Union Verlag

Nijkamp, P. (1996) 'Toekomstbeelden voor Europa', *Economisch Statistische Berichten*, jrg.81, blz.1028-1031

Nilsson, J.-E., Schamp, E.W. (1996) 'Restructuring of the European production system', *European Urban and Regional Studies*, Vol.3, No.2, blz.121-132

NSS Beleidsonderzoek & Beleidsadvies (1991) *Eisen aan de bedrijfsomgeving in de Randstad*, Den Haag: Ministerie van Economische Zaken

Nugent, N. (1994) *The Government and Politics of the European Union*, Basingstoke: Macmillan

Presidenza Consiglio dei Ministri; Dipartimento per il Coordinamento delle Politiche Comunitarie (1990) *Objectives*

- and agenda for the Meeting of EEC Ministers, on new problems of territorial planning and balanced regional development connected with the implementation of the Single Market (23 e 24 novembre 1990 - Turin - Castello di Rivoli)
- Provincie Flevoland (1993) *Flevoland, naar een gemeenschappelijke ontwikkeling van een nieuwe regio*; Regionaal Ontwikkelingsplan voor de periode 1994-1999, Lelystad: Provincie Flevoland
- Provincie Friesland (1994a) *Enig programmeringsdocument voor de structurele bijstandsverlening van de Gemeenschap in het kader van doelstelling 5b 1994-1999*, Leeuwarden: Provincie Friesland
- Provincie Friesland (1994b) *Streekplan Friesland 1994*, Leeuwarden: Provincie Friesland
- Provincie Friesland (1996) *Handboek administratieve organisatie voor de inzet van EFRO- en/of EOGFL-middelen in het kader van de EPD Doelstelling 5b in de provincie Friesland*, Leeuwarden: Provincie Friesland
- Provincie Friesland, Ministeries van Landbouw en Visserij, Economische Zaken, Sociale Zaken en Werkgelegenheid (1989) *Ontwikkelingsplan voor de doelstelling 5b-regio Friesland*
- Raad van de Europese Gemeenschappen (1993) *Europese Raad Edinburgh 11-12 december 1992: Conclusies van het Voorzitterschap*, Luxemburg: Bureau voor Officiële Publikaties der Europese Gemeenschappen
- Raad voor de Ruimtelijke Ordening (1995) *Europese ruimtelijke ordening*; Aangeboden aan de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer op 15 maart 1995, Advies 201
- Raad voor het Natuurbeheer (1996) *EU-fondsen en geïntegreerde plattelandsontwikkeling*, Utrecht: Raad voor het Natuurbeheer
- Rapport van de commissie voorbereiding onderzoek toekomstige maatschappij-structuur*, TK 1970-1971, 10 914, 1970, Den Haag: Staatsuitgeverij
- Research voor beleid (1997) *On going evaluatie Doelstelling 1 programma Flevoland*, Leiden: Research voor beleid
- Rijksplanologische Dienst (1986) *Notitie ruimtelijke perspectieven: op weg naar de 4e nota over de ruimtelijke ordening*, Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
- Rijksplanologische Dienst (1995) *Europese Ontwikkelingsassen; Rapportage Verkenningfase en Opties Tweede Fase*, Den Haag: Rijksplanologische Dienst
- Roberts, P. (1996) *Regional planning and management in the European Union: Structures, strategies and modes of operation*; ACSP-AESOP joint international congress - Toronto july 1996, Dundee: University of Dundee, School of Town and Regional Planning
- Roos, H.B., Runhaar, H.A.C. (1997) 'Europese vervoerscorridors en economische groei', in: Zonneveld, W., Evers, F. (red.) *Van Delta naar Europees Achterland*, blz.66-70, Den Haag: Nederlands Instituut voor Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting/NIROV-Europlan
- Schindegger, F. (1996) 'Spatial Planning in the European Union - from an Austrian Point of View', *Eureg, No.4*, blz.14-19
- Schobben, R.J.P. (1995) 'De regionale bestuurslaag in Nederland en elders in Europa: een vergelijkende analyse', *Bestuurswetenschappen*, jrg.49, nr.5, blz.351-372
- Schrijnen, P. (1997) 'Ook de ruimtelijke planning wordt 'foot-loose'', *Stedebouw en Ruimtelijke Ordening*; Katern Planologische Diskussiedagen, jrg.78, nr.4, blz.8-9
- Shepley, S., Wilmot, J. (1995) 'Core vs. Periphery', in: Amin, A., Tomoney, J. (eds.) *Behind the Myth of European Union*; Prospects for cohesion, blz.51-82, London/New York: Routledge
- Simonis, J.B.D. (1985) 'Ruimtelijke ordening: de overspanning van een planconceptie', in: Jong, F. de (red.) *Stedebouw in Nederland: 50 jaar Bond van Nederlandse Stedebouwkundigen*, blz.78-83, Zutphen: De Walburg Pers
- Sociaal-Economische Raad (1997) *Hervorming van de Europese Structuurfondsen*; Advies Hervorming van de Europese Structuurfondsen uitgebracht aan de Minister en Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken, de Minister en Staatssecretaris van Economische Zaken, alsmede de Ministers van Financiën, van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Publicatienummer 97/06, Den Haag: SER
- Spiekermann, K., Wegener, M. (1996) 'Trans-European Networks and Unequal Accessibility in Europe', *Eureg, No.4*, blz.35-42
- Swaan, A. de (1996) 'De grenzen van de grenzenloosheid: De laatste les', *NRC Handelsblad*, 28 december, Zaterdag Bijvoegsel, blz.1
- Swyngedouw, E. A. (1994) 'De productie van de Europese maatschappelijke ruimte', in: W. Zonneveld, F. D'hondt (red.) *Europese ruimtelijke ordening: Impressies en visies vanuit Vlaanderen en Nederland*, blz.47-58, Gent/Den Haag: Vlaamse Federatie voor Planologie, Nederlands Instituut voor Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting
- Terp Advies/CBEA Pieter van Run (1994) *Evaluatiekoder voor de programma's van de Europese Structuurfondsen*; Versie 2.0, Amersfoort/Leiden: Terp Advies/CBEA Pieter van Run
- Velden, H. ten, Martin, D.J. (1997) 'Europese ruimtelijke ordening naar een hoger plan', *Stedebouw & Ruimtelijke Ordening*, jrg.78, nr.4, blz.23-29
- Verkennis, A., Groenewegen, T. (1997) 'Ontwikkelingen in de regio Randstad-Rijn/Ruhrgebied', in: Zonneveld, W., Evers, F. (red.) *Van Delta naar Europees Achterland*, blz.358-65, Den Haag: Nederlands Instituut voor Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting/NIROV-Europlan

- Versterking ruimtelijk-economische structuur; Brief van de ministers van Economische Zaken, van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, van Verkeer en Waterstaat en van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, 17 september 1996 (1996) TK 1996-1997, 25 017, nr.1
- Vickerman, R. (1996) 'Restructuring of Transport Networks', *Eureg*, No.3, blz.16-26
- Wessels, W. (1995) 'Europäische Identität aus politischer Sicht', in: Henrichsmeyer, W., Hildebrand, K., May, B. (1995) *Auf der Suche nach europäischer Identität*, blz.101-122, Bonn: Europa Union Verlag
- Williams, R.H. (1992) *Blue Bananas, Grapes and Golden Triangles: Spatial Planning for an Integrated Europe*; Paper to be presented to the panel on "Issues in International Planning", Annual Conference of the ACSP, Columbus, Ohio, October 1992
- Williams, R.H. (1996) *European Union Spatial Policy and Planning*, London: Paul Chapman Publishing
- Witsen, J. (1994) 'Het Europa van de regio's; Rede uitgesproken bij het afscheid als bijzonder hoogleraar in de nationale en Europese dimensies van ruimtelijk beleid vanwege de Stichting Nijmeegs Universiteitsfonds aan de Katholieke Universiteit Nijmegen op vrijdag 10 juni 1994', *PIN Nieuws* 17/7 (Extra nummer)
- Witsen, J. (1995) 'De voorstellen voor ruimtelijke ordening op Europees schaalniveau nader beoordeeld', in: Zonneveld, W., Evers, F. (red.) *Europa op de plankaat*; blz.99-103, Den Haag: Nederlands Instituut voor Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting-Europlan
- Witsen, P.P., Zonneveld, W. (1996) 'Balkanisering in conceptenland?: Planconcepten voor stad en economie', in: *Stedebouw & Ruimtelijke Ordening*; Themanummer Ruimte en economie, jrg.77, nr.2, blz.25-32
- Zimmerman, K.W., Kahlenborn, W. (1995) 'Ökonomische Effizienz und politische Subsidiarität in Deutschland und Europa: Zum Konzept des Umweltföderalismus', in: K.W. Zimmerman, K.-H.Hansmeyer, W. Henrichsmeyer, *Umwelt und Umweltpolitik in Europa: Zwischen Vielfalt und Uniformität*, blz.183-216, Bonn: Europa Union Verlag
- Zonneveld, W. (1996) "'EROP gaat ruimtelijk kader bieden voor Europees beleid"; Interview met Hanneke Kroese-Duijsters, directeur-generaal Rijksplanologische Dienst', *Bulletin NIROV-Europlan*, nr.3, december 1996, blz.1-3
- Zonneveld, W., Evers, F. (red.) (1997) *Van Delta naar Europees Achterland*, Den Haag: Nederlands Instituut voor Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting/NIROV-Europlan
- Zonneveld, W., Faludi, A. (1996) 'Cohesion versus Competitive Position: A New direction for European Spatial Planning', *International Planning: A Dutch Perspective*; Papers presented at the ACSP-AESOP Joint International Congress, Toronto 24-28 July, 1996, blz.43-62, Working Papers AME, Amsterdam: Amsterdam study centre for the Metropolitan Environment
- Zonneveld, W., Martin, D.J. (1995) 'Nieuwe initiatieven voor de ruimtelijke ordening in Europa', in: Zonneveld, W., Evers, F. (red.) *Europa op de plankaat*, blz.113-118, Den Haag: Nederlands Instituut voor Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting-NIROV-Europlan
- Zwanikken, T.H.C., Needham, D.B. (1996) *Friesland case-study: Central-regional-local Government Relations in the Context of European Union Programmes*, Nijmegen: Katholieke Universiteit Nijmegen, Faculty of Policy Sciences, Department of Spatial Planning

# Geïnterviewden

W. Bruinsma - Ministerie van Economische Zaken

G. Ruitenberg - Provincie Friesland

R. Hartman - Provincie Flevoland

W. Kleyn - Ministerie van Economische Zaken

H. van der Linden - Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij

J. Roelofs - Provincie Flevoland



## Over de auteurs

*Dr. Wil Zonneveld* (1955) studeerde planologie aan de Universiteit van Amsterdam, waar hij in 1991 promoveerde op een dissertatie over het gebruik van concepten in het Nederlandse bovenlokale ruimtelijke beleid. Na een aantal jaren werkzaam geweest te zijn in de adviespraktijk is hij sinds 1994 als post-doctoraal onderzoeker werkzaam aan het Onderzoeksinstituut AME (*Amsterdam study centre for the Metropolitan Environment*) van de Universiteit van Amsterdam. Hij voert een meerjarig onderzoek uit naar ruimtelijke beleidsvoering door de Europese Unie, een project dat wordt gefinancierd door de Nederlandse organisatie voor het Wetenschappelijk Onderzoek (Stichting ESR).

*Prof.dr. Andreas Faludi* (1940) is hoogleraar planologie aan de Faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen van de Universiteit van Amsterdam en doet onderzoek aan het Onderzoeksinstituut AME (*Amsterdam study centre for the Metropolitan Environment*) van de Universiteit van Amsterdam. Zijn publicaties hebben betrekking op planningtheorie, de Nederlandse strategische ruimtelijke planning en recentelijk de Europese ruimtelijke ordening.





# Lijst van afkortingen

- ADAPT - Communautair Initiatief gericht op de aanpassing van de beroepsbevolking aan economische en technologische veranderingen
- bbp - bruto binnenlands product
- bnp - bruto nationaal product
- CB - Communautair Bestek
- CI - Communautair Initiatief
- COROP - Coördinatiecommissie Regionaal Onderzoekprogramma
- CvT - Comité van Toezicht
- DG - Directoraat-Generaal
- DST - doelstelling (in het kader van de Europese structuurfondsen)
- EC - Europese Commissie
- EDC - Europees Distributiecentrum
- EFRO - Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling
- EIB - Europese Investeringsbank
- Employment - Communautair Initiatief gericht op de bevordering van werkgelegenheid, bestaande uit een aantal subfondsen (NOW, HORIZON, YOUTHSTART)
- EOGFL - Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw; het EOGFL-O is een der structuurfondsen
- EP - Europees Parlement
- EPD - Enig Programmeringsdocument
- EROP - Europees Ruimtelijk Ontwikkelingsperspectief
- ESF - Europees Sociaal Fonds
- FIOV - Financieringsinstrument voor de Oriëntatie van de Visserij
- fte - full time equivalent
- GLB - Gemeenschappelijk Landbouwbeleid
- GPD - Gecombineerd Programmeringsdocument (meer gangbare afkorting: EPD)
- HORIZON - Subfonds van het Communautair Initiatief Employment, gericht op het vergemakkelijken van de toegang tot de arbeidsmarkt voor gehandicapten en andere kansarme groepen
- IGC - Intergouvernementele Conferentie
- INTERREG II - Communautair Initiatief, gericht op onder meer de ontwikkeling van grensoverschrijdende samenwerking
- INTERREG IIC - in 1997 ingevoerd nieuw onderdeel van INTERREG II, gericht op de ontwikkeling van transnationale samenwerking
- IPR - Subsidieregeling regionale investeringsprojecten (voorheen Investeringspremieregeling)
- ISP - Integraal Structuurplan (Noorden des Lands)
- LEADER II - Communautair Initiatief gericht op kleinschalige projecten voor verbetering in de agrarische sector, de recreatie en het toerisme en de leefbaarheid van kleine kernen
- MKB - Communautair Initiatief dat tot doel heeft het midden- en kleinbedrijf in de diensten- en industriector (vooral in Doelstelling 1-regio's) te helpen zich aan de interne markt aan te passen en internationaal concurrerend te worden
- NOM - Noordelijke Ontwikkelingsmaatschappij
- NOW - Subfonds van het Communautair Initiatief Employment, gericht op de bevordering van gelijke kansen voor vrouwen op het gebied van werkgelegenheid
- NUTS - Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques
- OP - Operationeel Programma
- PESCA - Communautair Initiatief, gericht op de ondersteuning van gebieden die sterk afhankelijk zijn van visserij

PV - Permanente Vertegenwoordiger van Nederland bij de Europese  
Gemeenschap  
RBA - Regionaal Bestuur Arbeidsvoorziening  
ROP - Regionaal Ontwikkelingsprogramma  
SNN - Samenwerkingsverband Noord-Nederland  
YOUTHSTART - Subfonds van het Communautair Initiatief Employment,  
gericht op de bevordering van de opnemng in de arbeidsmarkt van m.n. onge-  
schoolde of onvoldoende opgeleide jongeren tot 20 jaar

# Rapporten aan de Regering

## Eerste raadsperiode:

- 1 Europese Unie\*
- 2 Structuur van de Nederlandse economie\*
- 3 Energiebeleid  
Gebundeld in één publicatie (1974)\*
- 4 Milieubeleid (1974)\*
- 5 Bevolkingsgroei (1974)\*
- 6 De organisatie van het openbaar bestuur (1975)\*
- 7 Buitenlandse invloeden op Nederland: Internationale migratie (1976)\*
- 8 Buitenlandse invloeden op Nederland: Beschikbaarheid van wetenschappelijke en technische kennis (1976)\*
- 9 Commentaar op de Discussienota Sectorraden (1976)\*
- 10 Commentaar op de nota Contouren van een toekomstig onderwijsbestel (1976)\*
- 11 Overzicht externe adviesorganen van de centrale overheid (1976)\*
- 12 Externe adviesorganen van de centrale overheid (1976)\*
- 13 Maken wij er werk van? Verkenningen omtrent de verhouding tussen actieven en niet-actieven (1977)\*
- 14 Interne adviesorganen van de centrale overheid (1977)\*
- 15 De komende vijftig jaar – Een toekomstverkenning voor Nederland (1977)\*
- 16 Over sociale ongelijkheid – Een beleidsgerichte probleemverkenning (1977)\*

## Tweede raadsperiode:

- 17 Etnische minderheden (1979)\*
  - A. Rapport aan de Regering
  - B. Naar een algemeen etnisch minderhedenbeleid?
- 18 Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)\*
- 19 Beleidsgerichte toekomstverkenning  
Deel I: Een poging tot uitlokking (1980)\*
- 20 Democratie en geweld  
Problemanalyse naar aanleiding van de gebeurtenissen in Amsterdam op 30 april 1980\*
- 21 Vernieuwingen in het arbeidsbestel (1981)\*
- 22 Herwaardering van welzijnsbeleid (1982)\*
- 23 Onder invloed van Duitsland  
Een onderzoek naar gevoeligheid en kwetsbaarheid in de betrekkingen tussen Nederland en de Bondsrepubliek (1982)\*
- 24 Samenhangend mediabeleid (1982)\*

## Derde raadsperiode:

- 25 Beleidsgerichte toekomstverkenning  
Deel 2: Een verruiming van perspectief (1983)\*
- 26 Waarborgen voor zekerheid; een nieuw stelsel van sociale zekerheid in hoofdlijnen (1985)
- 27 Basisvorming in het onderwijs (1986)
- 28 De onvoltooide Europese integratie (1986)
- 29 Ruimte voor groei; kansen en bedreigingen voor de Nederlandse economie in de komende tien jaar (1987)
- 30 Op maat van het midden- en kleinbedrijf (1987)
  - Deel I: Rapport aan de Regering;
  - Deel 2: Pre-adviezen
- 31 Cultuur zonder grenzen (1987)\*
- 32 De financiering van de Europese Gemeenschap; een interimrapport (1987)
- 33 Activerend arbeidsmarktbeleid (1987)
- 34 Overheid en toekomstonderzoek; een inventarisatie (1988)

\* Uitverkocht

**Vierde raadsperiode:**

- 35 Rechtshandhaving (1988)
- 36 Alloctonenbeleid (1989)
- 37 Van de stad en de rand (1990)
- 38 Een werkend perspectief; arbeidsparticipatie in de jaren '90 (1990)
- 39 Technologie en overheid (1990)
- 40 De onderwijsverzorging in de toekomst (1991)
- 41 Milieubeleid; Strategie, instrumenten en handhaafbaarheid (1992)
- 42 Grond voor keuzen; Vier perspectieven voor de landelijke gebieden in de Europese Gemeenschap (1992)
- 43 Ouderen voor ouderen; Demografische ontwikkelingen en beleid (1993)

**Vijfde raadsperiode:**

- 44 Duurzame risico's; Een blijvend gegeven (1994)
- 45 Belang en beleid; Naar een verantwoorde uitvoering van de werknemersverzekeringen (1994)
- 46 Besluiten over grote projecten (1994)
- 47 Hoger onderwijs in fasen (1995)
- 48 Stabiliteit en veiligheid in Europa; het veranderende krachtenveld voor het buitenlands beleid (1995)
- 49 Orde in het binnenlands bestuur (1995)
- 50 Tweedeling in perspectief (1996)
- 51 Van verdelen naar verdienen; afwegingen voor de sociale zekerheid in de 21e eeuw (1997)
- 52 Volksgezondheidszorg (1997)
- 53 Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek (1998)
- 54 Staat zonder land. Een verkenning van bestuurlijke gevolgen van informatie- en communicatietechnologie (1998)

*Rapporten aan de Regering* en publicaties in de reeks 'Voorstudies en achtergronden' zijn verkrijgbaar in de boekhandel of via Sdu Servicecentrum Uitgeverijen, Plantijnstraat, Postbus 20014, 2500 EA 's-Gravenhage, tel. 070-3789880, fax 070-3789783.

## Voorstudies en achtergronden

### Eerste raadsperiode:

- V1 W.A.W. van Walstijn e.a.: Kansen op onderwijs; een literatuurstudie over ongelijkheid in het Nederlandse onderwijs (1975)\*
- V2 I.J. Schoonenboom en H.M. In 't Veld-Langeveld: De emancipatie van de vrouw (1976)\*
- V3 G.R. Mustert: Van dubbeltjes en kwartjes: een literatuurstudie over ongelijkheid in de Nederlandse inkomensverdeling (1976)\*
- V4 IVA/Instituut voor Sociaal-Wetenschappelijk Onderzoek van de Katholieke Hogeschool Tilburg: De verdeling en de waardering van arbeid; een studie over ongelijkheid in het arbeidsbestel (1976)\*
- V5 'Adviseren aan de overheid', met bijdragen van economische, juridische en politicologische bestuurskundigen (1977)\*
- V6 Verslag Eerste Raadsperiode: 1972-1977\*

### Tweede raadsperiode:

- V7 J.J.C. Voorhoeve: Internationale macht en interne autonomie – Een verkenning van de Nederlandse situatie (1978)\*
- V8 W.M. de Jong: Techniek en wetenschap als basis voor industriële innovatie – Verslag van een reeks van interviews (1978)\*
- V9 R. Gerritse/Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven: De publieke sector: ontwikkeling en waardevorming – Een vooronderzoek (1979)\*
- V10 Vakgroep Planning en Beleid/Sociologisch Instituut Rijksuniversiteit Utrecht: Konsumptieverandering in maatschappelijk perspectief (1979)\*
- V11 R. Penninx: Naar een algemeen etnisch minderhedenbeleid? Opgenomen in rapport nr. 17 (1979)\*
- V12 De quartaire sector – Maatschappelijke behoeften en werkgelegenheid – Verslag van een werkconferentie (1979)\*
- V13 W. Driehuis en P.J. van den Noord: Productie, werkgelegenheid en sectorstructuur in Nederland 1960-1985 Modelstudie bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)\*
- V14 S.K. Kuipers, J. Muysken, D.J. van den Berg en A.H. van Zon: Sectorstructuur en economische groei: een eenvoudig groeimodel met zes sectoren van de Nederlandse economie in de periode na de tweede wereldoorlog. Modelstudie bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)\*
- V15 F. Muller, P.J.J. Lesuis en N.M. Boxhoorn: Een multisectormodel voor de Nederlandse economie in 23 bedrijfstakken; F. Muller: Veranderingen in de sectorstructuur van de Nederlandse industrie (1980)\*
- V16 A.B.T.M. van Schaik: Arbeidsplaatsen, bezettingsgraad en werkgelegenheid in dertien bedrijfstakken. Modelstudie bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)\*
- V17 A.J. Basoski, A. Budd, A. Kalf, L.B.M. Mennes, F. Racké en J.C. Ramaer: Exportbeleid en sectorstructuurbeleid Pre-adviezen bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)\*
- V18 J.J. van Duijn, M.J. Ellman, C.A. de Feyter, C. Inja, H.W. de Jong, M.L. Mogendorff en P. VerLoren van Themaat: Sectorstructuurbeleid: mogelijkheden en beperkingen. Pre-adviezen bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)\*
- V19 C.P.A. Bartels: Regio's aan het werk: ontwikkelingen in de ruimtelijke spreiding van economische activiteiten in Nederland. Studie bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)\*

\* Uitverkocht

- V20 M.Th. Brouwer, W. Driehuis, K.A. Koekoek, J. Kol, L.B.M. Mennes, P.J. van den Noord, D. Sinke, K. Vijlbrief en J.C. van Ours: Raming van de finale bestedingen en enkele andere grootheden in Nederland in 1985  
Technische nota's bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)\*
- V21 J.A.H. Bron: Arbeidsaanbod-projecties 1980-2000 (1980)\*
- V22 P. Thoenes, R.J. In 't Veld, I.Th.M. Snellen, A. Faludi: Benaderingen van planning  
Vier pre-adviezen over beleidsvorming in het openbaar bestuur (1980)\*
- V23 Beleid en toekomst. Verslag van een symposium over het rapport Beleidsgerichte toekomstverkenning deel I (1981)\*
- V24 L.J. van den Bosch, G. van Enkevort, Ria Jaarsma, D.B.P. Kallen, P.N. Karstanje, K.B. Koster: Educatie en welzijn (1981)\*
- V25 J.C. van Ours, D. Hamersma, G. Hupkes, P.H. Admiraal: Consumptiebeleid voor de werkgelegenheid  
Pre-adviezen bij het rapport Vernieuwingen in het arbeidsbestel (1982)\*
- V26 J.C. van Ours, C. Molenaar, J.A.M. Heijke: De wisselwerking tussen schaarsteverhoudingen en beloningsstructuur.  
Pre-adviezen bij het rapport Vernieuwingen in het arbeidsbestel (1982)\*
- V27 A.A. van Duijn, W.H.C. Kerkhoff, L.U. de Sitter, Ch.J. De Wolff, F. Sturmans: Kwaliteit van de arbeid  
Pre-adviezen bij het rapport Vernieuwingen in het arbeidsbestel (1982)\*
- V28 J.G. Lambooy, P.C.M. Huigsloot en R.E. van de Lustgraaf: Greep op de stad?  
Een institutionele visie op stedelijke ontwikkeling en de beïnvloedbaarheid daarvan (1982)\*
- V29 J.C. Hess, F. Wielenga: Duitsland in de Nederlandse pers – altijd een probleem?  
Drie dagbladen over de Bondsrepubliek 1969-1980 (1982)\*
- V30 C.W.A.M. van Paridon, E.K. Greup, A. Ketting: De handelsbetrekkingen tussen Nederland en de Bondsrepubliek Duitsland (1982)\*
- V31 W.A. Smit, G.W.M. Tiemessen, R. Geerts: Ahaus, Lingen en Kalkar; Duitse nucleaire installaties en de gevolgen voor Nederland (1983)\*
- V32 J.H. von Eije: Geldstromen en inkomensverdeling in de verzorgingsstaat (1982)\*
- V33 Verslag van de tweede Raadsperiode 1978-1982\*
- V34 P. den Hoed, W.G.M. Salet en H. van der Sluijs: Planning als onderneming (1983)\*
- V35 H.F. Munneke e.a.: Organen en rechtspersonen rondom de centrale overheid (1983); 2 delen\*
- V36 M.C. Brands, H.J.G. Beunders, H.H. Selier: Denkend aan Duitsland; Een essay over moderne Duitse geschiedenis en enige hoofdstukken over de Nederlands-Duitse betrekkingen in de jaren zeventig (1983)\*
- V37 L.G. Gerrichhauzen: Woningcorporaties; Een beleidsanalyse (1983)\*
- V38 J. Kassies: Notities over een heroriëntatie van het kunstbeleid (1983)\*
- V39 Leo Jansen: Sociocratische tendenties in West-Europa (1983)\*

\* Uitverkocht

#### Voorstudies en achtergronden mediabeleid:

- M1 J.M. de Meij: Overheid en uitingsvrijheid (1982)\*
- M2 E.H. Hollander: Kleinschalige massacommunicatie: lokale omroepvormen in West-Europa (1982)\*
- M3 L.J. Heinsman/NOS: De kulturele betekenis van de instroom van buitenlandse televisieprogramma's in Nederland – Een literatuurstudie (1982)\*
- M4 L.P.H. Schoonderwoerd, W.P. Knulst/Sociaal en Cultureel Planbureau: Mediagebruik bij verruiming van het aanbod (1982)\*
- M5 N. Boerma, J.J. van Cuilenburg, E. Diemer, J.J. Oostenbrink, J. van Putten: De omroep: wet en beleid; een juridisch-politicologische evaluatie van de omroepwet (1982)\*
- M6 Intomart b.v.: Etherpiraten in Nederland (1982)\*
- M7 P.J. Kalf/Instituut voor Grafische Techniek TNO: Nieuwe technieken voor productie en distributie van dagbladen en tijdschriften (1982)\*
- M8 J.J. van Cuilenburg, D. McQuail: Media en pluriformiteit; Een beoordeling van de stand van zaken (1982)\*
- M9 K.J. Alsem, M.A. Boorsma, G.J. van Helden, J.C. Hoekstra, P.S.H. Leeftang, H.H.M. Visser: De aanbodstructuur van de periodiek verschijnende pers in Nederland (1982)\*
- M10 W.P. Knulst/Sociaal en Cultureel Planbureau: Mediabeleid en cultuurbeleid; Een studie over de samenhang tussen de twee beleidsvelden (1982)\*
- M11 A.P. Bolle: Het gebruik van glasvezelkabel in lokale telecommunicatienetten (1982)\*
- M12 P. te Nuyl: Structuur en ontwikkeling van vraag en aanbod op de markt voor televisieproducties (1982)\*
- M13 P.J.M. Wilms/Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven: Horen, zien en betalen; Een inventariserende studie naar de toekomstige kosten en bekostiging van de omroep (1982)\*
- M14 W.M. de Jong: Informatietechniek in beweging; consequenties en mogelijkheden voor Nederland (1982)\*
- M15 J.C. van Ours: Mediaconsumptie; Een analyse van het verleden, een verkenning van de toekomst (1982)\*
- M16 J.G. Stappers, A.D. Reijnders, W.A.J. Möller: De werking van massa-media; Een overzicht van inzichten (1983)\*
- M17 F.J. Schrijver: De invoering van kabeltelevisie in Nederland (1983)\*

\* Uitverkocht

**Derde raadsperiode:**

- V40 G.J. van Driel, C. van Ravenzwaaij, J. Spronk en F.R. Veeneklaas: Grenzen en mogelijkheden van het economisch stelsel in Nederland (1983)\*
- V41 Adviesorganen in de politieke besluitvorming. Symposiumverslag onder redactie van A.Th. van Delden en J. Kooiman (1983)\*
- V42 E.W. van Luijk, R.J. de Bruijn: Vrijwilligerswerk tussen betaald en huishoudelijk werk; een verkennende studie op basis van een enquête (1984)
- V43 Planning en beleid; verslag van een symposium over de studie Planning als onderneming (1984)
- V44 W.J. van der Weijden, H. van der Wal, H.J. de Graaf, N.A. van Brussel, W.J. ter Keurs: Bouwstenen voor een geïntegreerde landbouw (1984)\*
- V45 J.F. Vos, P. de Koning, S. Blom: Onderwijs op de tweesprong; over de inrichting van basisvorming in de eerste fase van het voortgezet onderwijs (1985)\*
- V46 G. Meester, D. Strijker: Het Europese landbouwbeleid voorbij de scheidslijn van zelfvoorziening (1985)
- V47 J. Pelkmans: De interne EG-markt voor industriële producten (1985)
- V48 J.J. Feenstra, K.J.M. Mortelmans: Gedifferentieerde integratie en Gemeenschapsrecht: institutioneel- en materieel-rechtelijke aspecten (1985)
- V49 T.H.A. van der Voort, M. Beishuizen: Massamedia en basisvorming (1986)
- V50 C.A. Adriaansens, H. Priemus: Marges van volkshuisvestingsbeleid (1986)
- V51 E.F.L. Smeets, Th.J.N.N. Buis: Leraren over de eerste fase van het voortgezet onderwijs (1986)
- V52 J. Moonen: Toepassing van computersystemen in het onderwijs (1986)
- V53 A.L. Heinink (red.), H. Riddersma, J. Braaksma: Basisvorming in het buitenland (1986)\*
- V54 Zelfstandige bestuursorganen; verslag van de studiedag op 12 november 1985 (1986)
- V55 Europese integratie in beweging; verslag van een conferentie, gehouden op 16 mei 1986 (1986)
- V56 C. de Klein, J. Collaris: Sociale ziektekostenverzekeringen in Europees perspectief (1987)
- V57 R.M.A. Jansweijer: Private leefvormen, publieke gevolgen; naar een overheidsbeleid met betrekking tot individualisering (1987)
- V58 De ongelijke verdeling van gezondheid; verslag van een conferentie gehouden op 16-17 maart 1987 (1987)
- V59 W.G.M. Salet: Ordening en sturing in het volkshuisvestingsbeleid (1987)
- V60 H.G. Eijgenhuijsen, J. Koelewijn, H. Visser: Investerings en de financiële infrastructuur (1987)
- V61 H. van der Sluijs: Ordening en sturing in de ouderenzorg (1988)
- V62 Verslag en evaluatie van de derde raadsperiode 1983-1987\*

\* Uitverkocht



**Vierde raadsperiode:**

- V63 Milieu en groei; Verslag van een studiedag op 11 februari 1988 (1988)
- V64 De maatschappelijke gevolgen van erfelijkheidsonderzoek; Verslag van een conferentie op 16-17 juni 1988 (1988)
- V65 H.F.L. Garretsen, H. Raat: Gezondheid in de vier grote steden (1989)
- V66 P. de Grauwe e.a.: De Europese Monetaire Integratie: vier visies (1989)
- V67 Th. Roelandt, J. Veenman: Allochtonen van school naar werk (1990)
- V68 W.H. Leeuwenburgh, P. van den Eeden: Onderwijs in de vier grote steden (1990)
- V69 M.W. de Jong, P.A. de Ruijter (red.): Logistiek, infrastructuur en de grote stad (1990)
- V70 C.A. Bartels, E.J.J. Roos: Sociaal-economische vernieuwing in grootstedelijke gebieden (1990)
- V71 W.J. Dercksen (ed.): The Future of Industrial Relations in Europe; Proceedings of a conference in honour of prof. W. Albeda (1990)
- V72 Sociaal-economische gezondheidsverschillen en beleid; preadviezen (1991)
- V73 F.J.P.M. Hoefnagel: Cultuurpolitiek: het mogen en moeten (1992)
- V74 K.W.H. van Beek, B.M.S. van Praag: Kiezen uit sollicitanten; Concurrentie tussen werkzoekenden zonder baan (1992)
- V75 Jeugd in ontwikkeling: Wetenschappelijke inzichten en overheidsbeleid (1992)
- V76 A.M.J. Kreukels, W.G.M. Salet (ed.): Debating institutions and Cities; Proceedings of the Anglo Dutch Conference on Urban Regeneration (1992)
- V77 H.R. van Gunsteren en P. den Hoed: Burgerschap in praktijken (1992)
- V78 F. Bletz, W. Dercksen and K. van Paridon (ed.): Shaping Factors for the Business Environment in the Netherlands after 1992 (1993)
- V79 N.T. Bischoff, R.H.G. Jongman: Development of Rural Areas in Europe: The Claim for Nature (1993)
- V80 Verslag en evaluatie van de vierde raadsperiode (1993)
- V81 F.J.P.M. Hoefnagel m.m.v. H.G.M. Hendriks en M.D. Verdaasdonk: Het Duitse Cultuurbeleid in Europa (1993)

**Voorstudies en achtergronden technologiebeleid:**

- T1 W.M. de Jong: Perspectief in innovatie: de chemische industrie nader beschouwd (1991)
- T2 C.L.J. van der Meer, H. Rutten, N.A. Dijkveld Stol/ Nationale Raad voor Landbouwkundig Onderzoek/ Landbouw Economisch Instituut: Technologie in de landbouw: effecten in het verleden en beleidsoverwegingen voor de toekomst (1991)
- T3 F.H. Mischgofsky/Grondmechanica Delft: Overheid en innovatiebevordering in de grond-, water- en wegenbouw-sector: een verkenning (1991)
- T4 F.M. Roschar (red.), H.L. Jonkers, P. Nijkamp: Meer dan transport alleen: 'veredeling' als overlevingsstrategie (1991)
- T5 B. Dankbaar, Th. van Dijk, L. Soete, B. Verspagen/ Maastricht Economic Research Institute on Innovation and Technology: Technologie en wetenschapsbeleid in veranderende economische theorievorming (1991)

- T6 J.M. Roobeek, E. Broesterhuizen: Verschuivingen in het technologiebeleid: een internationale vergelijking vanuit de praktijk (1991)
- T7 H.L. Jonkers, F.M. Roschar: Samenhang in doen en laten; de ontwikkeling van wetenschaps- en technologiebeleid (1991)
- Vijfde raadsperiode:**
- V82 W.J. Dercksen e.a.: Beroepswijs onderwijs; Ontwikkelingen en dilemma's in de aansluiting van onderwijs en arbeid (1993)
- V83 W.G.M. Salet: Om recht en staat; Een sociologische verkenning van sociale, politieke en rechtsbetrekkingen (1994)
- V84 J.M. Bekkering: Private verzekering van sociale risico's (1994)
- V85 C. Lambers, D.A. Lubach, M. Scheltema: Versnelling juridische procedures grote projecten (1994)
- V86 CSHOB: Aspecten van hoger onderwijs; een internationale inventarisatie (1995)
- V87 T. van der Meij e.a.: Ontwikkelingen in de natuur; visies op de levende natuur in de wereld en scenario's voor het behoud daarvan (1995)
- V88 L. Hagendoorn e.a.: Etnische verhoudingen in Midden- en Oost-Europa (1995)
- V89 H.C. Posthumus Meyjes, A. Szász, Christoph Bertram, W.F. van Eekelen: Een gedifferentieerd Europa (1995)
- V90 J. Rupnik e.a.: Challenges in the East (1995)
- V91 J.P.H. Donner (rapporteur): Europa, wat nu? (1995)
- V92 R.M.A. Jansweijer: Gouden bergen, diepe dalen: de inkomensgevolgen van een betaalbare oudedagsvoorziening (1996)
- V93 W. Derksen, W.A.M. Salet (red.): Bouwen aan het binnenlands bestuur (1996)
- V94 SEO/Intomart: Start-, slaag- en faalkansen van hoger opgeleide startende ondernemers (1996)
- V95 L.J. Gunning-Schepers, G.J. Kronjee and R.A. Spasoff (eds.): Fundamental Questions about the Future of Health Care (1996)
- V96 H.B.G. Ganzeboom en W.C. Ultee (red.): De sociale segmentatie van Nederland in 2015 (1996)
- V97 J.C.I. de Pree: Grenzen aan verandering; De verhouding tussen reorganisatie en structuurprincipes van het binnenlands bestuur (1997)
- V98 M.F. Gelok en W.M. de Jong: Volatilisering in de economie (1997)
- V99 A.H. Kleinknecht, R.H. Oostendorp, M.P. Pradhan: Patronen en economische effecten van Flexibiliteit in de Nederlandse arbeidsverhoudingen (1997)
- V100 J.P.H. Donner: Staat in beweging (1998)
- V101 W.J. Vermeulen, J.F.M. van der Waal, H. Ernste, P. Glasbergen: Duurzaamheid als uitdaging. De afweging van ecologische en maatschappelijke risico's in confrontatie en dialoog (1997)

\* Uitverkocht

**Overige publicaties:**

Voor de eenheid van beleid; Beschouwingen ter gelegenheid van vijftig jaar Ministerie van Algemene Zaken (1987)

Eigentijds burgerschap; WRR-publicatie onder leiding van H.R. van Gunsteren (1992)

Mosterd bij de maaltijd; 20/25 jaar WRR (1997)

