

RUIMTE VOOR SAMENWERKING

Tweede Benelux Structuurschets

Beslisnota

M/RO (97) 1

OKTOBER 1997

Colofon

Redactie en samenstelling : Secretariaat-Generaal - Benelux Economische Unie

Frank D'hondt (Benelux Economische Unie, Afdeling REG)
André van der Niet (Benelux Economische Unie, Afdeling REG)
Jochem de Vries (Onderzoeksinstituut AME, Universiteit van Amsterdam)
Wil Zonneveld (Onderzoeksinstituut AME, Universiteit van Amsterdam)

Cartografie : Projectbureau i.s.m. Maarten Witberg/Jan Willem Tap (Nieuwe Gracht)
Omslagontwerp en grafische vormgeving Jan Willem Tap (Nieuwe Gracht)
Foto's : Michael Philips (International Review)

Begeleiding door de Werkgroep «Coördinatie» van de Bijzondere Commissie voor de Ruimtelijke Ordening van de Benelux Economische Unie

Bert Barmentloo/Annelies Verkerk/Rob Kragt (Nederlandse Rijksplanologische Dienst)
Roger Liekens (Vlaamse Dienst voor Ruimtelijke Planning)
Christian Bastin (Waalse Administratie Ruimtelijke Ordening)
Benoît Perilleux/Myriam Goblet (Brussels Hoofdstedelijk Gewest Administratie Ruimtelijke Ordening)
Jean-Claude Sinner (Luxemburgse Ministerie Ruimtelijke Ordening)
Christianne Loutsch-Jemming (Luxemburgse Ministerie Binnenlandse Zaken)

Hans de Waal Malefijt (Zuid-Nederlandse Provinciale Diensten Ruimtelijke Ordening)
Etienne Mares (Noord-Vlaamse Provinciale Diensten Ruimtelijke Ordening)

Voor meer informatie :

Secretariaat-Generaal Benelux Economische Unie
(ter attentie van Mevr. J. Dewaelheyns)
Regentschapsstraat 39, B-1000 Brussel
Tel. (32 2) 519.38.95 - Fax. (32 2) 519.38.94
E-mail : j.dewaelheyns@benelux.be

De Tweede Benelux Structuurschets is tot stand gekomen mede dankzij de financiële steun van het Directoraat-Generaal Regionaal Beleid van de Europese Commissie.
Van dit rapport bestaat een Franse versie.

D/1997/2759/2
ISBN 90 803123 1 2

(uitgebreide inhoudstafel achteraan document)

Colofon			3.	Beleidsopties per thema	24
Inhoud			3.1.	Mobiliteitsbeheersing door locatiebeleid	24
			3.2.	Hoofdinfrastructuur	30
Voorwoord	1		3.3.	Landelijke gebieden	34
			3.4.	Ecologische hoofdstructuur	40
1.	Inleiding	3			
1.1.	Opbouw en leeswijzer	4	4.	Beleidsopties met betrekking tot de samenwerking	46
1.2.	Totstandkoming van de beslisnota	4			
1.3.	Inhoud en status van de beslisnota	5	4.1.	Samenwerking als basisstrategie	46
1.4.	Meerwaarden	6	4.2.	Een visie op samenwerking	47
1.5.	Beleidshorizon	7	4.3.	Beleidsopties	50
2.	Beleidsopties met betrekking tot uitgangshouding, ruimtelijke visie en ruimtelijk concepten	8	5.	Begrippenkader	52
			Bijlagen :	Uitgebreide inhoudsopgave	
				Lijst van kaarten en afbeeldingen	
2.1.	De uitgangshouding ten aanzien van de visie op de ruimtelijke ontwikkeling van Benelux	8			
2.2.	Beleidsopties m.b.t. het ruimtelijk concept voor Benelux	18			

Voorwoord

De Beneluxlanden en -gewesten kennen een lange en bewogen geschiedenis. Perioden van eenheid en tegenstellingen wisselden elkaar af. Uiteindelijk bleef er veel dat ons bindt; ook vandaag nog en morgen zeker niet minder. Immers, met zoveel mensen op zo'n beperkt gebied, worden de onderlinge relaties steeds sterker. Dat zien we heel expliciet in bijvoorbeeld de sfeer van distributie en vervoer, milieu en natuur, en, steeds nadrukkelijker, de ruimtelijke ordening van ons territoire. De Tweede Benelux Structuurschets komt als geroepen om nieuwe ruimtelijke samenhangen na te streven in de rijke verscheidenheid aan gebieden, infrastructuur en samenwerkingsvormen, eigen aan Benelux als kruispunt binnen Europa. Tegelijk moeten waardevolle verschillen en diversiteiten inzake het ruimtegebruik in onze landen, gewesten en (grens)provincies gerespecteerd en zelfs gecultiveerd worden.

Gelet op het belang van de Benelux-samenwerking inzake ruimtelijke ordening en de energie die reeds in het project "Tweede Schets" is geïnvesteerd, moet deze Tweede Schets minder vrijblijvend zijn of opgevat worden dan de Eerste Schets. Reeds in het Bestuurlijk Akkoord van 14 april 1994 hebben de Benelux-ministers, verantwoordelijk voor ruimtelijke ordening, zich er toe verbonden «(...) om bij hun respectievelijke beleidsinstanties te bepleiten om de op basis van gemeenschappelijke ruimtelijke principes als essentieel bestempelde beslissingen van de Tweede Benelux Structuurschets door te laten werken in de nog uit te werken en/of te herziene nationale c.q. gewestelijke beleidsplannen».

Op basis van de discussie naar aanleiding van de in mei 1996 opgeleverde concept-Schets, heeft de Ministeriële Werkgroep voor de Ruimtelijke Ordening, op verzoek van de Bijzondere Commissie voor de Ruimtelijke Ordening, het hoogste ambtelijke Benelux-overleg inzake RO, tijdens haar bijeenkomst van 8 juli 1997 besloten om een dynamische invulling te geven aan dit engagement. Het is de bedoeling dat aan de in voorliggend document weergegeven beleidsopties een concreet actieprogramma wordt gekoppeld dat telkens kan worden aangepast en aangevuld. De definitieve status van de

In bijlage wordt een beelden-, woorden- en cijfermontage gepresenteerd van Benelux in historisch en actueel perspectief (afbeelding 1-8 in bijlage).

Tweede Benelux Structuurschets wordt in de inleiding verder toegelicht. De Tweede Schets heeft als belangrijke missie het bevorderen van de concrete samenwerking inzake ruimtelijke ordening op de werkvloer, en met name in de grensgebieden. Daarover moet niet zozeer in onze respectievelijke hoofdsteden of in het Benelux-huis beslist worden. Samenwerking moet opgepakt worden door de mensen en instanties ter plaatse, elke dag opnieuw. De Tweede Schets kan hieraan een bijdrage leveren.

Voorliggend document heeft in het kader van het Benelux Unieverdrag het karakter van een ontwerp-beleidsaanbeveling (artikel 19c van het Unieverdrag). Na formele consultatie van onder meer de Raadgevende Interparlementaire Beneluxraad zal het ter definitieve vaststelling worden voorgelegd aan het Comité van Ministers van de Benelux (zie ook inleiding).

Ik hecht er aan om reeds in dit stadium een woord van dank uit te spreken. De Tweede Benelux Structuurschets zou zonder medewerking van tal van instanties en personen niet tot stand zijn gekomen. Een groot aantal medewerkers is afkomstig van diensten op nationaal, gewestelijk en provinciaal niveau. Het zou te ver voeren om deze allemaal te noemen. Vandaar deze dank in het algemeen. Uiteraard gaat ook dank uit naar het Projectbureau dat ruim een jaar intensief aan de Tweede Schets heeft gewerkt. Daarnaast is een beroep gedaan op een aantal andere externe adviseurs, dat om adviesnota's is gevraagd met betrekking tot de geselecteerde thema's. Voorts hebben medewerkers van het Secretariaat-Generaal van de Benelux Economische Unie bijgedragen aan de totstandkoming van de Tweede Schets. Natuurlijk dank ik ook de vijf Benelux-ministers voor ruimtelijke ordening, alsmede de Europese Commissie voor de onmisbare bijdrage aan de kosten van de opstelling van de Tweede Benelux Structuurschets. Last but not least dank ik al diegenen die middels hun schriftelijke en mondelinge reacties op de ontwerp-Benelux Schets hebben bijgedragen aan het besluitvormingsproces terzake.

Met een boutade zou ik willen stellen: "Nederland, Luxemburg, Vlaanderen,

Wallonië en Brussel; het ruimtelijke geheel is méér dan de som der delen !" Het woord is nu aan u. Het moet tenslotte vooral uw Schets worden.

Brussel, oktober 1997

Drs. B.M.J. Hennekam
Secretaris-Generaal van de Benelux Economische Unie

1. Inleiding

In april 1994 namen de ministers bevoegd voor Ruimtelijke Ordening van Nederland, Luxemburg en de drie Belgische Gewesten de beslissing tot de opstelling van de Tweede Benelux Structuurschets, als opvolger van de Benelux Globale Structuurschets, welke in 1986 goedgekeurd werd door het Comité van Ministers (zie afbeelding 9). Een groot aantal overwegingen lag hieraan ten grondslag. Een aantal externe ontwikkelingen vraagt als het ware om een reactie in Benelux-verband. Een belangrijke externe ontwikkeling betreft de voortschrijdende Europese eenwording. De verwachting was en is dat met het wegvallen van de binnengrenzen een aantal grensregio's in versneld tempo zal veranderen van perifere gebieden tot het middelpunt van nieuwe activiteiten.

Een andere stimulans voor het beleid vormden de zorgen om het leefmilieu, die steeds nadrukkelijker op de beleidsagenda's van internationale organisaties werden geplaatst. Het grensoverschrijdende karakter van de milieuproblematiek komt ondermeer sterk tot uiting in de exponentiële toename van het wegverkeer in de Benelux en omgeving. De toenemende congestieproblemen kennen een uitgesproken economische dimensie. Verder diende in de nieuwe Schets rekening gehouden te worden met de toenemende beleidsmatige aandacht voor ruimtelijke netwerken en samenhangen met een grensoverschrijdende dimensie. Hierbij moet gedacht worden aan de natuurlijke hoofdstructuur c.q. ecologische hoofdstructuur, grootschalige stedelijke regio's en infrastructurele netwerken.

Uitgangspunt van de Schets vormt het vigerende of in ontwikkeling zijnde beleid in de verschillende landen en gewesten van de Benelux (zie afbeelding 8). Tevens werd via het Bestuurlijk Akkoord opgedragen om bij de opstelling van de Tweede Benelux Structuurschets rekening te

houden met ruimtelijke structuren en ontwikkelingen over de Benelux-grenzen heen. Dit hogere schaalniveau wordt aangeduid als Benelux⁺.

1.1. Opbouw en leeswijzer

In de nu voorliggende nota wordt aan de hand van beleidsopties het gewenste ruimtelijk beleid voor de Benelux geformuleerd. Het stramien dat daarbij gevolgd wordt is van algemeen naar concreet. In de uitgangshouding worden de beginselen ruimtelijke kwaliteit, diversiteit en samenhang toegelicht. Deze beginselen vormen het vertrekpunt van waaruit wordt toegewerkt naar meer concrete en ruimtelijk aanwijsbare beleidsopties. De visie formuleert een aantal algemene principes die de basis vormen voor de gewenste ruimtelijke structuur. In het ruimtelijk concept worden de principes ruimtelijk toegespitst op functionele verbanden in Benelux⁺. De beleidsopties per thema vormen de meest toegespitste acties die het beleid voorstaat. Tenslotte zijn er specifieke beleidsopties geformuleerd met betrekking tot de samenwerking en doorwerking.

De opbouw van deze nota is als volgt :

- in deel 1 (inleiding) staan de status en de beoogde meerwaarden van de Tweede Benelux Structuurschets centraal
- in deel 2 worden m.b.t. de uitgangshouding, visie en concepten beleidsopties geponeerd die uitvoerig worden toegelicht en verantwoord
- in de delen 3 en 4 mondt een uitvoerige inleiding uit in een aantal beleidsopties die vervolgens kort worden toegelicht
- deel 5 bevat het begrippenkader.

De in deze beslisnota gecursiveerde woorden zijn opgenomen en gedefinieerd in dit begrippenkader.

1.2. Totstandkoming van de beslisnota

Op 14 april 1994 hebben de vijf ministers, bevoegd voor de ruimtelijke ordening in de landen en gewesten van Benelux, een Bestuurlijk Akkoord getekend met betrekking tot de opstelling van de Tweede Benelux Structuurschets. Het doen van beleidsuitspraken met betrekking tot een beperkt aantal thema's werd aangeduid als het doel van de Schets. Deze thema's zijn het *locatiebeleid*, de *hoofdinfrastructuur*, de landelijke gebieden en de *ecologische hoofdstructuur*. Het gevolg van deze selectiviteit is dat een aantal thema's niet als zodanig is uitgewerkt. Dit betekent echter niet dat bepaalde andere thema's niet zijdelings aan de orde komen; met name met het thema «stedelijke problematiek» bestaan in de Schets veel raakvlakken. Bovendien kan de Schets aanleiding geven om alsnog andere thema's in Benelux-verband uit te werken. Naast selectiviteit werd de opstellers van de Tweede Benelux Structuurschets meegegeven aan te sluiten bij het vigerende beleid en het *beleid in ontwikkeling* in en rond de Benelux.

Een "Wergroep Coördinatie", samengesteld uit vertegenwoordigers van de nationale en gewestelijke planningsdiensten en van de grensprovincies, werd belast met de directe begeleiding van een Projectbureau. Dit Projectbureau heeft een concept-Schets opgesteld met de titel "Ruimte voor Samenwerking: Tweede Benelux Structuurschets", welke in mei 1996 vrijgegeven werd voor discussie door de Wergroep Coördinatie. Als bijlage is ondermeer een zogenaamde Synthesenota opgenomen waarin een overzicht wordt gegeven van het beleid in ontwikkeling in en rond de Benelux, toegespitst op de thema's uit het Bestuurlijk Akkoord. Daarin zijn tevens aanknopingspunten geformuleerd voor de beleidsafstemming in Benelux⁺.

Door het Secretariaat-Generaal van de Benelux Economische Unie is een eerste informele consultatieronde in gang gezet. De concept-Schets is ruim verspreid onder betrokken overheden en niet-gouvernementele organisaties

binnen de Benelux en de aangrenzende gebieden. Daarnaast heeft het Secretariaat-Generaal een groot aantal presentaties verzorgd in de verschillende delen van Benelux⁺. Op basis van de concept-Schets en de daarop binnengekomen commentaren is de voorliggende beslisnota opgesteld, die in concept-vorm is besproken tijdens de bijeenkomst van de vijf Benelux-ministers van Ruimtelijke Ordening, op 8 juli 1997.

Deze beslisnota is het document waarover de ministers hun politieke engagement zullen uitspreken. De nota wordt als ontwerp-beleidsvoornemen ter advies voorgelegd aan de Interparlementaire Beneluxraad. Daarna neemt het Comité van Ministers, op voordracht van de Ministeriële Werkgroep voor Ruimtelijke Ordening, een definitief besluit.

1.3. Inhoud en status van de beslisnota

In deze nota wordt aangegeven wat de *gewenste ruimtelijke structuur* van de Benelux is en welke visie en *uitgangshouding* aan deze structuur ten grondslag liggen. De gewenste ruimtelijke structuur laat zich vertalen in acties per thema. Het betreft de thema's die door de ministers in het Bestuurlijk Akkoord zijn aangegeven. Tevens wordt een aantal opties met betrekking tot de *samenwerking* op zich weergegeven. Tenslotte wordt een begrippenkader opgenomen. De nota als geheel vormt de Tweede Benelux Structuurschets.

Het politieke engagement dat de ministers uitspreken ten aanzien van de Tweede Benelux Structuurschets heeft betrekking op de hierboven genoemde beleidsopties. Het "engagement" bestaat erin dat de ministers zich zullen inspannen om de beleidsopties door te laten werken in nationale en gewestelijke beleidsplannen. Problemen bij de *doorwerking* vormen een aanleiding om de andere partners te informeren en/of te raadplegen. Doorwerking betekent ook dat de partners een inzet zullen plegen om elementen uit de nota in samenwerking met de andere partners, waaronder subsidiaire actoren, nader uit te werken. Hiertoe zal een concreet

actieprogramma worden opgesteld dat verbonden zal zijn aan deze beslisnota.

Per deel zal worden aangegeven welke inspanningen van de partners worden verwacht om doorwerking te bewerkstelligen. Hieronder wordt ingegaan op : hoe doorwerking van de Schets, in algemene zin, gestalte zal moeten krijgen.

De uitgangshouding en visie moeten beschouwd worden als criteria die het beleid bewust accepteert als een kader waaraan plannen en handelingen getoetst worden. Vanwege het relatief algemene karakter van deze criteria kan dit leiden tot discussie. Zo'n discussie is op zich waardevol en kan een dieper en nauwkeuriger inzicht in de criteria aanreiken. De beslissing ze te accepteren houdt in dat ze in de praktijk als toetskader worden gehanteerd. Het accepteren heeft dus geen vrijblijvend karakter. Het aanvaarden van de conceptelementen die aan de basis liggen van de gewenste ruimtelijke structuur betekent dat ze in de landen en gewesten ter discussie worden gesteld en eventueel, al dan niet in samenwerking, nader worden uitgewerkt. Deze uitwerking kan aanleiding geven tot doorwerking in de eigen plannen. De inzet van menskracht is hier een mogelijke consequentie. Acceptatie van beleidsopties met betrekking tot de thema's en samenwerking vindt zijn uitwerking in een concreet actieprogramma.

Een laatste opmerking ten aanzien van de status betreft de kaarten en afbeeldingen. In deze fase van de besluitvorming hebben de in de aparte bijlage bij deze nota opgenomen kaarten en afbeeldingen, louter een illustratieve waarde. Dit sluit niet uit dat bepaalde kaartbeelden bij de definitieve besluitvorming een beleidsindicatieve status krijgen. Deze status kan hooguit deze zijn die toegekend wordt aan de (woordelijke) beleidsopties. Een dergelijke kaart zal bijgevolg deel moeten uitmaken van de er op betrekking hebbende beleidsopties.

1.4. Meerwaarden

De landen en gewesten van Benelux kennen allemaal een eigen ruimtelijk beleid. Niettemin is besloten om een bovennationaal plandocument op te stellen, de Tweede Benelux Structuurschets. Deze Schets moet dan wel meerwaarde hebben ten opzichte van de eigen, nationale en gewestelijke planvorming. De meerwaarde van de Tweede Schets ligt op verschillende vlakken. Tussen de verschillende aspecten is sprake van een duidelijke samenhang.

- Een brede basis voor gezamenlijk beleid.
De Eerste Schets van 1986 was sterk gericht op de stimulering van economische ontwikkeling. De beginselen van *diversiteit*, kwaliteit en duurzaamheid die centraal staan in de Tweede Schets bieden een belangrijke meerwaarde. Vanuit deze optiek hebben zelfs gebieden die niet tot de economische zwaartepunten behoren essentiële kwaliteiten. In de Tweede Schets is geen enkel deelgebied “vergeten”.
- Samenhang tussen de belangen van landen en gewesten.
De Tweede Schets toont aan dat de landen en gewesten van Benelux gezamenlijk hun positie in het Europese en mondiale krachtenveld kunnen versterken en dat de resultaten groter zijn dan in een situatie waarin elk

land of gewest afzonderlijk handelt. De Schets laat ook zien dat in veel gevallen samenwerking en afstemming met de buurlanden en buurregio's (Benelux[†]) noodzakelijk zijn.

- Het belang van het “verschijnsel” grens gerelativeerd.
Bestuurlijke grenzen, ook die van de landen en gewesten van Benelux, kunnen leiden tot een wat introverte houding van overheden en burgers. De Tweede Schets brengt tal van *ruimtelijke samenhangen* in beeld die de grenzen van de landen en gewesten overschrijden. Hierdoor wordt bijgedragen aan het doorbreken van niet-noodzakelijke scheidslijnen tussen gescheiden werelden.
- Samenwerking wordt gestimuleerd.
De Tweede Schets geeft duidelijk aan wat de meerwaarden zijn van samenwerking. Bovendien zijn in de Schets veel concrete mogelijkheden tot samenwerking aangegeven. Vooral situaties waarin de ruimtelijke samenhangen erg groot zijn, bijvoorbeeld in het geval van de “stedelijke netwerken”, zijn in de Tweede Schets nadrukkelijk geprofileerd.
- Meer kans op een grotere mate van effectiviteit van samenwerking.
De effectiviteit van samenwerking wordt door de Tweede Schets gestimuleerd door de oproep tot een vereenvoudiging van de huidige samenwerkingsverbanden. De kansen voor succesvolle, grensoverschrijdende samenwerking worden eveneens verhoogd doordat de Tweede Schets een gemeenschappelijke uitgangshouding bevat, alsmede gemeenschappelijke ruimtelijke doelstellingen en *concepten*. Bij een bevredigende doorwerking in nationaal en gewestelijk beleid hoeven de grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden zich niet meer gehinderd te voelen door nationaal en gewestelijk beleid dat qua uitgangspunten niet voldoende op elkaar is afgestemd.
- Een gemeenschappelijke “taal”.

Bij de opstelling van de Tweede Schets is een gemeenschappelijke taal uitgewerkt, welke voor een belangrijk deel zijn neerslag vindt in de lijst van begrippen. Deze taal kan een belangrijke bijdrage leveren aan een goed verloop van processen van communicatie en overleg.

- **Introductie van perspectievolle ruimtelijke concepten.**
De Tweede Schets draagt belangrijke nieuwe denkbeelden aan voor de gewenste ruimtelijke structuur van Benelux en voor deelgebieden van Benelux. Het feit dat veel van deze nieuwe concepten verdere uitwerking behoeven doet geen afbreuk aan hun meerwaarden. De potenties van deze concepten zijn vooral een gevolg van het grensoverschrijdende gezichtspunt van waaruit ze zijn vormgegeven, waardoor nieuwe perspectieven zichtbaar zijn gemaakt en kansen voor samenwerking zijn geïdentificeerd. Tegelijkertijd doen deze concepten geen ongewenst dwingende uitspraken over de toekomstige inhoud van nationaal en gewestelijk beleid.
- **Hogere effectiviteit van gezamenlijk beleid aangetoond.**
De Tweede Schets laat zien dat de doelstellingen en uitwerkingen van het gevoerde beleid in de landen en gewesten sterk met elkaar samenhangen. De effectiviteit van het eigen beleid wordt hoger als met andere partners wordt samengewerkt. Dit geldt onder meer ten aanzien van de problematiek van stedelijke ontwikkeling in Brussel en Luxemburg en in de wijde omgeving van deze steden.
- **Belang van een goede afweging van door de Europese Unie ondersteunde ruimtelijke relevante projecten en maatregelen aangetoond.**
De Tweede Schets laat zien dat projecten en maatregelen die ruimtelijke implicaties hebben niet zonder een goede afweging kunnen ten aanzien van deze implicaties. Dit geldt in het bijzonder voor de verschillende vormen van Europese steunverlening, zoals ondermeer het INTERREG-initiatief. De noodzaak van een grotere mate van samenhang tussen de programma's en initiatieven wordt eveneens aangetoond.

1.5. Beleidshorizon

In de Tweede Benelux Structuurschets is geen tijdshorizon aangehouden. De Schets is immers niet gebaseerd op eigen prognoses of beleidsprogrammering. Hiervoor wordt teruggevallen op de meest recente plandocumenten van de 5 partners zelf, die een onderling verschillende tijdshorizon hanteren. Wel is het zinvol om, met het oog op de doorwerking van de Tweede Schets, een beleidshorizon te hanteren. Met beleidshorizon wordt een periode bedoeld waarbinnen de beleidsopties van de Tweede Benelux Structuurschets dienen door te werken. Hiervoor wordt een periode van 10 jaar gerekend vanaf de oplevering van de concept-Schets (mei 1996). Concreet betekent dit dat in het voorjaar van 2006 door de vijf bestuurlijke partijen wordt vastgesteld in welke mate de beleidsopties van de Tweede Benelux Structuurschets hebben doorgewerkt in het beleid van elk van de 5 partners. Besloten wordt om halfweg deze periode, dit wil zeggen voorjaar 2001, een tussentijdse evaluatie van de doorwerking te bespreken. Dit kan gebeuren in de schoot van de Bijzondere Benelux Commissie voor de Ruimtelijke Ordening.

2. Beleidsopties met betrekking tot uitgangshouding, ruimtelijke visie en ruimtelijk concept

In dit deel van de beslisnota wordt ingegaan op de beleidsopties van de Tweede Benelux Structuurschets. De beleidsopties hebben betrekking op drie afzonderlijke maar sterk samenhangende delen van de Schets: de uitgangshouding en ruimtelijke visie (2.1.), de gewenste ruimtelijke structuur uitgedrukt in ruimtelijk concept (2.2.) en de acties per thema (3 en 4). In de vorm van een toelichting wordt verduidelijkt hoe de beleidsopties moeten worden geïnterpreteerd.

2.1. Uitgangshouding ten aanzien van en de visie op de ruimtelijke ontwikkeling van Benelux

De uitgangshouding en ruimtelijke visie moeten beschouwd worden als criteria die het beleid bewust accepteert als een kader waaraan plannen en handelingen getoetst worden.

2.1.1. Beleidsoptie ten aanzien van de uitgangshouding

Beleidsoptie 1.

Het streven naar *ruimtelijke kwaliteit* als voorwaarde voor een duurzame ontwikkeling met enerzijds diversiteit en anderzijds samenhang, is het beginsel dat aan de basis ligt van de Tweede Schets. Communicatie, subsidiariteit en samenwerking vormen de basisstrategie om dit streven te bewerkstelligen

De uitgangshouding van de Tweede Benelux Structuurschets wordt gevormd door enkele leidende beginselen. Deze vormen de basis voor de

gewenste ruimtelijke structuur. De beginselen zijn niet alleen ruimtelijk van aard, maar doen ook uitspraken ten aanzien van de maatschappelijke invalshoek van waaruit wordt gekeken naar de ruimtelijke ontwikkeling. De beginselen zijn: *duurzaamheid en kwaliteit*, diversiteit en samenhang. Tussen deze beginselen bestaat geen hiërarchische relatie. Ze zijn complementair.

Het duurzaamheids- en kwaliteitsbeginsel

Volgens dit beginsel moeten ruimtelijke ontwikkelingen duurzaam en kwaliteitsvol zijn. Het rapport van de "World Commission on Environment and Development", ook wel aangeduid als de Commissie-Brundtland, geeft een algemene omschrijving van het begrip duurzame ontwikkeling, die wereldwijd op ruime ondersteuning mag rekenen. Aangegeven wordt dat een duurzame ontwikkeling een ontwikkeling is «die voorziet in de behoeften van de huidige generatie zonder de mogelijkheden in gevaar te brengen voor toekomstige generaties om ook in hun behoeften te voorzien». Bij een duurzame ontwikkeling worden nadelige effecten van handelen niet afgewenteld op anderen, noch vandaag noch morgen.

Het duurzaamheidsbeginsel is in eerste instantie gegroeid vanuit de bekommernis om de kwaliteit van het milieu te verbeteren en tegelijkertijd economische en sociale vooruitgang te waarborgen. Duurzaamheid als doel van milieubeleid komt tot uitdrukking in het streven naar een ecologisch verantwoord ketenbeheer, energiebesparing en een betere kwaliteit van producten en productie.

Soms wordt de kwaliteit van de ruimte als een onderdeel van *milieukwaliteit* opgevat en, hiermee samenhangend, ruimtelijk beleid als een instrument voor het milieubeleid. Zo kan ruimtelijke ordening onder meer de spreiding van de bevolking en van menselijke activiteiten beïnvloeden, hetgeen effect heeft op het energieverbruik. Ruimtelijke kwaliteit heeft echter nog andere dimensies en moet, naast milieukwaliteit, als een directe randvoorwaarde voor duurzame ontwikkeling worden beschouwd.

Ruimtelijke kwaliteit kan allereerst worden omschreven als het streven naar

het optimaal functioneren van menselijke activiteiten ten opzichte van elkaar en het afstemmen van ruimtelijke ontwikkelingen op het functionele en natuurlijke *draagvermogen van de ruimte*. Spanningen tussen activiteiten moeten worden opgevangen door een goede organisatie en een goed gebruik van de ruimte, zowel nu als in de toekomst opdat de bescherming van het milieu en sociaal-economische ontwikkeling op een harmonieuze wijze samengaan.

Ruimtelijke kwaliteit behelst ten tweede het streven naar het behouden, creëren of versterken van *belevingswaarden*. Deze waarden hebben betrekking op de manier waarop individuen de ruimte met haar natuurlijke en antropogene - dat wil zeggen cultuur - elementen waarnemen en ervaren. Het betreft hier een dimensie die grote invloed heeft op de leefbaarheid van de omgeving. Ruimtelijke kwaliteit is hiermee waardengeladen, tijdgebonden en, uiteraard, deels subjectief.

Maatregelen ter bereiking van ruimtelijke kwaliteit, en daarmee duurzaamheid kunnen, naar gelang het schaalniveau waarop ze betrekking hebben, in twee groepen worden verdeeld. Enerzijds zijn er maatregelen die op de hogere schaalniveaus beïnvloeding van de ruimtelijke structuur beogen. Anderzijds zijn er maatregelen waarmee op de lagere schaalniveaus de concrete *inrichting* van de ruimte kan worden beïnvloed. De Tweede Benelux Structuurschets doet in hoofdzaak uitspraken over de wenselijke ruimtelijke structuur voor Benelux⁺ en de maatregelen om deze te verwezenlijken. Aspecten met betrekking tot de inrichting komen slechts gedeeltelijk ter sprake omdat deze overwegend behoren tot een ander beschouwingsniveau.

Diversiteit: een mozaïek van deelruimten

Het tweede beginsel van de uitgangshouding van de Schets betreft het erkennen en stimuleren van diversiteit. De eigen kwaliteiten en potenties van gebieden kunnen hierdoor beter behouden en ontwikkeld worden, wat essentieel is voor de leefbaarheid. Het is dan ook vanzelfsprekend dat de specificiteit van de verschillende deelgebieden van Benelux in de Tweede Schets aan bod komt. Dit eigen karakter heeft niet alleen betrekking op fysische - onder andere natuurlijke karakteristieken en infrastructuur - en visueel-landschappelijke kenmerken. Specificiteit wordt ook bepaald door de functie of rol van een gebied, de activiteiten die er plaats vinden, zowel economisch als sociaal-cultureel, en de aard en “psyche” van de bevolking, hoe moeilijk grijpbaar ook. Ook het beleid dat in een gebied wordt gevoerd bepaalt de specificiteit van dat gebied.

Al deze verschillen binnen en tussen deelgebieden bepalen de rijkdom van Benelux. Hier ligt een bron van creativiteit en dynamiek die verandering moet toelaten en stimuleren, zodat de ruimtelijke werkelijkheid niet louter wordt geconsolideerd en genivelleerd.

De Tweede Benelux Structuurschets tracht diversiteit te valoriseren. Hiertoe is het perspectief werken met *deelruimten* ontwikkeld en in de Schets geïntegreerd. Handelend vanuit dit perspectief wordt het mogelijk om de gangbare overaandacht voor het streven naar “economische kracht en ontwikkeling” aan te vullen en te compenseren met sociale en culturele waarden. Het bewust omgaan met verschillen tussen gebieden, waarbij de nadruk ligt op het behoud, ontwikkeling en exploitatie van specifieke kwaliteiten van die gebieden, biedt kansen om een duurzame sociaal-economische ontwikkeling per deelgebied te waarborgen.

Voor verschillende deelruimten zijn dan ook verschillende vormen van ontwikkeling mogelijk, die aansluiten bij de kenmerken, kwaliteiten en potenties van elke deelruimte afzonderlijk. Er zijn ook economische redenen om uit te gaan van diversiteit. Economische potenties steunen immers dikwijls op endogene krachten die in een bepaald gebied aanwezig zijn. Werken met

deelruimten schept de mogelijkheid deze krachten optimaal te ontwikkelen. Door de ontplooiing van een zo breed mogelijk spectrum van economische activiteiten kunnen tevens risico's gespreid worden. Diversiteit draagt hiermee bij aan duurzaamheid in economisch opzicht en biedt een basis voor het verkleinen van bestaande verschillen in levensstandaard binnen de Benelux. Het integreren van specificiteit in de Tweede Schets draagt er ook toe bij dat bewoners, andere ruimtegebruikers en politiek verantwoordelijken zich in het (ruimtelijk) beleid kunnen terugvinden. Voorkomen moet worden dat vervreemding ontstaat ten aanzien van beleid en beleidsopties, afkomstig van een ander niveau.

Een deelruimte is, gezien vanuit een bepaalde invalshoek, een coherent gebied en samenhangend ruimtelijk “weefsel”. Hierbinnen bestaat ruimte voor samenwerking (en als die er niet is, dan moet die gecreëerd worden!), maar ook een zekere solidariteit tussen betrokkenen om gezamenlijk bepaalde problemen aan te pakken en potenties te ontwikkelen. Samen vormen de deelruimten van Benelux een kleurrijk mozaïek, een caleidoscoop (zie afbeelding 4). Deze ruimten bestaan elk voor zich uiteraard uit nog kleinere entiteiten, die eveneens een eigen beleid nodig hebben. Op het schaalniveau van Benelux hoeft dit echter niet aan bod te komen.

Het is niet goed mogelijk, en zelfs niet wenselijk, deelruimten eenduidig en voor altijd af te bakenen, noch op Benelux-niveau, noch op nationaal of gewestelijk niveau. Deelruimten zijn systemen in beweging. De omvang en begrenzing hangen af van de invalshoek die aangehouden wordt. Er kunnen in principe drie invalshoeken onderscheiden worden. Deze leveren telkens weer andere deelruimten op:

- Deelruimten bepaald op basis van ruimtelijke criteria. Vele indelingen zijn mogelijk, die ieder op zich relevant zijn vanuit beleidsoogpunt. Zo kunnen er deelruimten worden geïdentificeerd op basis van natuurlijke kenmerken, zoals bijvoorbeeld de Ardennen, het Nederlandse Rivierengebied of het Vlaams-Nederlandse Kreekegebied. Stedelijke criteria leveren deelruimten op als de Brabantse Steden of de regio Kortrijk-Lille. Bij landelijke criteria

komen deelruimten in beeld als Haspengouw, Famenne-Condruz of het Nederlandse Veenweidegebied. Bij economische criteria komen uiteenlopende deelruimten in beeld als havengebieden of Gutland. Uiteraard zijn ook indelingen mogelijk op basis van gemeenschappelijke mobiliteitskenmerken of een infrastructuurtypologie.

- Deelruimten bepaald op basis van de bestuurlijke organisatie. Het gaat hier om deelruimten zoals gemeenten, provincies of gewesten en landen.
- Deelruimten waarvoor een gemeenschappelijk beleid bepaald of gewenst is. Gedacht kan worden aan de grensoverschrijdende Euregio's, een samenhangend stedelijk gebied als *Vlaamse Ruit* of *Randstad* of de (voormalige) mijnstreken.

Al deze deelruimten kunnen elkaar overlappen. Dezelfde ruimte wordt dan gezien vanuit telkens een andere invalshoek. Een gebied kan daardoor deel uitmaken van verschillende types van deelruimten. Het Benelux-niveau kan hierbij een meerwaarde opleveren. Het is namelijk niet zo dat deelruimten aan landsgrenzen of administratieve grenzen zijn gebonden. Gemeenschappelijke kenmerken lopen vaak over grenzen heen, wat steeds meer aanleiding geeft tot samenwerking op verschillende schaalniveaus. De Benelux-samenwerking kan deze ontwikkeling stimuleren door specifieke strategieën aan te geven. Dit sluit nauw aan bij het streven naar *subsidiariteit*, dat verderop aan bod komt.

Vertrekkend van diversiteit en specificiteit, vertaald als het werken met deelruimten, sluit het zoeken naar samenhang, gemeenschappelijke interessen en samenwerking zeker niet uit, integendeel. Het betekent evenmin dat de Tweede Benelux Structuurschets slechts een samenvoeging is van nationale, gewestelijke en provinciale visies, of louter een mozaïek van deelruimten. Hiermee is het derde beginsel van de Tweede Schets geïntroduceerd.

Zicht op samenhang

Het streven naar samenhang is het derde, leidende beginsel dat ten grondslag ligt aan de gewenste ruimtelijke structuur van Benelux⁺. De Tweede Schets kan namelijk meerwaarde bieden door het versterken van de samenhang binnen Benelux en tussen Benelux en zijn omgeving. Het bevorderen van deze samenhang draagt bij aan het versterken van de positie van Benelux binnen het Europese krachtenveld. Dit vormt het economische aspect van samenhang. Het bevorderen van samenhang draagt echter ook bij aan het behoud en de versterking van sociaal-culturele en ecologische kwaliteiten (afbeelding 11).

De belangrijke structurerende elementen hierbij zijn de *natuurlijke structuur*, de steden en groepen van steden, de hoofdinfrastructuren en de open ruimte. De natuurlijke structuur wordt voornamelijk bepaald door de watersystemen en de grotere natuurgebieden en boscomplexen. De steden en groepen van steden spelen een grote rol bij het efficiënt gebruik van voorzieningen en zijn, in combinatie met de hoofdinfrastructuren, een motor van culturele en economische ontwikkeling. De open ruimten zijn van groot belang voor de leefbaarheid van de omgeving.

Wanneer er sprake is van samenhang tussen twee of meer aan elkaar grenzende gebieden, die samen een deelruimte op Benelux-niveau vormen, kan voor deze deelruimte een beleidsstrategie worden ontwikkeld. Zo'n deelruimte is bijvoorbeeld het gebied Maastricht/Heerlen-Hasselt/Genk-Aken-Luik, dat uit vier buurgebieden bestaat.

Als de “samenhang tussen burens” betrekking heeft op aan elkaar grenzende stedelijke gebieden kan gesproken worden over een *stedelijk netwerk*, een complementair en ruimtelijk samenhangend geheel van steden en stedelijke gebieden. Waar het gaat om kleinere stedelijke kernen, gelegen in landelijk gebied zou, het concept van het stedelijk netwerk parafraserend, gesproken kunnen worden van een landelijk netwerk. In het verdere verloop van deze Schets wordt dit aangeduid als een “*basisnetwerk van kleine steden*”. In veel gevallen horen de “burens” tot andere landen en gewesten. Juist ten aanzien van dit soort grensregionale situaties kan de Tweede Schets meerwaarde hebben.

Verschillende, niet aan elkaar grenzende gebieden kampen dikwijls met gelijkaardige problemen of hebben gelijke potenties. Zulke gebieden kunnen van elkaar leren door samen te werken. Dit kan worden aangeduid als samenhang tussen deelruimten als “lotgenoten”. Voor wat het verleden betreft kan gewezen worden op de Hanze-steden. Zo’n duidelijk gestructureerd voorbeeld is vandaag niet aan te wijzen. Samenwerking beperkt zich op dit moment vooral tot het uitwisselen van kennis en ervaringen, informatie dus. Zo houden verschillende oude mijn- en ontginningsgebieden onderlinge contacten. Een zeer actief netwerk is dat van de Eurocities, bestaande uit meer dan 70 steden die in de regel de op één na grootste zijn van hun land. Ten aanzien van het perspectief “samenhang tussen deelruimten als lotgenoten” kan de Tweede Schets eveneens meerwaarde hebben. In het kader van de Benelux-samenwerking, kan gezocht worden naar een versterking van deze vorm van samenhang door bijvoorbeeld het entameren van gezamenlijk onderzoek of het gezamenlijk opzetten en evalueren van proefprojecten. In het geval van steden kan dit omschreven worden als een *stedennetwerk*, een netwerk van steden en stedelijke gebieden die samenwerken vanwege gemeenschappelijke beleidsopgaven. Anders dan bij het stedelijk netwerk is bij een stedennetwerk geen of veel minder sprake van ruimtelijk-morfologische samenhang.

De derde vorm van samenhang die onderscheiden wordt is de samenhang op

het schaalniveau van Benelux⁺. Het betreft samenhang die het gevolg is van een aantal basisstructuren, die zich uitstrekken tot over de grenzen van de Benelux.

Een eerste voorbeeld betreft de natuurlijke structuur; het samenhangend geheel van rivier- en beekvalleien, natuur- en boscomplexen en andere gebieden waar de voor de natuur bepalende biotische en abiotische elementen en processen voorkomen. De natuurlijke structuur bepaalt in zeer hoge mate het ecologisch functioneren van gebieden.

Een andere basisstructuur wordt gevormd door de *stedelijke knooppunten* en stedelijke netwerken. Het versterken van deze structuur is van wezenlijk belang om de open ruimte, en daarmee de diversiteit in stand te houden. Een goed gebruik van allerlei voorzieningen, waaronder openbaar vervoer, is hierbij eveneens gebaat. Bovendien kan alleen zo schaalvoordeel behaald worden, nodig voor zowel de economische als culturele ontwikkeling.

Een derde basisstructuur wordt gevormd door de hoofdinfrastructuur, in belangrijke mate de basis voor het economisch functioneren van Benelux. Gezien de invloed van verkeer op de kwaliteit van de dagelijkse leefomgeving is een uiterst zorgvuldig beleid nodig. Uitgegaan moet worden van *mobiliiteitsbeheersing*, multimodaliteit en een duurzame ruimtelijke inpassing van infrastructuur. De Tweede Benelux Structuurschets streeft dus samenhang na op Benelux⁺-niveau, met oog voor de diversiteit van de ruimten en binnen de randvoorwaarden van duurzaamheid en ruimtelijke kwaliteit. Deze samenhang komt aan bod in een visie en concept voor de gewenste ruimtelijke structuur van de Benelux. In de afbeeldingen 3a en 3b wordt de samenhang geïllustreerd in het beleid in ontwikkeling, enerzijds m.b.t. de stedelijke structuren en anderzijds m.b.t. de structuur van het landelijk gebied.

Het begrip samenhang heeft hier een andere betekenis dan in het Europees beleid, zoals dat onder andere is geformuleerd in het Europees Ruimtelijk Ontwikkelingsperspectief.

Samenhang of cohesie heeft in het Unie-verdrag vooral de betekenis van

economische en sociale samenhang. Het beoogt de verschillen tussen de ontwikkeling van de Europese landen en regio's weg te werken of te verkleinen. Daartoe is onder meer het cohesiefonds opgericht. In de Benelux Schets wordt de samenhang vooral gezien vanuit het oogpunt van de ruimtelijke structuren. Een versterking van de ruimtelijke samenhang moet ten goede komen aan de in Europees- en Benelux-verband beoogde economische en sociale samenhang.

Strategie: samenwerking, communicatie en subsidiariteit

Om de uitgangshouding te realiseren is een strategie nodig die plaats biedt aan de drie beginselen: samenwerking, communicatie en subsidiariteit. Het gangbare planningsinstrumentarium is hiervoor slechts ten dele geschikt. Hiërarchische planfiguren en centralistische procedures, waarin dikwijls een hiërarchie van waarden en belangen vervat is, schieten tekort om specificiteit toe te laten en te stimuleren.

De Tweede Benelux Structuurschets gaat ervan uit dat de uitgangshouding slechts gerealiseerd kan worden indien op elk ogenblik, door alle betrokken partners, vanuit een gelijkwaardige situatie, al dan niet met geslepen messen, wordt samengewerkt rond specifieke gebieden of thema's. Uiteraard verhoogt het werken op verschillende schaalniveaus en met verschillende partners de complexiteit, zowel inhoudelijk als qua aanpak. Het ligt voor de hand dat hiervoor geschikte kanalen, communicatiemiddelen en *omgangsvormen* worden ontwikkeld, die uit kunnen monden in globale dan wel specifieke, zachte dan wel harde, overeenkomsten tussen partners. Dit wordt nader uitgewerkt in de thema's voor samenwerking en het actieprogramma.

Duurzaamheid en kwaliteit, diversiteit en samenhang kunnen met elkaar conflicteren. Samenhang betekent een streven naar een bepaalde "orde", naar meer stabiele, duurzame structuren die de kwaliteit van een groter geheel bepalen. Diversiteit gaat veeleer uit van verandering, onzekerheid, dynamiek, creativiteit. Evenwicht tussen de beginselen wordt niet gerealiseerd door het

opmaken van plannen en regels, die dikwijls leiden naar een uniform beleid. De verwezenlijking van "een dynamische orde" steunt veeleer op het accepteren van de hiervoor geformuleerde uitgangshouding. Acceptatie betekent een permanente vertaling van de uitgangshouding in de maatschappelijke werkelijkheid door communicatie en samenwerking.

De uitgangshouding en het perspectief werken met deelruimten sluit aan bij de keuze van de hoofdthema's vervat in het Bestuurlijk Akkoord. Beide kunnen het denken over de thema's inspireren en het beleid terzake richting geven, uitgaande van de specificiteit van deelruimten. Door te werk te gaan volgens het perspectief "werken met deelruimten" wordt vermeden dat gebieden "vergeten" worden. Dit zou namelijk al snel kunnen gebeuren als louter uitgegaan wordt van een uitwerking van beleidsthema's. Bovendien leidt dit perspectief ertoe dat beslissingen op het daartoe geëigende niveau worden genomen. Dit is de essentie van subsidiariteit. De rol van instituties zoals de Benelux Economische Unie ligt dan vooral in het "smeren" van de subsidiariteit door het bevorderen van communicatie en samenwerking.

2.1.2. Beleidsopties met betrekking tot de ruimtelijke visie

Op basis van de uitgangshouding wordt hieronder een visie geformuleerd. De visie wordt uitgedrukt in een aantal principes die de basis vormen voor de gewenste ruimtelijke ontwikkelingen. Deze principes dienen te worden opgevat als beleidsopties. Deze beleidsopties worden kernachtig geformuleerd, gevolgd door een toelichting.

Beleids optie 2

De volgende principes vormen de elementen van de visie op de gewenste ruimtelijke ontwikkeling van Benelux:

- Selectieve concentratie van stedelijke en economische activiteiten en behoud van openheid;
- Verbrede ontwikkeling van landelijke gebieden;

- Behoud en versterking van concentraties van economische activiteiten;
- Duurzame mobiliteit door multimodaliteit;
- Behoud en ontwikkeling van de natuur en verbetering van de ecologische voorwaarden;
- Bescherming en integraal behoud van het (cultureel) onroerend erfgoed.

Selectieve concentratie van stedelijke en economische activiteiten en behoud van openheid

Er zijn verschillende redenen voor een dergelijke selectieve concentratie, waarbij de *bestaande ruimtelijke structuur* als vertrekpunt dient. Ten eerste wordt hierdoor de stedelijkheid en de culturele en economische kracht van gebieden versterkt. Slechts indien stedelijke gebieden versterkt worden kan Benelux zijn functie als een economisch kerngebied in (Noordwest-) Europa verder ontwikkelen.

Concentratie sluit daarnaast aan bij het streven gericht op een optimaal gebruik van bronnen en uitrusting. Dit beantwoordt aan het duurzaamheidsbeginsel. Door zuinig en efficiënt van de ruimte gebruik te maken kunnen ontwikkelingen beter worden afgestemd op het draagvermogen van de ruimte. Selectieve concentratie levert ook ruimtelijke kwaliteit op, omdat nabijheid kan leiden tot een verweving van functies, die niet alleen stimulerend werkt voor elke functie afzonderlijk, maar ook voor het geheel van functies. Door selectieve concentratie in bepaalde gebieden wordt, tenslotte, de openheid van andere gebieden beschermd en kan bovendien de mobiliteit beter beheerst worden, vooral indien de juiste activiteit op de juiste plaats wordt gesitueerd.

Vanuit dit geheel van overwegingen komt de noodzaak van selectieve concentratie voort. Het is overigens duidelijk dat het met betrekking tot bepaalde economische activiteiten, gelet op de aard van die activiteiten, niet mogelijk of wenselijk zal zijn ze te localiseren in stedelijke gebieden.

De selectiviteit betreft niet alleen de keuze van het meest geschikte gebied voor bepaalde activiteiten, maar eveneens de beste plaats binnen het gebied

zelf. In de Tweede Schets zijn beide aspecten uitgediept in het hoofdstuk met betrekking tot de gewenste ruimtelijke structuur en in de verschillende thema's, vooral het thema "mobiliteitsbeheersing door locatiebeleid".

Uitgaande van het streven naar selectieve concentratie ligt het voor de hand dat stedelijke gebieden, met name de stedelijke knooppunten en de stedelijke netwerken, in de eerste plaats in aanmerking komen als drager van specifieke stedelijke activiteiten. Daarnaast is in bepaalde mate ook in kleine steden en belangrijke dorpen in het landelijk gebied een selectieve groei vereist om de *leefbaarheidsfunctie*, waaronder de regionale verzorgings- en werkgelegenheidsfunctie, veilig te stellen. Zo wordt in Luxemburg het accent gelegd op selectieve deconcentratie van bepaalde activiteiten vanuit steden naar de kleinere en middelgrote kernen.

Verbrede ontwikkeling van landelijke gebieden

Het onderwerp «Landelijke gebieden» vormt één de vier specifieke thema's van de Tweede Benelux Structuurschets en wordt in hoofdstuk 3.3. nader uitgewerkt. In bepaalde landelijke gebieden staat de leefbaarheid onder druk, vooral vanwege afname van de werkgelegenheid. Verbrede ontwikkeling van dergelijke gebieden betekent dat het perspectief gericht is op het ontwikkelen van kansrijke activiteiten. Het kan daarbij gaan om agrarische activiteiten in combinatie met bepaalde vormen van recreatie en toerisme en het beheer van natuur, bos, landschap en water, maar ook om andere dan natuur- en landbouwgerelateerde activiteiten. De ruimtelijke draagkracht van het landelijk gebied vormt het uitgangspunt bij de localisatie van die andere activiteiten.

De verschillende deelruimten in het landelijk gebied van de Benelux moeten tegelijkertijd drie hoofdfuncties vervullen: een *productiefunctie* (land- en bosbouw, waterwinning, recreatie), een *protectiefunctie* (bescherming van kwaliteiten) en een *leefbaarheidsfunctie* (economisch, sociaal en cultureel draagvlak voor de bevolking).

De leefbaarheidsfunctie kan door veel gebieden niet optimaal meer worden

vervuld. Dit wordt veroorzaakt door meerdere factoren. Belangrijk is de teruglopende werkgelegenheid in de landbouw in combinatie met de schaalvergroting van landbouwbedrijven. Belangrijk is ook de schaalvergroting binnen het voorzieningenapparaat. Voorzieningen vragen hierdoor een steeds groter bevolkingsdraagvlak, terwijl daarentegen in sommige gebieden het bevolkingsaantal verder terugloopt. Hierdoor neemt het aanbod aan voorzieningen af. Tegelijkertijd neemt ook de bereikbaarheid van voorzieningen af doordat vrijwel overal in het landelijk gebied van Benelux het aanbod en de kwaliteit van het openbaar vervoer verminderen.

Hoewel sprake is van bepaalde leefbaarheidsproblemen zijn desondanks in veel landelijke gebieden belangrijke potenties aanwezig. Verschillende indicatoren wijzen erop dat deze geleidelijk realiteit worden. Perspectief kan worden geboden door bepaalde ontwikkelingen te stimuleren:

- het stimuleren van samenwerking. Deze zou vooral gericht kunnen worden op het organiseren van complementariteiten tussen kleine en middelgrote kernen. Potenties op het gebied van werkgelegenheid en voorzieningen zouden aldus gebundeld kunnen worden. Dit draagt bij aan de instandhouding van de leefbaarheid van het landelijk gebied;
- perspectief geven aan kansrijke agrarische activiteiten. Door marktontwikkelingen staat het economisch rendement van bepaalde teelten onder druk. Nieuwe teelten en nieuwe producten kunnen uitkomst bieden. Wel moet hierbij de agrarische ontwikkeling onderworpen blijven aan randvoorwaarden met betrekking tot de kwaliteit van ruimte, water en milieu. De opgave is om een duurzaam perspectief te ontwikkelen, waarbij de economische belangen van de landbouwsector op een evenwichtige manier afgewogen worden ten aanzien van genoemde kwaliteitsaspecten. Het beginsel van niet afwentelen zal hierbij leidraad moeten zijn;
- integratie van het medegebruik van het landelijk gebied. Het gaat hierbij om ruimtelijk goed inpasbare, niet-agrarische activiteiten;
- behoud en waar mogelijk versterking van de differentiatie van het landelijk gebied. Deze differentiatie geldt zowel de landschappelijke verschijningsvorm als de aard van de economische activiteiten;

- behoud en ontwikkeling van natuur en landschap. Voor de ontwikkelingsmogelijkheden van het landelijk gebied worden ecologische en landschappelijke kwaliteiten steeds belangrijker, niet alleen vanwege de intrinsieke kenmerken, maar ook vanwege de betekenis voor recreatie en toerisme;
- behoud en waar mogelijk versterking van de openheid. Openheid vormt een essentieel kenmerk van het landelijk gebied. Het gaat hier om een belangrijke intrinsieke kwaliteit, die dan ook een randvoorwaarde moet zijn voor ruimtelijke ontwikkelingen.

Behoud en versterking van concentraties van economische activiteiten

Benelux speelt economisch gezien een belangrijke rol in Europa, in het bijzonder in Noordwest-Europa.

De Benelux heeft een groot aantal economische potenties. De economische potenties van Benelux beperken zich vanzelfsprekend niet tot de zeehavens. Er kan gewezen worden op de economische kracht van de stedelijke conglomeraten van de Benelux. Daarnaast is in Benelux een aantal belangrijke luchthavens gelegen, Schiphol, Zaventem en Findel, alsmede een aantal bestaande en potentiële concentraties van economische activiteiten, waarbinnen processen op het vlak van productie, distributie en vervoer worden georganiseerd. Het is van essentieel belang deze concentraties te versterken. Tegelijkertijd komt het er op aan ontwikkelingen duurzaam in te passen omwille van de kwaliteiten van ruimte, water en milieu.

Benelux heeft ook een zeer belangrijke distributiefunctie, die tot uitdrukking komt in de aanwezigheid van twee grote maritieme *mainports*, Rotterdam en Antwerpen, en voorts gedragen wordt door een aantal andere zee- en luchthavens (zie afbeelding 12). Al deze havens zijn zelfs van cruciaal belang voor de economische positie van Europa als geheel. Een goede toegankelijkheid van de havens dient dan ook gewaarborgd te worden. Het is van belang dat samenwerking tot stand komt tussen de maritieme *mainports* en de andere zeehavens. Samen vormen ze immers één complex,

het grootste ter wereld. Deze samenwerking komt uiteraard niet in de plaats van concurrentie tussen de zeehavens, maar vormt er een belangrijke aanvulling op, zodat de gezamenlijke positie sterker wordt. Dit vereist onder meer complementariteit tussen maritieme en continentale concentraties van economische activiteiten en hun voor- en *achterlandverbindingen*. Niet alleen kan aldus een zo hoog mogelijk rendement van investeringen bereikt worden, tevens kan de negatieve invloed op het milieu geminimaliseerd worden.

Duurzame mobiliteit door multimodaliteit

Het goed functioneren van het netwerk van hoofdinfrastructuur is van cruciaal belang voor de economische positie van Benelux. Het verkeer is echter tegelijkertijd in toenemende mate verantwoordelijk voor de belasting van het milieu en de ruimte. Ook raken steeds grotere delen van de infrastructurele netwerken, vooral de wegnetten, overbelast, wat nadelige economische gevolgen heeft. Het is daarom nodig dat gewerkt wordt aan duurzame mobiliteit. Met het oog op de duurzaamheid van ruimtelijke ontwikkelingen moet de groei van het *wegverkeer* (zowel personen- als goederenvervoer) zoveel mogelijk worden teruggedrongen en worden overheveld naar vervoerswijzen die het milieu minder belasten. Dit betekent dat milieuvriendelijkere vervoerssystemen en -netwerken verder moeten worden ontwikkeld en waar nodig uitgebouwd, waarbij de onderlinge aansluiting dient te worden geoptimaliseerd. Daarbij verdient de onderlinge *verbinding* van de stedelijke netwerken en overige *economische concentratiegebieden* speciale aandacht. Het beleid moet er tevens op gericht zijn de groei van de vraag naar verplaatsingen te verminderen en de multimodaliteit te versterken. Voor wat het laatste betreft wordt de klemtoon gelegd op het stimuleren van het gebruik van milieuvriendelijke modi. Dit vraagt om een goed ontwikkeld locatiebeleid, gericht op het lokaliseren van de juiste activiteit op de juiste plaats. Daarnaast moeten de verplaatsingen zelf “herverkaveld” worden. Voor wat het personenvervoer betreft moet de rol van het langzame verkeer groter worden en moet meer gebruik worden gemaakt van het openbaar vervoer. Dit laatste is vooral van belang op het regionale schaalniveau. Op dit niveau moet de rol

van het *voorstedelijk vervoer* versterkt worden, in combinatie met de ontwikkeling van *overstappunten* van privé naar openbaar vervoer. Een belangrijk neven doel hierbij is verhoging van de verkeersveiligheid. Multimodaliteit toegepast op het goederenvervoer wil zeggen dat de verschillende infrastructuurnetwerken (spoor, water, weg en lucht) worden geïntegreerd, zowel fysiek als qua gebruik.

Ter bereiking van het beleidsdoel “duurzame mobiliteit door multimodaliteit” is het in het bijzonder noodzakelijk dat de grenzen van het beleidsveld ruimtelijke ordening en de grenzen van de Benelux worden overschreden. Vanuit de ruimtelijke ordening in Benelux verband zijn er dringende redenen om duurzame mobiliteit door multimodaliteit te bepleiten bij de betrokken sectoren op nationaal en gewestelijk niveau, het niveau van de Europese Unie en in de buurlanden en -regio's.

Behoud en ontwikkeling van de natuur en verbetering van de ecologische voorwaarden

Behoud, instandhouding en ontwikkeling van natuur, zowel kwantitatief als kwalitatief, en de zorg voor het goed functioneren van ecologische systemen is niet enkel nodig voor de mens zelf, bijvoorbeeld om redenen van volksgezondheid. De natuur heeft namelijk ook eigen, intrinsieke waarden. Het integreren van de zorg voor natuur in beleid maakt deel uit van het streven naar een duurzame ontwikkeling. In de verschillende landen en gewesten wordt hieraan veel aandacht besteed, zowel in ruimtelijk beleid als in sectorbeleid. Samenwerking in Benelux-verband kan op dit punt een bijdrage leveren. Dit komt vooral doordat het gaat om een vraagstuk dat duidelijk grensoverschrijdend is. Dit geldt voor de natuur in het algemeen en watersystemen in het bijzonder, waarbij het zowel grond- als oppervlakte water betreft. Het beleid van de landen en gewesten kan beter op elkaar worden afgestemd zodat maatregelen elkaar kunnen versterken. Belangrijk is ook dat hierdoor op het Europese schaalniveau, dat eveneens van belang is voor het voortbestaan van ecologische systemen, een grotere mate van coherentie

ontstaat. Natuur is immers grenzeloos.

De Benelux-partners zullen terzake dezelfde uitgangspunten en doelstellingen hanteren om zo mogelijk gezamenlijk een gewenste ecologische hoofdstructuur voor Benelux⁺ te ontwikkelen, met bijzondere aandacht voor de grensgebieden.

Bescherming en integraal behoud van het (cultureel) onroerend erfgoed

De Beneluxlanden worden gekenmerkt door het bestuur van een rijk en gevarieerd patrimonium. Monumenten, bouwcomplexen en natuurgebieden vormen er “culturele landschappen” die een sterke uitstraling verlenen aan de verschillende geografische bestanddelen van de Benelux en ook ongetwijfeld aan de kwaliteit van de leefomgeving bijdragen.

In het licht van de uitgangshouding (diversiteit, kwaliteit en cohesie) bepleit de schets een afgestemd ruimtelijk beleid ten behoeve van de bescherming en het integraal behoud van dit waardevol erfgoed.

Tot dit integraal behoud behoren met name actieve begeleidingsmaatregelen voor de wettelijke bescherming om het voortbestaan van het beschermde erfgoed te waarborgen. Dit optreden gaat van het onderhoud, de restauratie en ontwikkeling van het erfgoed tot de acties ter voorlichting en bewustwording van het grote publiek.

2.2. Beleidsopties met betrekking tot het ruimtelijk concept voor Benelux

Het ruimtelijk concept drukt in kernachtige termen de beginselen uit die de ordening van de ruimte bepalen. Hieronder worden de verschillende deelconcepten uiteengezet welke samen het ruimtelijk concept voor Benelux vormen (zie integratiekaart).

Het aanvaarden van de conceptelementen die aan de basis liggen van de

gewenste ruimtelijke structuur (zie kaarten 1-5) betekent dat ze in de landen en gewesten ter discussie worden gesteld en eventueel, al dan niet in samenwerking, nader worden uitgewerkt. Deze uitwerking kan aanleiding geven tot doorwerking in de eigen plannen. Het ruimtelijk concept voor Benelux⁺ steunt in belangrijke mate op de ruimtelijke concepten van de landen en gewesten van Benelux. De inhoud en de voorstellingswijze van de gewenste ruimtelijke structuur in de nationale en gewestelijke plandocumenten is echter zeer verscheiden (zie afbeelding 8). Bovendien kan het ruimtelijk concept voor Benelux hiervan zeker geen optelsom zijn. Als een eerste stap naar een Benelux-concept is het echter van belang de gewenste ruimtelijke structuur in de verschillende landen en gewesten te interpreteren en te zoeken naar ruimtelijke beleidscategorieën die een betekenis hebben op Benelux-niveau.

Beleids optie 3

De volgende deelconcepten vormen gezamenlijk het ruimtelijk concept voor Benelux:

- Drie samenhangende deelruimten met een eigen karakter en rol;
- Een veelkleurig en open netwerk;
- Toplocaties in stedelijke knooppunten en netwerken;
- Benelux-mainport: één havencomplex;
- Gebundelde multimodale hoofdverbindingen tussen de stedelijke netwerken en tussen de havens en hun achterland;
- “Deelruimten” met een eigen gezicht als dynamische en flexibele basiselementen.

2.2.1. Drie samenhangende ruimten met een eigen karakter en rol

In de Eerste Schets van 1986 werd reeds het bestaan van drie ruimtelijke onderdelen in Benelux onderkend, waarvoor een gemeenschappelijk en een specifiek perspectief en beleid gewenst zijn (zie afbeelding 9). De interpretatie van het beleid in ontwikkeling van de landen en gewesten bevestigt het bestaan van deze onderdelen (zie afbeelding 11). Geplaatst in het ruimere kader dat door Benelux⁺ gevormd wordt, krijgen de betreffende drie onderdelen een wat andere dimensie (kaarten 1.1 en 1.2). De drie ruimtelijke onderdelen houden niet op bij de landsgrenzen, maar sluiten aan bij gelijksoortige gebieden rond Benelux. De afbakening van de drie deelruimten zoals weergegeven op genoemde kaarten is overigens louter indicatief. Het gaat achtereenvolgens om *Benelux-Delta*, *Benelux-Noord* en *Benelux-Zuid*. Erkennen dat de Benelux kan worden ingedeeld in drie gebieden, moet gepaard gaan met een juiste waardering van de samenhang tussen de deelruimten. De specifieke economische en ecologische kwaliteiten van de delen van de Benelux hebben interactie tussen deze delen tot gevolg. Deze complementariteit van kwaliteiten kan worden geoptimaliseerd door naast beleid voor de delen op zich, ook oog te hebben voor de Benelux als geheel.

Benelux-Delta

Benelux-Delta wordt gekenmerkt door de aanwezigheid van meerdere grote zeehavens, een dichte concentratie van stedelijke gebieden, stedelijke netwerken en economische concentratiegebieden, regionale complexen van intensieve landbouw, een zeer dicht net van infrastructuur en de aanwezigheid van een groot aantal internationale functies en activiteiten. Brussel, zetel van belangrijke Europese hoofdstedelijke functies, staat wat dit betreft bovenaan. Door de concentratie van al deze functies staat het gebied onder grote druk.

Omdat Benelux-Delta grote economische potenties heeft wordt gestreefd naar een verdere concentratie van intensieve activiteiten in dit gebied. Hierbij moet echter wel zeer veel aandacht uitgaan naar de leefbaarheid. Dit betekent onder meer dat natuurlijke kwaliteiten strikt beschermd en, waar mogelijk, nieuw ontwikkeld moeten worden. Eveneens moet de openheid beschermd worden en moet zeer veel aandacht uitgaan naar de verschijningsvorm van stedelijke functies. Vanwege de omvang van het wegverkeer en de groei daarvan moet mobiliteit strikt beheerst gaan worden. Tot slot moet in zijn algemeenheid het stedelijk ecologisch evenwicht bevorderd worden, wat eventueel zelfs betekent dat bepaalde gebieden geherstructureerd moeten worden.

Benelux-Delta wordt in zijn karakteristieken sterk bepaald door de valleien van de Rijn, de Maas en de Schelde en hun zijrivieren. Deze watersystemen vormen een dicht netwerk, waardoor het gehele gebied gekarakteriseerd kan worden als de Benelux-Delta. Naast de rivier- en beekvalleien en de natuurgebieden is in Benelux-Delta een aantal gebieden gelegen met een zeer belangrijke functie in termen van open ruimte en de buffering ten opzichte van stedelijke gebieden. Het betreft de Kustzone, het Groene Hart met het hierop aansluitende Rivierengebied. Het Kempisch Middenzandgebied, dat loopt van Zeeland tot de Maasvallei. Zeeland dat deels een blauw-groene oase vormt tussen de mainports Rotterdam en Antwerpen, de Vlaamse Ardennen-Henegouwen en Haspengouw, inclusief de leemplateaus in het noorden van

Wallonië. Naar de Deltamonding dient bijzondere aandacht uit te gaan en dient een ruimtelijk evenwicht nagestreefd te worden tussen de natuurlijke waarden en de economische roeping van de Rijn-Schelde Delta. Gezien de hoge dichtheid zijn ook de vele kleine natuurelementen van groot belang vanuit het oogpunt van ecologie en ruimte (openheid). Benelux-Delta vertoont, samenvattend, een rijke schakering van diverse ruimten op een zeer kleine oppervlakte. Net als de andere twee deelruimten (zie hieronder) strekt de Benelux-Delta zich in ruimtelijk opzicht uit tot over de Benelux-grenzen, met name de sterk verstedelijkte gebieden van Noord-Rijn Westfalen en Nord-Pas-de-Calais dienen in dit verband genoemd te worden.

Benelux-Noord

In Benelux-Noord, het tweede ruimtelijke onderdeel van Benelux⁺, komen verscheidene stedelijke gebieden voor, waarvan Groningen, Leeuwarden en Zwolle aangeduid kunnen worden als *stedelijk knooppunt*. De Eemsmond heeft een zich ontwikkelende havenfunctie. De ruimtelijke structuur en de verschijningsvorm van Benelux-Noord wordt verder in belangrijke mate bepaald door een grondgebonden, grootschalige landbouwfunctie. De rol van de agri-industrie wordt niettemin steeds groter. Het gebied heeft belangrijke ecologische, landschappelijke en toeristisch-recreatieve waarden en potenties. Delen van Benelux-Noord kunnen aangemerkt worden als internationaal watersportgebied. Het verder benutten van de potenties van de verspreid liggende stedelijke en economische concentraties en van de agrarische, ecologische landschappelijke en toeristisch-recreatieve waarden en potenties is een belangrijke opgave voor de ruimtelijke ordening in dit gebied. Omdat gebieden aan weerszijden van de Nederlands-Duitse grens een hoge mate van verwantschap vertonen, omvat Benelux-Noord ook delen van Ostfriesland. Benelux-Noord maakt bovendien deel uit van een grotere Europese deelruimte: de Noordelijke Kustregio, die kustgebieden van Duitsland en Denemarken omvat.

Benelux-Zuid

Benelux-Zuid, het derde ruimtelijke onderdeel van Benelux⁺, bestaat uit de Waalse Ardennen, de Condroz, Famenne en Belgisch Lotharingen. Deze gebieden maken, samen met de Oesling en Gutland, de Franse Ardennen en de Duitse Eifel, deel uit van een veel groter geheel dat wordt gevormd door het relatief open gebied, gelegen tussen Benelux-Delta, de stedelijk conglomeraten Rijn-Ruhr/Rijn-Mainz en het Parijse Bekken. In deze grensoverschrijdende ruimtelijke eenheid is een aantal vanuit Benelux-oogpunt belangrijke stedelijke knooppunten gelegen: Luxemburg, Metz, Saarbrücken, Aarlen, Trier en Thionville. Deze stedelijke knooppunten hebben de potenties om zich door middel van samenwerking te ontwikkelen tot een grensoverschrijdend netwerk, met een betekenis die verder reikt dan verzorging en toerisme. De rol van de steden als ontwikkelingsmotor kan hiermee versterkt worden. Specifiek voor Luxemburg spelen de hoofdstedelijke Europese functies, en meer in het algemeen de potenties op het vlak van de tertiaire sector, een belangrijke rol.

Door de ligging tussen stedelijke conglomeraten, waar belangrijke economische en stedelijke functies zijn samengebald, kan Benelux-Zuid onder druk komen van allerlei activiteiten die de open ruimte opzoeken. Hierdoor kunnen belangrijke endogene potenties en kwaliteiten, zoals de natuur, de boscomplexen, het aantrekkelijke reliëf, onder druk komen te staan. Het ruimtelijk beleid ten aanzien van de open ruimte zou bij voorkeur gericht kunnen worden op een goede verweving van bestaande en nieuwe activiteiten, en een juist beheer van de ruimte, gericht op duurzaamheid (rentmeesterschap). De rol van de landbouw en landbouwers zal, naar verwacht mag worden, een andere betekenis krijgen.

2.2.2. Een veelkeurig en "open" netwerk

Aansluitend bij het beleid van de landen en gewesten wordt er in de Tweede Schets van uitgegaan dat de ruggegraat van de ruimtelijke structuur wordt

gevormd door het netwerk van rivier- en beekvalleien, samen met de natuurgebieden en boscomplexen. Hierbij speelt niet alleen de ecologische waarde een rol, maar ook de ligging, de verschijningsvorm en het gebruik van deze structuurelementen. De plaats van andere ruimtelijke elementen wordt hierdoor immers medebepaald. Ook de grote cultuurlandschappen, overwegend gebruikt ten behoeve van landbouwdoeleinden, maken deel uit van dit open netwerk. Door een verweving van landbouwfuncties met natuurlijke elementen wordt de ecologische en landschappelijke waarde van deze cultuurlandschappen verhoogd. Grond- en oppervlaktewater vormen een hoofdbestanddeel van de natuurlijke structuur. Stroomgebieden zijn bij uitstek aangrijpingspunten voor de vorming van gemeenschappelijk beleid. De relatie tussen de onderdelen van het open netwerk is belangrijk, evenals de buffering ten opzichte van stedelijke gebieden. Hierdoor wordt gestreefd naar het behoud van zowel *corridors*, die grotere open ruimten met elkaar verbinden, als van *buffers*, die gelegen zijn tussen stedelijke gebieden en stedelijke netwerken (zie kaart 2).

2.2.3. *Toplocaties* in stedelijke knooppunten en netwerken

Het gedifferentieerd geschikt houden of maken van stedelijke knooppunten en stedelijke netwerken voor nationale, internationale en mondiale activiteiten, draagt in belangrijke mate bij aan de economische kracht en potenties van het hele Benelux-gebied.

Er wordt in dit concept een onderscheid gemaakt tussen de internationale stedelijke netwerken en de grensoverschrijdende stedelijke netwerken.

De noordzuid keten van (inter)nationale stedelijke netwerken

Te midden van de internationale stedelijke netwerken van Rijn-Ruhr, het Parijse Bekken en Groot-Londen, is er in de Benelux-Delta een krachtige ontwikkelingspotentie in de *noordzuid keten van (inter)nationale stedelijke netwerken*. Deze keten vormt de economische ruggengraat van de Benelux-

Delta en bestaat uit de Randstad, de Vlaamse Ruit, het Brussels-Europees Hoofdstedelijk gebied en de *Waalse centrale driehoek* (kaart 3). Het Belgisch deel zou, in verscheidenheid van onderdelen, als een potentiële ruimtelijke eenheid kunnen worden beschouwd. De ruimtelijke afstemming in dit *Centraal Belgisch Stedelijk Netwerk* is een belangrijk streven. In deze noordzuid keten bevindt zich een concentratie van belangrijke infrastructuur, functies en voorzieningen. Er wordt geopteerd voor het verder geschikt maken van de noordzuid keten als Europees en zelfs mondiaal stedelijk netwerk. Van groot belang hierbij is de optimalisatie van het spoorwegennet, de verbinding tussen dit net en de luchthavens Schiphol en Zaventem en de organisatie van het stedelijk en voorstedelijk vervoer.

Deze beleidsoptie betekent niet dat een aaneengesloten, stedelijk bebouwd gebied moet worden gerealiseerd, een *ontwikkelingscorridor*, integendeel. De noordzuid keten moet beschouwd worden als een aaneenschakeling van steden, stedelijke knooppunten en stedelijke netwerken, die de bevolkingsgroei en de economische activiteiten opvangen. Open ruimten en natuurgebieden zijn belangrijke, complementaire onderdelen. Vanwege deze complementariteit, maar ook vanwege de ruimtelijke complexiteit, moet het gebied als een deelruimte aangepakt worden. Hierbij moet bijzondere aandacht gaan naar de contactzone van de Rijn-Schelde-Delta (Deltamonding). In deze contactzone worden de stedelijke netwerken van noord en zuid met elkaar verweven waar mogelijk en van elkaar gescheiden waar nodig.

Het creëren en versterken van een vestigingsmilieu voor hoogwaardige activiteiten in de noordzuid keten betekent niet dat elders in de Benelux geen gelijkaardige activiteiten gelokaliseerd zouden kunnen worden. Andere stedelijke netwerken of stedelijke knooppunten, gelegen buiten de noordzuid keten, hebben ook potenties voor het aantrekken van specifieke topactiviteiten. Hierbij kan gedacht worden aan het MHAL-stedelijk netwerk, waar bijzondere locatievoorwaarden aanwezig zijn voor bedrijven die gelieerd zijn aan het universitair onderwijs en onderzoek en de transportsector en aan de stad Luxemburg, dat een toplocatie is voor het internationale bank- en verzekeringswezen en de zetel is van een aantal Europese instellingen.

Het versterken van de samenhang in de noordzuid keten voegt een dimensie toe aan de bestaande en nog versterkende oostwest relaties met andere stedelijke netwerken zoals Rijn-Ruhr, Lille-Kortrijk-Tournai en Londen.

Grensoverschrijdende stedelijke netwerken als poorten en schakels

Het beleid in de verschillende landen en gewesten schenkt steeds meer aandacht aan grensoverschrijdende problemen en aan de potenties van grensregio's. Complementair aan de internationale stedelijke netwerken ontwikkelen zich in Benelux⁺ drie grensoverschrijdende stedelijke netwerken: Maastricht/Heerlen-Hasselt/Genk-Aken-Luik (MHAL), Aarlen-Luxemburg-Trier-Thionville-Metz-Saarbrücken (Saar-Lor-Lux) en Lille-Kortrijk-Tournai (LiKoTo) (zie kaart 3). Daarnaast kunnen nog twee netwerken worden onderscheiden die ruimtelijk-economisch minder zwaar zijn: Nijmegen-Arnhem-Kleve-Emmerich (ANKE) en Hengelo-Enschede-Gronau (HEG).

Deze grensoverschrijdende stedelijke netwerken hebben een grote betekenis, doordat zij "drager" zijn van een aantal belangrijke functies en infrastructuren. Door de ligging kunnen ze als poorten van Benelux⁺ aangemerkt worden, als schakels tussen grotere stedelijke netwerken en als concentratiepunten op de noordzuid en oostwest verbindingen. Ook ten aanzien van de grensoverschrijdende stedelijke netwerken geldt dat gestreefd wordt naar een bundeling van activiteiten in deze gebieden.

2.2.4. De Benelux-mainport: één havencomplex

Benelux heeft rond de Deltamonding veel havens die samen veruit het grootste en belangrijkste havengebied ter wereld vormen (zie afbeelding 12). De Schets gaat ervan uit dat de havens aan kracht kunnen winnen indien er samengewerkt wordt. In de praktijk gebeurt dit reeds, zij het hoofdzakelijk door het bedrijfsleven. Het is zeker niet nodig alle concurrentie uit te schakelen. Wel is het noodzakelijk om krachten te bundelen zodat gezamenlijke belangen beter verdedigd kunnen worden en vermeden kan worden dat dubbele investeringen optreden, onder meer in infrastructuur. In dit verband moeten vooral de achterlandverbindingen worden genoemd, die essentieel zijn voor het functioneren van de *Benelux Mainport* (kaart 4).

2.2.5. Gebundelde multimodale *hoofdverbindingen* tussen de stedelijke netwerken en tussen de havens en hun achterland

Dit concept is voor een groot deel reeds gerealiseerd. Voor het resterende deel geldt dat er plannen ontwikkeld worden of dat deze worden uitgevoerd. Het netwerk bestaat uit bundels noordzuid en oostwest gerichte multimodale infrastructuren. Vanwege de vorm van Benelux-Delta en het patroon van stedelijke gebieden is dit netwerk samengesteld uit een reeks van met elkaar gekoppelde driehoeken (kaart 5), gelegen binnen twee grootschalige tangenten, die in zekere zin Benelux-Delta afbakenen. Slechts hier en daar is nog sprake van *ontbrekende schakels* en *knelpunten*, die gezamenlijk moeten worden geïnventariseerd en aangepakt. Mobiliteitsbeheersing en multimodaliteit zijn essentieel voor het functioneren van de netwerken. Dit geldt zowel voor het personen- als het goederenvervoer.

2.2.6. “Deelruimten” met een eigen gezicht als dynamische en flexibele basiselementen

In de uitgangshouding wordt het belang van diversiteit en van deelruimten met eigen kenmerken en potenties onderstreept. In een wereld waarin uniformiteit en banaliteit nog steeds groeiende zijn moet blijvend aandacht worden gegeven aan de identiteit van deelruimten en aan natuurlijke en culturele verscheidenheid en kwaliteit. Identiteit wordt uitgedrukt door de wijze waarop de ruimte is en wordt vormgegeven, door de “architectuur” van de ruimte anders gezegd. Vorm is een cultuuruiting en bepaalt in hoge mate de leefbaarheid en de “beleefbaarheid” van de omgeving. Beide aspecten kunnen niet louter rationeel tot stand komen. In essentie gaat het om een totstandkomingsproces waarin tradities, gevoelens en individuele waarneming een grote rol spelen. Alleen zo kan een beeld van diversiteit worden gecreëerd. Ook op het niveau van Benelux moet hieraan aandacht worden

besteed.

Het werken met deze deelruimten, als ruimtelijk basiselement, moet het behoud en de ontwikkeling van diversiteit mogelijk maken. Dit biedt voor elke deelruimte de mogelijkheid zich sociaal, cultureel en economisch optimaal te ontwikkelen. Op deze wijze kunnen verschillen in levensstandaard tussen deelruimtes zoveel mogelijk worden voorkomen dan wel verkleind. Uiteraard worden voor de lagere schaalniveaus geen concepten voor de deelruimten voorgesteld. Dit is een taak voor andere beleidsniveaus. Het Benelux-samenwerkingsverband wordt gericht op het stimuleren van de zelfwerkzaamheid en zelforganisatie binnen de verschillende deelruimten. Benelux kan deze organisatie steunen en “smeren” zodat men eventueel tot een permanente en dynamische afstemming komt. Het ruimtelijk beleid zal dus in geen geval centraal, hiërarchisch en volgens vooraf vastgelegde patronen verlopen, maar gelijktijdig, waarbij elke deelruimte en elk niveau als gelijkwaardig worden beschouwd. Communicatie en samenwerking tussen de betrokkenen op alle niveaus is hier het belangrijkste planningsinstrument.

3. Beleidsopties per thema

In het voorgaande is het afwegingskader uitgewerkt waarbinnen tot beleidsuitspraken gekomen wordt met betrekking tot de vier in het Bestuurlijk Akkoord van april 1994 geselecteerde thema's. Hieronder worden per thema de geformuleerde beleidsopties weergegeven. Deze worden telkens voorafgegaan door inhoudelijke toelichtingen.

3.1. Mobiliteitsbeheersing door locatiebeleid

De landen en gewesten van Benelux worden met een dicht en intensief gebruikt infrastructuurnet en te sterke groei van het wegverkeer geconfronteerd (zie afbeelding 13). De groei van het wegverkeer betreft het vervoer van zowel personen als goederen. Het gaat om een uiterst complex vraagstuk omdat het wegverkeer een integrerend bestanddeel van de hedendaagse levenswijze en economie uitmaakt.

Doordat geen of onvoldoende randvoorwaarden zijn gesteld hebben de vervoermiddelen steeds de locatie van activiteiten zo niet bepaald, dan toch beïnvloed. Op dit moment wordt beseft dat een beter evenwicht tot stand gebracht moet worden. Dit veronderstelt een actief locatiebeleid. In het Bestuurlijk Akkoord van april 1994 is dan ook als een van de doelstellingen van de Schets genoemd: "Het formuleren van een visie op een dusdanige afstemming van wonen, werken, voorzieningen en infrastructuur dat sprake zal zijn van mobiliteitsbeheersing".

De gevraagde mobiliteitsbeheersing is hiermee vooral gericht op het terugdringen van de groei van het wegverkeer. Het is niet de bedoeling mobiliteit als zodanig op de helling te zetten, maar wel deze qua

verschijningsvorm beter te organiseren. Dit uitgangspunt is in overeenstemming met de basisbeginselen inzake duurzaamheid en kwaliteit die aan de Tweede Schets ten grondslag liggen.

Een locatiebeleid terzake staat echter niet op zichzelf, maar moet ook bijdragen aan de realisatie van de gewenste ruimtelijke structuur. Bovendien zal locatiebeleid complementair moeten zijn aan het beleid in het kader van de overige thema's van de Tweede Schets. Bereikbaarheid is een belangrijke factor binnen het beoogde locatiebeleid maar het zal duidelijk zijn dat in specifieke situaties bepaalde andere factoren een belangrijke rol spelen (bijv. sociaal-economische factoren; ruimtelijke kwaliteit; milieu) Voortbouwend op het beleid zoals dat in de afzonderlijke landen en gewesten gevoerd en ontwikkeld wordt gaat de Tweede Benelux Structuurschets uit van twee algemene beleidsrichtingen, welke in een viertal luiken nader worden uitgewerkt.

3.1.1. Twee beleidsrichtingen voor mobiliteitsbeheersing

Om te komen tot de noodzakelijk mobiliteitsbeheersing kunnen twee beleidsrichtingen aangehouden worden. Er wordt gestreefd naar het afremmen van de groei van het verkeer. Voorts wordt er naar gestreefd om het gebruik van de meest geëigende vervoermodi te stimuleren.

- Afremmen van de groei

In het streven naar duurzaamheid en kwaliteit wordt de meeste winst behaald als gebruik verminderd kan worden. Wordt dit uitgangspunt gerelateerd aan het verkeer dan kan dit vertaald worden als het beperken van de behoefte aan verplaatsingen. Tal van negatieve effecten zullen minder zijn als een vermindering optreedt van de groei van het *verkeersvolume*: het aantal verplaatsingen vermenigvuldigd met de afstand.

Het locatiebeleid is erop gericht de verplaatsingsnoodzaak te beperken. Dit

geldt uiteraard zowel het personen- als het goederenvervoer.

Personenvervoer

Het terugdringen van de groei van het verkeersvolume moet vooral verwezenlijkt worden door verkleining van verplaatsingsafstanden. Dit heeft, samengevat, duidelijke gevolgen voor de locatie van activiteiten.

- De spreiding van functies moet afgeremd worden door een goede groepering in stedelijke centra en stedelijke netwerken.
- Complementaire functies, zoals wonen, werken, voorzieningen en infrastructuur, moeten onderling voor wat betreft hun locatie beter afgestemd worden.

Goederenvervoer

De beleidsopgave ligt hier vooral op het vlak van het bevorderen van het gebruik van verkeersmodi die vanuit het oogpunt van de kwaliteit van ruimte en milieu het meest geschikt zijn.

De infrastructuur en ermee verbonden voorzieningen moeten voldoen aan de eisen die de markt daaraan stelt. Tevens komt het aan op het treffen van maatregelen in termen van locatie om het gebruik van die vervoermodi te stimuleren.

- Ombuigen modal split

Het gebruik van de meest geëigende vervoermodi betreft het “herverkavelen” van de verplaatsingen of, anders gezegd, het ombuigen van de “*modal split*”

Personenvervoer over korte afstanden

Het doel is hier om complementaire functies voor vooral de dagelijkse behoeften op lokaal schaalniveau in elkaars nabijheid te situeren, in het bijzonder in stadswijken en verstedelijkte kernen. Dit ter stimulering van het fiets- en wandelverkeer.

Personenvervoer over middellange en lange afstanden

In de vorm van openbaar vervoer, maar ook door carpooling, worden verkeersmiddelen efficiënter benut. Om dit mogelijk te maken moet wel aan bepaalde voorwaarden worden voldaan. De inachtneming van locatieprincipes in het kader van de ruimtelijke ordening kan stimulerend werken.

Een optimaal aanbod van voorzieningen op het vlak van het openbaar vervoer vereist een voldoende aantal gebruikers. Dit kan op twee manieren worden bereikt.

- Door een grote dichtheid van stedelijke functies in de invloedssfeer van halteplaatsen.
- Door een goede geleiding van de gebruikers naar halteplaatsen. Het komt aan op het ontwikkelen van systemen, waardoor verschillende vervoerwijzen elkaar kunnen aanvullen. In een dergelijk systeem zijn de locatie van de overstapplaatsen en de overstapomstandigheden zeer belangrijk, niet alleen wat de organisatie van het vervoer betreft, maar ook in verband met de voorzieningen.

Goederenvervoer

De Schets legt voor wat betreft het goederenvervoer de nadruk op multimodaliteit (zie thema «Hoofdinfrastructuur»). Een gericht locatiebeleid kan een bijdrage leveren aan het verder stimuleren van *multimodaal vervoer*.

Belangrijk in dit licht zijn de multimodale vervoercentra, die duidelijk gerelateerd zijn aan de problematiek van de locatie van activiteiten. Het is belangrijk om een wildgroei van multimodale vervoercentra tegen te gaan. Door een te sterke spreiding kan de beoogde efficiëntie verloren gaan. Het

komt er dan ook op aan de locatie van dergelijke centra goed afgewogen te kiezen.

3.1.2. Vier luiken voor het locatiebeleid

Er is een permanent aanbod van functies die om lokalisering vragen. Er is ook een permanente vraag naar de voorzieningen die door deze functies worden geleverd. In ruimtelijk opzicht moet gestreefd worden naar een goede afstemming van dit aanbod en deze vraag. Er is dan ook behoefte aan een verdelingsstrategie, gericht op een goede locatie van activiteiten.

Gelet op het uitgangspunt van subsidiariteit richt de Tweede Schets zich vooral op verdelingsvraagstukken op de hogere schaalniveaus. Hier kan een Benelux-aanpak een meerwaarde opleveren. Vier luiken kunnen worden onderscheiden, waarbij voor ogen moet worden gehouden dat deze onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn.

- Een specifieke strategie voor de steden uitzetten

De concurrentie tussen steden is vaak de oorzaak van een overvloedig aanbod van infrastructuur en voorzieningen. Een te ver doorgevoerde specialisatie binnen stedelijke netwerken heeft een hoog niveau van verplaatsingen tot gevolg. Door partnerschaps-projecten zou een betere coördinatie van de ontwikkeling van steden kunnen worden bereikt en zou in elke afzonderlijke stad een zeker aanbod en menging van functies gehandhaafd kunnen worden.

De aantrekkingskracht van een stad wordt steeds meer bepaald door de kwaliteit van het stedelijk leefmilieu. De uitdaging bestaat erin een evenwicht te bewerkstelligen tussen het concentreren, en in sommige gevallen herconcentreren, van stedelijke functies en een zekere mate van ruimtelijke verdichting enerzijds en het behoud van een aangenaam en aantrekkelijk stedelijk leefmilieu anderzijds.

- Locatiebeleid in landelijke gebieden nodig

In het landelijk gebied moeten activiteiten en voorzieningen in woonkernen en kleine steden worden geconcentreerd, omdat alleen hierdoor het benodigde draagvlak tot stand komt. In dunbevolkte landelijke gebieden in Benelux draagt het wegverkeer bij aan de leefbaarheid omdat alleen op deze manier voorzieningen bereikbaar zijn. Een bedrijfseconomisch haalbare exploitatie van een dicht netwerk van openbaar vervoer is in dergelijke omstandigheden namelijk vaak niet haalbaar. Voor minder mobiele groepen in de samenleving moet een minimum aanbod aan openbaar vervoer-voorzieningen in stand worden gehouden omdat anders voor hen voorzieningen niet meer toegankelijk zullen zijn. In het hoofdstuk over het landelijk gebied wordt hier uitgebreider op in gegaan.

- Bijzondere aandacht voor activiteiten die veel verkeer genereren

Er zijn tal van activiteiten in zowel de productieve als de consumptieve sfeer die aanzienlijke verkeersstromen genereren. Deze trend zal zich in de toekomst nog doorzetten vanwege allerlei processen van schaalvergroting. In sommige gevallen hebben deze activiteiten vanwege hun grote aantrekkingskracht zelfs grensoverschrijdende effecten. Gedacht kan worden aan pret- en themaparken en grootschalige winkelconcentraties.

In het kader van het streven naar mobiliteitsbeheersing zouden alle Benelux-partners beleid kunnen ontwikkelen voor de locatie van activiteiten die zeer veel mobiliteit genereren. Eén van de middelen is het afstemmen van het *bereikbaarheidsprofiel* van locaties op het *mobilitetsprofiel* van activiteiten.

Deze vorm van locatiebeleid kan een belangrijke bijdrage leveren aan het streven naar mobiliteitsbeheersing. Het komt er wel op aan het instrumentarium gedifferentieerd en genuanceerd in te zetten, rekening houdend met diversiteit per deelruimte, prijsmechanismen en kwaliteit van het leefmilieu.

- Verbetering van de grensoverschrijdende coördinatie

De mobiliteitsproblematiek wordt in steeds sterkere mate grensoverschrijdend van aard. Tussen de verschillende overheidsinstellingen en de aanbieders van openbaar vervoer-voorzieningen zou dan ook meer samenwerking en coördinatie moeten plaats gaan vinden. Het gaat vooral om de volgende aspecten.

- De effecten van verschillen op het vlak van ruimtelijke ordening en sociaal-economisch beleid. Waar deze verschillen bijdragen tot een verdere groei van het wegverkeer moet afstemming plaats vinden.
- Onderling afwijkende normen en wettelijke regelingen die op dit moment negatieve effecten hebben op het wegverkeer in grensgebieden of die leiden tot ongewenste locatiekeuzen. De gewenste harmonisatie zou vooral betrekking moeten hebben op criteria voor de locatie van activiteiten.
- De gebrekkige afstemming op het vlak van verkeer en vervoer, toegespitst op het openbaar vervoer. De afstemming zou vooral betrekking moeten hebben op het lijnennet en de dienstregeling, alsmede het bevorderen van mogelijkheden om over te stappen van de auto op het openbaar vervoer.
- De groei en spreiding van het wegverkeer in weinig bevolkte grensgebieden. Het is zaak hiervoor alert te blijven en om hiermee rekening te houden bij het beheer van het wegennet.

Grensoverschrijdende samenwerking in het licht van de beheersing van de mobiliteit dient afgestemd te worden op het beleid gericht op een grotere sociaal-economische cohesie binnen het Benelux-grondgebied.

3.1.3. Concept met betrekking tot locatiebeleid

In het onderstaande heeft het concept ten aanzien van mobiliteitsbeheersing een uitwerking gekregen in de vorm van ruimtelijke uitspraken ten aanzien van een selectief aantal beleidselementen.

- Een gedifferentieerde uitwerking van de locatiestrategie

Een beleid, gericht op het afstemmen van het bereikbaarheidsprofiel van locaties op het mobiliteitsprofiel van activiteiten, is voor Benelux als geheel relevant. Wel moet het telkens aangepast worden aan de kenmerken van de deelruimten waar het wordt toegepast. Bij de toepassing in de praktijk moet bovendien worden bedacht dat dit beleid niet op zichzelf staat, maar deel uitmaakt c.q. moet maken van het nationale en gewestelijke ruimtelijke beleid en verkeers- en vervoerbeleid. Op die manier zal de beoogde mobiliteitsbeheersing bijdragen aan het verwezenlijken van ruimtelijke doelstellingen op nationaal en gewestelijk niveau.

- De locatie van mobiliteit genererende economische activiteiten

- De mainports

De mainports moeten verder worden ontwikkeld binnen bepaalde randvoorwaarden ten aanzien van milieu- en ruimtelijke kwaliteit. Om de specifieke vestigingspotenties van een mainport zo optimaal mogelijk te benutten is het noodzakelijk om terreinen bij voorkeur uit te geven aan bedrijven die daadwerkelijk zijn aangewezen op de aanwezige infrastructuur. Hiertoe behoren onder andere allerlei bedrijven die zijn gespecialiseerd in de opslag, behandeling, transport en distributie van aan- en afgevoerde goederenstromen.

- De locatie van winkelvoorzieningen

Bij de lokalisering van winkelvoorzieningen moet een evenwicht worden gezocht tussen het potentiële bereik van deze voorzieningen aan de ene kant en het draagvlak van de bevolking en het bestaande winkelaanbod anderzijds. Bestaande centra, die goed zijn ontsloten met openbaar vervoer, zijn de meest aangewezen plekken voor eventuele uitbreiding en concentratie van het winkelareaal. Voor de kwaliteit van de dagelijkse leefomgeving zijn basisvoorzieningen op het niveau van buurten en kleine kernen belangrijk. Wordt overwogen nieuwe, grootschalige winkelbedrijven toe te laten, dan zal onderzoek moeten worden gedaan naar de effecten van deze voorzieningen op het bestaande aanbod en op de mobiliteitsontwikkeling, vooral als het gaat om perifere vestigingen (aan de rand of buiten het stedelijk gebied). Eventuele negatieve effecten moeten tot een minimum beperkt worden.

- Overige mobiliteit genererende activiteiten

Arbeidsintensieve bedrijven die relatief weinig ruimte in beslag nemen en die met de overige stedelijke functies verenigbaar zijn, alsmede activiteiten die zeer veel mensen aantrekken, zoals ziekenhuizen, culturele centra en dergelijke, dienen bij voorkeur nabij de knooppunten van het openbaar- vervoersnet te worden gevestigd.

Verdichting van functies en bebouwing rond locaties die goed met het

openbaar vervoer zijn ontsloten moet op een afgewogen wijze plaats vinden. Vermeden moet worden dat bepaalde essentiële, maar economisch gezien wat zwakkere functies worden verdrongen (woonfunctie, met name in de goedkopere prijsklassen, kleinere winkels en dergelijke). Het verdwijnen van groenvoorzieningen moet gecompenseerd worden, bijvoorbeeld door een hoger kwaliteitsniveau van de openbare ruimte. In het bijzonder rond de grote openbaar vervoer-knooppunten moet vermeden worden dat grootschalige centra ontstaan die weinig ruimtelijke kwaliteit vertonen. Het is wenselijk om voor elke ontwikkeling rond een knooppunt van openbaar vervoer, waar grootschalige ontwikkelingen zullen plaatsvinden, marges te bepalen ten aanzien van het oppervlak van de belangrijkste functies en randvoorwaarden te stellen ten aanzien van architectonische kwaliteit en de kwaliteit van de openbare ruimte.

3.1.4. Beleidsopties met betrekking tot locatiebeleid

Beleidsoptie 4

Als bijdrage aan de beheersing van de mobiliteit dient een samenhangend locatiebeleid te worden doorgevoerd. Daarbij worden afzonderlijke strategieën ontwikkeld voor respectievelijk landelijke gebieden en stedelijke netwerken, met daarbinnen specifieke aandacht voor activiteiten die veel verkeer genereren.

De partners dragen er zorg voor dat mobiliteitseffecten als een belangrijk criterium worden gebruikt bij het verlenen van vergunningen voor de vestiging van activiteiten en bij het bepalen van de inhoud van ruimtelijke plannen, met name plannen die uitspraken doen over bodembestemming. Hieromtrent wordt meer intensief overlegd tussen de verschillende partners in Benelux⁺-verband.

De maatregelen in het kader van locatiebeleid zijn beperkt tot die welke aanvullend zijn ten opzichte van maatregelen in het kader van hoofdinfrastructuur (zie hieronder). Geen enkele maatregel kan op zichzelf doeltreffend zijn. Het is de combinatie die de trendmatige groei van het wegverkeer kan doen ombuigen. Bepaalde maatregelen moeten vóór andere

maatregelen worden getroffen. Zo kan een substantiële overheveling van wegverkeer naar openbaar vervoerssystemen (personen) of naar vervoer via water of spoor (goederen) alleen plaatsvinden als reële alternatieven voorhanden zijn.

Aan de Bijzondere Benelux Commissie voor Ruimtelijke Ordening wordt gevraagd om de na te streven afzonderlijke strategieën nader te specificeren.

De mobiliteitseffecten van activiteiten moeten op verschillende schaalniveaus (grensoverschrijdend, nationaal, regionaal, deelregionaal, stadsgewest, stadswijk of verstedelijkte kern) integraal onderdeel zijn van ruimtelijk beleid en ruimtelijk relevant beleid. Daarbij moet de nodige aandacht uitgaan naar de complementariteit van plannen en beleid op en tussen de verschillende schaalniveaus. Bij de opstelling van grensoverschrijdende structuurschetsen in de grensgebieden van Benelux⁺ moet speciale aandacht uitgaan naar een afgestemd locatiebeleid. In deze grensoverschrijdende structuurschetsen kunnen bovenstaande principes inzake het gezamenlijke locatiebeleid concreet en gedifferentieerd per deelgebied worden vertaald en daarna omgezet worden in bodembestemmingsplannen.

Uitgegaan moet worden van de samenhang tussen de kenmerken van vervoerssystemen enerzijds en de locatie van activiteiten anderzijds. Het komt vooral aan op een optimale afstemming tussen het bereikbaarheidsprofiel van een locatie en het mobiliteitsprofiel van activiteiten, met inachtneming van mogelijke ingrepen om het bereikbaarheidsprofiel van een locatie te verbeteren. Zowel de positieve als de negatieve effecten van een dergelijk locatiebeleid moeten in de afweging worden betrokken. Dit beleid kan ondersteund worden door het stimuleren van de opstelling van *bedrijfsvervoerplannen* voor bepaalde belangrijke en/of grootschalige activiteiten.

Informatie en ervaringen kunnen worden uitgewisseld met betrekking tot een actief grond- en pandenbeleid dat ten dienste staat van het gewenste locatiebeleid.

Een essentiële voorwaarde voor het realiseren van een actief locatiebeleid is de betere beheersing van het grondgebruik. De Benelux-partners ontwikkelen, of hebben dat reeds gedaan, uiteenlopende instrumenten zoals erfpacht, het recht van voorkeur bij verkoop of grondbeheer. Het is van belang hierover in Benelux-verband informatie en ervaringen uit te wisselen, zodat op termijn een meer gemeenschappelijk locatiebeleid gerealiseerd kan worden, onder meer in de grensgebieden. Daarbij dient speciale aandacht uit te gaan naar de afstemming van het (gezamenlijke) locatiebeleid en de sociaal-economische steun- en subsidieverlening in deelgebieden van Benelux⁺.

Beleids optie 5

Het uitwerken van nadere maatregelen die erop zijn gericht de werkelijke directe en indirecte kosten van verkeer en vervoer geleidelijk door te rekenen aan de gebruikers (internalisering van de extern veroorzaakte kosten) wordt vanuit de Ruimtelijke Ordening toegejuicht en ondersteund.

Dergelijke maatregelen hebben alleen resultaat indien sprake is van integratie op Europees niveau. Op Benelux-niveau kunnen daartoe initiatieven worden genomen.

3.2. Hoofdinfrastructuur

3.2.1. Ruimte voor duurzame mobiliteit

In het vorige hoofdstuk, “Mobiliteitsbeheersing door locatiebeleid”, zijn de gevolgen van de ongebreidelde groei van de mobiliteit toegelicht. De problemen met betrekking tot het functioneren van het Benelux-netwerk van *hoofdinfrastructuur* kunnen als volgt worden samengevat.

- Mobiliteit zet de hoofdinfrastructuur onder druk

Gedurende de laatste decennia is het personenvervoer in Benelux met ongeveer tweederde toegenomen, het goederenvervoer met de helft (zie afbeelding 13). De infrastructuur is hierdoor onder een steeds grotere druk komen te staan. Dit geldt vooral het wegennet, omdat toename van de mobiliteit vooral het wegverkeer betreft.

- Verzadigingspunt van het wegennet is bereikt

Het goed economisch functioneren van een aantal gebieden kan hierdoor in gevaar worden gebracht. Ten opzichte van gebieden met minder of zelfs helemaal geen congestie op het wegennet kan dit een verlies aan concurrentiekracht met zich mee brengen. De groei van het wegverkeer en de daaruit voortvloeiende congestie leiden bovendien tot een verslechtering van de leefbaarheid in het algemeen en van de milieukwaliteit in het bijzonder.

Locale verkeersstromen komen op sommige plaatsen in conflict met de regionale verkeersstromen. Dit draagt in verschillende deelgebieden bij aan de genoemde leefbaarheidsproblematiek. Een ander gevolg is dat het netwerk van hoofdinfrastructuur minder goed voor het doorgaande verkeer functioneert.

Het is op dit moment uiterst moeilijk om een doeltreffend alternatief te bieden voor het groeiende wegverkeer.

- Net van hoofdinfrastructuur vertoont lacunes

In het netwerk van hoofdinfrastructuur komen op verschillende plaatsen ontbrekende schakels voor. Dit geldt voor alle vervoermodi, ongeacht of het nu gaat om het netwerk van wegen, spoorwegen en waterwegen of het fietswegennet. Zeker in de grensgebieden liggen veel ontbrekende schakels omdat deze gebieden vaak een wat minder uitgebouwde infrastructuur hebben in vergelijking tot de rest van het land of het gewest. In veel gevallen hebben deze grensgebieden echter, gezien vanuit het perspectief van Benelux⁺, een centrale positie.

Het opsporen van en aanpakken van lacunes in de Benelux-hoofdinfrastructuur dient complementair te zijn aan de Europese infrastructuurpolitiek, dat onder meer zijn neerslag vindt in de uitbouw en vervollediging van de Trans-Europese Netwerken (TEN).

- Investerings in de hoofdinfrastructuur vertonen weinig samenhang

De verschillende vervoermodi functioneren soms concurrentieel ten opzichte van elkaar. Dit betekent dat door de verschillende overheden dubbel wordt geïnvesteerd, wat in wezen een verspilling is van financiële

middelen. Dit probleem wordt vaak nog versterkt door een investeringsbeleid dat uitgaat van nationale of regionale belangen.

- Het gevoerde beleid in relatie tot hoofdinfrastructuur

Het valt op dat het beleid dat in de verschillende landen en gewesten ten aanzien van bovenstaande problemen en verschijnselen wordt gevoerd in essentie vertrekt vanuit sterk verwante visies. Er zijn slechts weinig echte accentverschillen.

Het is duidelijk dat elk land kampt met de spanning tussen economische ontwikkeling en bereikbaarheid aan de ene en leefbaarheid, veiligheid en milieukwaliteit aan de andere kant. Beide kanten worden als doelstelling vooropgesteld.

3.2.2. Multimodaliteit als basisvisie: de sleutel voor duurzame mobiliteit

In het voorgaande hoofdstuk zijn de richtingen aangegeven die moeten leiden naar een beheersing van de (auto)mobiliteit: afremming van de groei van het verkeer en het ombuigen van de modal split.

Het gebruik van de meest geëigende vervoermodi betreft het “herverkavelen” van de verplaatsingen of, anders gezegd, het ombuigen van de modal split. Het gaat daarbij voor wat betreft het personenverkeer om het vergroten van het aandeel van het openbaar vervoer en het fietsers- en voetgangersverkeer binnen de vervoerketen en dit voor zowel het woon-werkverkeer als voor recreatieve doeleinden. Voor wat betreft het goederenvervoer dient het aandeel van het vervoer via het spoor en het water vergroot te worden.

Dit betekent dat milieubelastende vervoermodi vervangen moeten worden door meer milieuvriendelijke vervoermodi. Dit betekent ook dat de rol van vervoermiddelen met een laag laadvermogen overgenomen moet worden door vervoermiddelen met een hoog laadvermogen. Verschillende van deze milieuvriendelijke vervoermodi hebben immers nog een grote reservecapaciteit.

In dit hoofdstuk is deze beleidsrichting als een uitgangspunt voor hoofdinfrastructuur verder uitgewerkt.

Duurzame mobiliteit is alleen te realiseren door de verschillende modi voor zowel het personen- als het goederenvervoer beter met elkaar te combineren. Deze modi moeten als complementair worden beschouwd in plaats van als concurrentieel. Multimodaliteit is hiermee het sleutelbegrip. Multimodaal vervoer kan echter alleen maar efficiënt worden georganiseerd indien een verdichting van vervoerstromen plaats vindt. Dit betekent bijvoorbeeld voor het goederenvervoer dat *vervoervolumes* op een aantal lijnen worden geconcentreerd, zodat het gebruik van spoor- of waterinfrastructuur interessant wordt.

Multimodaliteit betekent enerzijds dat een samenhangend beleid wordt uitgestippeld ten opzichte van de lijnen en de knooppunten binnen de transportnetwerken. Anderzijds moeten keuzen worden gemaakt in termen van een voorkeursbehandeling van milieuvriendelijke vervoerwijzen.

Verwacht mag worden dat door het stimuleren van multimodaliteit sterk bijgedragen kan worden aan de bereikbaarheid van de economische concentratiegebieden en van de mainports voor de verschillende vervoermodi. Zo kunnen deze gebieden in de toekomst goed blijven functioneren. Tevens wordt vermeden dat de leefbaarheid en de kwaliteit van onze bestaansruimte nog verder worden aangetast door de groeiende vervoervraag. Dit geldt vooral de gebieden die nu al onder congestiedruk staan. Om optimale modaliteit te bewerkstelligen dient het multimodale netwerk zich echter ook uit te strekken tot gebieden buiten de economische concentratiegebieden. Waar nodig moeten de leefbaarheid en de kwaliteit van het leefmilieu worden verbeterd.

3.2.3 Beleidsopties met betrekking tot de hoofdinfrastructuur

Op basis van het bovenstaande, waarin het streven naar multimodaliteit centraal staat, worden de volgende beleidsopties geformuleerd voor de infrastructuur.

Beleids optie 6

Duurzaam multimodaal vervoer

Het stimuleren van duurzaam multimodaal vervoer vormt het basisuitgangspunt bij het beleid op Benelux-niveau. Dit betekent dat maatregelen (investeringen, aanbod van diensten en promotie) worden genomen teneinde het verkeer te heroriënteren naar massa- en/of milieuvriendelijk vervoer. Voor wat betreft het personenvervoer betekent dit een inspanning ten behoeve van het openbaar vervoer, op verschillende schaalniveaus, en het langzaam verkeer. Specifiek voor het goederenvervoer geldt dat het vervoer via het water en via het spoor op een efficiënte manier moet worden gestimuleerd. Het wegverkeer dient voorts beheerst te worden door het optimaliseren van het gebruik van de bestaande weginfrastructuur, voornamelijk door een beter *verkeersmanagement*.

Beleids optie 7

Goederenvervoer

Bij het ontwikkelen van multimodale vervoersystemen voor wat betreft het goederenvervoer moet niet alleen aandacht worden besteed aan de uitbouw van een goed functionerend netwerk van hoofdinfrastructuur. Ook de ontwikkeling van samenhangende lokale en regionale distributienetwerken en distributiesystemen is van belang met, ten aanzien van water- en spoorvervoer, aandacht voor adequaat voor- en natransport. Tevens moet worden gekeken op welke wijze de verschillende soorten netwerken en systemen op elkaar kunnen aantakken. Dit betekent dat een beleid moet worden ontwikkeld ten aanzien van vervoerknooppunten.

Er kan alleen sprake zijn van multimodaliteit indien voor de verschillende vervoermodi een geïntegreerd netwerk beschikbaar is.

Het doel hierbij is meerledig: vervoermodi moeten beter op elkaar worden afgestemd, dubbele investeringen moeten vermeden worden en de modal split moet beïnvloed worden ten gunste van vervoermiddelen met een groter laadvermogen en met een lagere milieubelasting per vervoerde “eenheid” (van persoon tot container).

Multimodaliteit houdt in dat de uitbouw van de verschillende vervoermodi in principe op een complementaire en niet op een concurrentiële basis gebeurt. Er zullen dus vervoersystemen en netwerken moeten worden gecreëerd waarbij elke vervoermodus zijn plaats en taak krijgt toebedeeld. Hierbij is het van belang dat een samenhangend netwerk van hoofdinfrastructuur voor de verschillende vervoermodi gerealiseerd wordt. Dit moet worden aangevuld met en ondersteund door lokale en regionale netwerken, die moeten zorgen voor een goede verbinding van gebieden en regio's met het hoofdverkeersnet.

Multimodaliteit veronderstelt goed functionerende hoofdinfrastructuren en, voor wat betreft goederenvervoer, multimodale vervoercentra op de juiste plaats. Multimodale vervoercentra kunnen daarbij worden onderscheiden naar aard en belangrijkheid. Het is belangrijk hun juiste plaats te bepalen, ze optimaal in de omgeving te integreren en te zorgen voor een kwaliteitsvolle inrichting van het gebied.

Beleids optie 8

Personenvervoer

Om de leefbaarheid in en bereikbaarheid van stedelijke knooppunten en stedelijke netwerken te verzekeren worden strategieën ontwikkeld om het voorstedelijk vervoer voor personen maximaal uit te bouwen in functie van multimodaliteit. Stedelijk vervoer, streekvervoer en nationaal vervoer worden met elkaar gekoppeld via goed uitgebouwde en ingerichte overstappunten.

Voor wat betreft het personenvervoer is het voorstedelijk vervoer een zeer belangrijk aandachtspunt. In de stedelijke netwerken is de dichtheid van het verplaatsingspatroon het hoogst. Daarom moeten vervoersystemen met een hoge capaciteit worden uitgebouwd. Het is duidelijk dat het openbaar vervoer hierbij een cruciale rol speelt.

Beleids optie 9

Infrastructuur

Het aanleggen van ontbrekende schakels en het oplossen van plaatselijke knelpunten in de infrastructuur voor personen- en goederenvervoer is van groot belang. De spoorinfrastructuur (internationaal, nationaal, regionaal en voorstedelijk) en de waterinfrastructuur vragen daarbij bijzondere aandacht. Het nationale/gewestelijke infrastructuurnet wordt gecategoriseerd volgens functie (*verbindings-* en *ontsluitingsfunctie*) en behoefte op het niveau van Benelux⁺. Het is noodzakelijk om netwerken en verbindingen te ontwikkelen die verkeersveilig zijn.

Kaartbeelden 6, 7 en 8 geven een illustratief beeld van hoe de netwerken voor hogesnelheidslijnen voor personenvervoer en netwerken voor het goederenvervoer over spoor en water er, gelet op het bovenstaande, uit zouden kunnen zien.

Op kaart 9 is een mogelijk conceptbeeld geïllustreerd van het *ruimtelijk netwerk voor multimodaal vervoer*.

Beleids optie 10

Samenwerking

Op de verschillende schaalniveaus worden samenwerkingsverbanden ingesteld, gericht op een effectieve en efficiënte uitwerking van de doelstelling van multimodaliteit.

In het kader van het tot stand brengen van een ruimtelijk netwerk voor multimodaal vervoer is het van belang dat overheden, bedrijfsleven en vervoermaatschappijen op verschillende niveaus (regionaal, nationaal en

internationaal) gaan samenwerken. Zo kunnen samenwerkingsverbanden worden ingesteld, gericht op de locatie van goederenoverslagpunten en de hiervoor noodzakelijke investeringen of samenwerkingsverbanden gericht op het afstemmen van het openbaar vervoer in de grensregio's. Het is van belang een al te laag schaalniveau te vermijden.

3.3. Landelijke gebieden

3.3.1. Nieuwe uitdagingen

De toekomst van de landelijke gebieden is vrij onzeker. Benelux vormt hierop geen uitzondering. Deze onzekerheid is vooral een gevolg van het ongewisse karakter van de toekomstige ontwikkelingen in de landbouw, in Benelux de dominante grondgebruiksvorm in het landelijk gebied.

Daarnaast worden de landelijke gebieden van Benelux gekenmerkt door een sterke competitie tussen verschillende sectoren en functies. Belangrijk zijn ook de regionale concentraties van milieuproblemen. Karakteristiek is ook de verstedelijkingsdruk, waartoe in velerlei opzicht ook de druk vanuit de toeristisch-recreatieve sector gerekend kan worden. Grote delen van het landelijk gebied worden immers gekenmerkt door de nabijheid van bevolkings- en stedenconcentraties.

Het landelijk gebied van Benelux wordt over het algemeen intensief tot zeer intensief benut. Dit heeft de kwaliteiten van het landelijk gebied ontegenzeggelijk onder druk gezet, hoewel nog steeds sprake is van een grote landschappelijke en ecologische rijkdom en differentiatie.

Het Bestuurlijk Akkoord van 14 april 1994 geeft twee redenen waarom de problematiek van de landelijke gebieden aandacht verdient:

- het is noodzakelijk om afstemming te bereiken ten aanzien van ontwikkelingen met grensoverschrijdende effecten.
- het is wenselijk om inzicht te hebben in de ontwikkelingen in het landelijk gebied, en vooral in de landbouw, met name vanwege de effecten op de

regionale economische structuur en de ruimtelijke kwaliteit.

Vastgesteld is dat de Tweede Benelux Structuurschets hierbij een brugfunctie kan vervullen tussen het beleid van de Benelux-partners en Communautaire beleidsacties.

3.3.2. De drie functies van het landelijk gebied

Om de ontwikkeling van het landelijk gebied te waarborgen stelt de Tweede Benelux Structuurschets dat in elke deelruimte gelijktijdig drie hoofdfuncties aanwezig moeten zijn: een productiefunctie, een protectiefunctie en een leefbaarheidsfunctie. Binnen elke deelruimte van Benelux moet worden gestreefd naar een duurzaam samengaan van die drie functies. De graad van aanwezigheid en ontwikkeling van elke functie verschilt per deelruimte. Voor elke deelruimte in het landelijk gebied moet de ontwikkelingsrichting van deze functies bepaald worden evenals de relatie ertussen.

- De productiefunctie van het landelijk gebied heeft betrekking op de exploitatie/het gebruik van de natuurlijke omgeving en behelst landbouw, bosbouw, waterwinning, de winning van natuursteen en aarde alsmede bepaalde vormen van recreatie. Zij moet op lange termijn in Benelux blijvend en in voldoende mate worden uitgeoefend. Hoe zij in de toekomst gestalte kan krijgen is moeilijk in te schatten. Permanente aanpassingen moeten mogelijk zijn naarmate de omstandigheden, markt en bedrijfsstijl, zich wijzigen.

- De protectiefunctie heeft betrekking op natuurgebieden, op landschappelijke, waaronder cultuurlandschappelijke, kwaliteiten en op bodem en water. Activiteiten in het landelijk gebied maken gebruik van drie soorten van kapitaal: water, bodem en natuur en landschap. Dat kapitaal wordt bedreigd en moet bijgevolg worden beschermd. Belangrijk zijn onder andere het ontwikkelen van programma's om de kwantiteit en de kwaliteit van het water te beheersen, het tegengaan van bodemverontreiniging door eisen te stellen aan de ontwikkeling van productiefuncties en het uitwerken van een

ecologisch netwerk en ecologische hoofdstructuur.

- Tot de leefbaarheidsfunctie worden aspecten gerekend als werkgelegenheid, de problematiek van de kernen en de toegankelijkheid van het landelijk gebied. Om de leefbaarheidsfunctie van het landelijk gebied veilig te stellen moeten nieuwe vormen van werkgelegenheid worden gestimuleerd. Mogelijkheden op dat vlak zijn bijvoorbeeld het promoten van toeristisch-recreatieve activiteiten, het produceren van

streekeigen producten, het toekennen van een beheerfunctie aan landbouwbedrijven, zodat de landschappelijke kwaliteiten van een deelruimte bewaard blijven. Daarnaast moeten ook de mogelijkheden voor andere dan de landbouw- en natuurgebonden economische ontwikkeling versterkt worden. Een en ander met inachtnahme van het duurzaamheidsbeginsel, met name het draagvermogen van de ruimte.

Voorts is het belangrijk om het uitrustingsniveau zo goed mogelijk op peil te houden. De rol van de kleine kernen in het landelijk gebied is daarbij erg belangrijk. Samenwerking en afspraken tussen deze steden onderling als een landelijk basisnetwerk van kleine steden en samenwerking tussen deze steden en de grote stedelijke gebieden, kunnen leiden tot het in stand houden van een adequaat pakket aan voorzieningen, inclusief een adequaat openbaar vervoerstelsel.

Het onderscheiden van drie hoofdfuncties is een belangrijk instrument om problemen aan te pakken. Binnen elke deelruimte van Benelux moet worden gestreefd naar een duurzaam samengaan van deze drie hoofdfuncties van het landelijk gebied. Het samenspel van functies zal voor elk van de deelruimten van Benelux anders uitpakken. Dit hangt samen met de grote diversiteit van het landelijk gebied van Benelux en het eigen karakter van deelruimten. Vormgeven aan het samenspel van functies zal vooral op het niveau van relevante deelruimten zelf moeten plaatsvinden. Benutting van het endogene ontwikkelingspotentieel door samenwerking tussen alle betrokkenen is hierbij het parool. Bij deze samenwerking moeten de verschillende overheidsniveaus worden betrokken, maar uiteraard ook allerlei maatschappelijke actoren en bedrijfssectoren. De samenwerking kan uitmonden in het ontwikkelen van koersen op het niveau van de deelruimte, het opstarten van strategische projecten en het nemen van maatregelen.

3.3.3. Gewenste ontwikkeling productiefunctie

In Benelux moet een beleid gevoerd worden waardoor de productiefuncties landbouw, bosbouw, waterwinning en recreatie op de lange termijn uitgeoefend kunnen blijven worden. Ten aanzien van de ontwikkeling van deze functies worden randvoorwaarden gesteld, ontleend aan de beginselen van duurzaamheid, diversiteit en het bevorderen van samenhang.

Het inachtnemen van het duurzaamheidsbeginsel betekent dat de *afwenteling* van milieuproblemen voorkomen wordt.

Afwenteling heeft een ruimtelijke dimensie, doordat activiteiten in het ene gebied negatieve gevolgen kunnen hebben voor de milieukwaliteit in andere gebieden.

De diversiteit van het landelijk gebied binnen Benelux is de laatste decennia sterk afgenomen. Door technologische ontwikkelingen kan de landbouwfunctie deels losgekoppeld worden van de ondergrond, de bodem, waar zij voorheen altijd van afhankelijk is geweest: de “landbouw-zonder-grond”.

Door meer diversiteit in de productiefunctie na te streven, rekening houdend met de karakteristieken en potenties van deelruimten, treedt risicospreiding op. Er zal voor het landelijk gebied van Benelux een bredere waaier van ontwikkelingsrichtingen beschikbaar moeten blijven, rekening houdend met het draagvermogen van de ruimte. Voor de productiefunctie betekent dit dat sprake is van een geringere kans op oververzadiging op de verschillende marktsegmenten. De landbouwsector als geheel heeft hierdoor meer overlevingskansen.

Diversiteit tussen de landelijke gebieden verhoogt tevens de onderlinge uitwisselbaarheid. Hierdoor kunnen kansrijke mogelijkheden voor complementariteit ontstaan. Dit schept mogelijkheden om bepaalde problemen samen op te lossen, waar dit vanuit een geïsoleerde aanpak moeilijker kan.

De samenhang tussen de verschillende landelijke deelruimten in Benelux komt vooral tot uitdrukking doordat deelruimten vaak voor gelijksoortige problemen staan en met verwante beleidsopgaven worden geconfronteerd. Dit betekent dat dergelijke gebieden kunnen samenwerken bij het ontwikkelen van kansrijke strategieën voor de toekomst.

Een tweede vorm van samenhang is nauw verbonden met diversiteit. Door het stimuleren van diversiteit tussen deelruimten worden kansen gecreëerd voor complementariteit tussen deze deelruimten. In plaats van menging op bedrijfsniveau, het “gemengde bedrijf” dat in Benelux steeds minder voorkomt, wordt vermenging op hogere schaalniveau nagestreefd. Hierdoor treedt op dit hogere schaalniveau een afname op van de gevoeligheid voor schommelingen in markt en conjunctuur. Complementariteit en daardoor samenhang tussen deelruimten is het gevolg.

Ten aanzien van de ontwikkeling van de landbouwfunctie in relatie tot de overige productiefuncties is moeilijk te zeggen welk ontwikkelingsperspectief zich zal gaan voltrekken. De feitelijke ontwikkelingen zullen het resultaat zijn van het samenspel tussen een drietal factoren: marktontwikkelingen, de kwaliteiten en potenties van deelruimten en de bedrijfsstijlen van agrariërs.

3.3.4. Gewenste ontwikkeling protectiefunctie

Ten aanzien van de protectiefunctie worden in de Tweede Benelux Structuurschets vier thema's onderscheiden: watersystemen, bodems, natuurwaarden en landschapswaarden.

- Watersystemen

Per waterbekken is het nodig om een geïntegreerd programma op te zetten van kwantitatieve en kwalitatieve waterbeheersing, waaronder beheersing van vervuiling, en beteugeling van overstromingsrisico's. Verdroging is in een groot deel van Benelux een steeds groter probleem aan het worden. Ruimtelijke ordening vormt derhalve een essentieel onderdeel van een beleid gericht op preventie van overstromingen en het aanpakken van de verdrogingsproblematiek (zie ook "Ecologische hoofdstructuur", hieronder). Voor de Maas- en Rijnbeekens zijn reeds organisatiestructuren opgezet die kunnen leiden tot een dergelijke aanpak. Voor het Scheldebekken geldt dit nog niet.

- Bodems

Het bodembeleid in de Benelux-landen en -gewesten beperkt zich voornamelijk tot de relatie tussen bodem en produktiviteit in de landbouw. Een verbreding van de aanpak is noodzakelijk. Het gaat hierbij vooral om de volgende vier aspecten:

- behoud en de verbetering van de bodemkwaliteit (inclusief grondwater);
- behoud en verhoging van de bufferende eigenschap van de bodem (o.a. met betrekking tot de fixatiecapaciteit voor organische koolstof of voor verzurende stoffen);

- in de bodem gelokaliseerde milieuproblemen. Problemen op het vlak van bijvoorbeeld accumulatie van cadmium, verzuring door braaklegging, fosfaatdoorslag en gevaarlijke stortterreinen moeten op de kortst mogelijke termijn voorkomen worden;
- erosie. Risico's moeten maximaal beperkt of vermeden worden. Niet alleen is dit van belang ter voorkoming van overstromingen, ook moeten potenties ten aanzien van het gebruik van de ruimte behouden blijven.

- Natuurwaarden

De protectiefunctie van het landelijk gebied is vooral gebaat bij het in stand houden van biodiversiteit. Deze diversiteit is noodzakelijk voor bio-chemische processen als afbraak, regeneratie en zuurstofproductie die voor het leven zelf essentieel zijn. Directer is de relatie voor het in stand houden van de natuurlijke aanwas van de vernieuwbare voorraden als vis, voedsel, hout, maar ook als bron voor bijvoorbeeld geneesmiddelen en als natuurwaarde in relatie tot de belevingswaarde van het landelijk gebied.

Het in stand houden van biodiversiteit heeft belangrijke gevolgen. Aan de ontwikkeling van de productiefuncties in het landelijk gebied zullen in dit verband randvoorwaarden worden opgelegd. Het beleid ten aanzien van de natuurwaarden zal ten opzichte van het verleden krachtiger moeten inzetten op het ontwikkelen van ruimtelijke samenhang tussen gebieden met ecologische waarden. Dit is uitgewerkt in het volgende hoofdstuk.

- Landschapswaarden

Bij de toekomstige ontwikkeling van het landelijk gebied in Benelux zal het behoud en de versterking van landschapswaarden een belangrijk uitgangspunt zijn. Dit zal niet altijd hoeven te betekenen dat het huidige beeld van het landschap in stand zal worden gehouden. Wel zal altijd uitgegaan worden van de aanwezige potenties. Onvervangbare waarden, waaronder cultuur-historische, zullen ten alle tijde behouden moeten blijven. Het landschappelijk beeld van Benelux in de toekomst zal door dit alles gekenschetst kunnen

worden als een mozaïek van deelruimten.

3.3.5. Gewenste ontwikkeling leefbaarheidsfunctie

Als Benelux in Europese context wordt geplaatst zijn de leefbaarheidsproblemen in de landelijke gebieden binnen Benelux beperkt van aard. De problemen in bijvoorbeeld delen van een land als Frankrijk zijn veel ernstiger. Niettemin is het nodig om voor de belangrijkste leefbaarheidsaspecten een visie te geven.

- Economisch draagvlak

In het kader van de afname van de werkgelegenheid in de landbouw zullen in bepaalde deelruimten in Benelux nieuwe vormen van werkgelegenheid gestimuleerd worden. Naast verdere ontwikkeling van bijvoorbeeld toerisme en recreatie, de teelt van streekeigen producten en «*landbouw met verbrede doelstellingen*» (beheerfunctie)», is het nodig dat ruimte wordt geboden aan de vestiging van andersoortige bedrijvigheid in het landelijk gebied. Deze bedrijvigheid dient wel ruimtelijk inpasbaar te zijn. Het ruimtelijk beleid ten aanzien van de open ruimte zou bij voorkeur gericht dienen te worden op een goede verweving van bestaande en nieuwe activiteiten, rekening houdend met de draagkracht van de ruimte (duurzaamheid). De rol van de landbouw en landbouwers zal, naar verwacht mag worden, een andere betekenis krijgen. De strategie van de stimulering van nieuwe vormen van werkgelegenheid laat zich het beste uitwerken via een gebiedsgerichte aanpak. Er moet namelijk aansluiting gezocht worden bij de kwaliteiten en potenties van deelruimten.

- Verzorgingsfunctie

De verzorgingsfuncties in het landelijk gebied moeten waar mogelijk behouden en versterkt worden. Dit kan op verschillende manieren verwezenlijkt worden.

- In de grootschalige landelijke gebieden moet een basisnetwerk van kleine

steden in stand worden gehouden. Samenwerking en taakafspraken tussen stedelijke kernen die in elkaars nabijheid gelegen zijn kan zorg dragen voor de instandhouding van een minimum aanbod aan voorzieningen. Deze “landelijke netwerken” vormen, op een ander schaalniveau en gericht op andere functies, een soort van tegenhanger van de grote stedelijke netwerken.

- De toegankelijkheid van voorzieningen voor minder mobiele groepen in de samenleving kan in stand worden gehouden door het opzetten van “intelligente” openbaar vervoerssystemen of mobiele voorzieningen.

Ook deze ontwikkelingsrichtingen laten zich het beste uitwerken via een gebiedsgerichte aanpak. De mogelijkheden voor verwezenlijking zijn immers sterk afhankelijk van de situatie ter plekke. Het komt er op aan het endogene ontwikkelingspotentieel door samenwerking maximaal te benutten. Financiële ondersteuning door centrale overheden en door de Europese Unie kan een stimulans met zich meebrengen, maar kan nooit dienen ter vervanging van dit potentieel.

3.3.6. Een gebiedsindeling als referentiekader

Het landelijke gebied van Benelux zou kunnen worden ingedeeld op basis van drie structurerende factoren (zie afbeeldingen 14).

- Openheid. Uitgegaan kan worden van de mate van aaneengeslotenheid van landelijke gebieden. Openheid staat in nauw verband met de mate van verstedelijking.
- Watersystemen. De structurerende werking voor het landelijk gebied is vooral gerelateerd aan het afwateringspatroon en de bekkenstructuur. Water fungeert bovendien als drager van ecologische relaties en als transportmedium.
- Bodem en hoogte. Deze elementen zijn structurerend omdat vanouds het gebruik van het landelijk gebied hierdoor in grote mate is bepaald. Ook is sprake van een structurerende werking ten aanzien van het nederzettingenpatroon, wat weer van belang is in het kader van de leefbaarheidsfunctie van het landelijk gebied. De laatste decennia is de structurerende werking van bodem en hoogte afgenomen, maar nog steeds aanwezig.

Een aldus verkregen referentiekader kan vervolgens uitgewerkt worden door per deelruimte de belangrijkste kansen en problemen te schetsen en indicatieve ontwikkelingsrichtingen aan te geven. Kaart 10 geeft een illustratieve indeling van de landelijke gebieden in Benelux.

3.3.7. Beleidsopties met betrekking tot de landelijke gebieden

Beleidsoptie 11

Om de ontwikkeling van het landelijk gebied te waarborgen moeten in elke deelruimte gelijktijdig drie hoofdfuncties aanwezig zijn: een productiefunctie, een protectiefunctie en een leefbaarheidsfunctie. Binnen elke deelruimte van Benelux moet worden gestreefd naar een duurzaam samengaan van die drie functies.

Voor de instandhouding van de drie hoofdfuncties van het landelijk gebied (protectie-, productie- en leefbaarheidsfunctie) is het noodzakelijk dat arealen van een minimale omvang in stand worden gehouden, die geschikt zijn voor de belangrijkste grondgebruikscategorieën, namelijk landbouw, natuur, recreatie en bos en met elkaar verweven vormen van grondgebruik. Voor bepaalde categorieën is het noodzakelijk om hierbij een onderscheid te maken naar functie. Bosgebieden bijvoorbeeld hebben zowel een productiefunctie als een schermfunctie, een natuurfunctie en een recreatieve functie. Gebieden die primair een landbouwfunctie of een natuurfunctie hebben kunnen ook betekenis hebben voor de recreatie.

Nagegaan kan worden of het wenselijk en haalbaar is om op Benelux-niveau een systeem van *ruimtelijke budgettering* te ontwikkelen, dat vervolgens op het niveau van deelruimten kan worden uitgewerkt.

De Bijzondere Commissie voor de Ruimtelijke Ordening kan zich op deze opdracht toeleggen. Binnen deze commissie kan tevens een nadere precisering of invulling gegeven worden van de beoogde leefbaarheidsfunctie van de landelijke gebieden in Benelux, in aanvulling op de productiefunctie.

Beleidsoptie 12

De landen en gewesten van de Benelux-partners zullen voorbeeldprojecten lanceren gericht op het ontwikkelen van kansrijke strategieën, de instandhouding en het duurzaam samengaan van de drie hoofdfuncties van het landelijk gebied (protectie-, productie- en leefbaarheidsfunctie). Hierbij wordt uitgegaan van het beginsel van informatie-uitwisseling en samenwerking.

Het is van het grootste belang om het zelforganiserend vermogen van de betrokken gebieden te stimuleren binnen de randvoorwaarden van duurzaamheid en ruimtelijke kwaliteit. De Benelux-samenwerking op het gebied van de ruimtelijke ordening kan hierbij als katalysator fungeren door veelbelovende gebiedsgerichte projecten te selecteren die niet alleen een voorbeeldfunctie kunnen hebben voor het eigen land of gewest, maar ook voor

gebieden in de andere landen en gewesten. De *voorbeeldprojecten* geven met name aan hoe een harmonisch en duurzaam samengaan van de drie hoofdfuncties bereikt kan worden. Door in goed afgebakende, samenhangende gebieden de beleidsinstrumenten zoveel mogelijk onderling af te stemmen en te integreren kan de effectiviteit verbeterd worden.

Beleids optie 13

Verder kunnen *transregionale gebiedsvisies* ontwikkeld worden voor grotere grensoverschrijdende landelijke gebieden waarbij specifiek aandacht besteed kan worden aan de strategie voor kleine en middelgrote stedelijke centra. Een voorbeeldproject zou kunnen worden opgezet.

Een co-regionale aanpak zou gestimuleerd kunnen worden. Hierbij vindt een samenwerking plaats tussen gebieden die geconfronteerd worden met soortgelijke kansen en problemen.

3.4. Ecologische hoofdstructuur

3.4.1. Natuur in Benelux: problemen en kansen

Ondanks het feit dat de laatste decennia natuurwaarden achteruit zijn gegaan, heeft Benelux nog steeds een grote natuurlijke rijkdom (zie afbeelding 14). Het instandhouden en ontwikkelen van natuurwaarden neemt in het beleid van de landen en gewesten een belangrijke plaats in. Over de wijze waarop dat moet gebeuren hebben de inzichten zich de afgelopen jaren verder ontwikkeld. Kenmerkend voor de nieuwe benadering is dat het beleid zich niet langer (uitsluitend) richt op het beschermen van afzonderlijke, verspreid liggende natuurgebieden. Op basis van de verworven kennis uit de biogeografie en de landschapsecologie is bekend dat het voor het voortbestaan van natuurlijke levensgemeenschappen essentieel is dat tussen die gemeenschappen uitwisseling kan plaatsvinden. Ecosystemen die in oppervlakte worden teruggedrongen en geïsoleerd raken worden in hun voortbestaan bedreigd.

Deze kennis en het feit dat met de traditionele natuurbescherming slechts beperkte resultaten zijn geboekt, vormen de belangrijkste motieven voor het ontwikkelen van een ecologische hoofdstructuur.

Ook binnen Benelux heeft deze benadering een belangrijke plaats gekregen. Het Bestuurlijk Akkoord bevat in dit verband een belangrijk beslispunt, waarmee een vertrouwen is uitgesproken dat op dit beleidsterrein niet alleen voor de vijf landen en gewesten afzonderlijk, maar voor Benelux als geheel een belangrijke stap vooruit kan worden gezet. De beslissing luidt:

«De Tweede Benelux Structuurschets kan op twee schaalniveaus bijdragen aan beleidsafstemming, rond behoud en versterking van de ecologische kwaliteiten:

- In de Schets wordt een globale Benelux Ecologische Hoofdstructuur opgenomen op basis van het beleid en de beleidsconcepten uit de vijf landen en gewesten.
- Concrete afstemming vindt plaats door voor de grensgebieden plannen tegen elkaar te leggen en ontbrekende schakels te definiëren».

Deze uitspraak weerspiegelt de wens het beleid ten aanzien van behoud en versterking van ecologische kwaliteiten een belangrijke plaats te

geven in de Tweede Schets en tevens daaraan een ruimtelijke vertaling te geven in de vorm van een globale ecologische hoofdstructuur.

3.4.2. De opgave: een structuurgerichte benadering

Wat voor alle dichtbevolkte landen geldt, geldt zeker ook voor Benelux: natuurwaarden staan onder zware druk als gevolg van de welvaartsontwikkeling en van de daarmee samenhangende gedragspatronen van de mens. Het aantal soorten planten en dieren dat is uitgestorven of wordt bedreigd door uitsterven, neemt nog steeds toe. De oppervlakte die in beslag wordt genomen voor stedelijk grondgebruik stijgt voortdurend. Het grondgebruik voor agrarische doeleinden is steeds intensiever geworden. Aan het versnipperen van open ruimten door aanleg van infrastructuur is nog steeds geen einde gekomen.

Als gevolg van deze ontwikkelingen gaan belangrijke ecosystemen achteruit of verdwijnen zelfs in hun geheel. Ook gaan karakteristieke en doorgaans ecologisch hoogwaardige landschappen verloren. Er verdwijnen steeds meer soorten. Zo gaat de fauna sterk achteruit doordat leefgebieden door versnippering steeds kleiner worden. Verstoring door menselijke activiteiten beïnvloedt de levensomstandigheden nadelig.

In de laatste decennia heeft de achteruitgang van natuurwaarden nog ernstiger vormen aangenomen doordat de kwaliteit van water, bodem en lucht ernstig is aangetast. Daar komt bij dat de grondwaterstand sterk is verlaagd. Dit is het gevolg van snelle waterafvoer ten behoeve van peilverlaging in landbouw- en woongebieden en van grootschalige wateronttrekkingen voor industrie, huishoudelijk gebruik en beregening in de landbouw. Die verdroging lijkt paradoxaal in een gebied waarin de delta van een aantal grote Europese rivieren is gelegen!

Hoewel veel van de hierboven genoemde ontwikkelingen zich overal in Benelux voordoen, leert een vergelijking van de situatie in de vijf landen en gewesten van Benelux dat omstandigheden niet overal dezelfde zijn. Daarom worden in het beleid verschillende accenten gelegd. In alle vijf landen en gewesten is bij de afweging van belangen het accent de laatste jaren verschoven ten gunste van de instandhouding en versterking van natuur- en landschapswaarden. Ook moet worden vastgesteld dat er nogal wat verschillen in terminologie en definities bestaan. En soms heeft hetzelfde woord verschillende betekenissen, soms worden verschillende benamingen voor hetzelfde begrip gehanteerd.

3.4.3. Ruimte voor natuur

De visie op de toekomstige ontwikkeling van de natuur in Benelux kan kort en treffend worden aangegeven: er is meer ruimte voor natuur nodig. Dit betekent niet alleen dat de aandacht voor natuur in beleid verruimd moet worden, maar ook dat er meer fysieke ruimte nodig is. Het motto ruimte voor natuur is hieronder uitgewerkt in de vorm van een zestal uitspraken.

- Een ecologische hoofdstructuur voor Benelux heeft een vergelijkbaar begrippenkader

Voor dit thema geldt bij uitstek dat een goede beleidsafstemming tussen de Benelux-partners een aanzienlijke meerwaarde kan opleveren. Levensgemeenschappen houden immers niet op bij grenzen, maar zij kunnen in hun voortbestaan ernstig worden bedreigd indien aan weerszijden van de grens uiteenlopend beleid wordt gevoerd. Wanneer daarentegen de Benelux-partners dezelfde uitgangspunten hanteren en gemeenschappelijke doeleinden ten aanzien van natuurwaarden nastreven kan dat leiden tot een samenhangend stelsel van ecosystemen. Hierdoor wordt niet alleen binnen het grondgebied van Benelux een meerwaarde bereikt. Deze kan zich namelijk via afspraken met de buurlanden over een groter gebied manifesteren.

De terminologie die in de verschillende delen van Benelux, en ook in de buurlanden, wordt gebruikt, is zeer divers. Dit betekent dat er gemakkelijk begripsverwarring kan ontstaan zowel met betrekking tot het beleid binnen de sector natuur als voor wat betreft de relatie van dit natuurbeleid met het ruimtelijk beleid. Daarom is het nodig een vergelijkbaar en wellicht op termijn internationaal geaccepteerd begrippenkader te ontwikkelen. Hiertoe zijn de volgende drie stappen uitgewerkt.

In eerste instantie kan een onderscheid worden gemaakt tussen de natuurlijke structuur, de *ecologische structuur* en het ecologisch netwerk.

Elke term heeft een eigen betekenis. Een ecologisch netwerk kan gedefinieerd worden als een coherent ecosysteem, dat de capaciteit heeft om zoveel mogelijk soorten duurzaam te laten voortbestaan in en door onderlinge samenhang.

De ecologische structuur behelst het geheel van samenhangende ruimten die het functioneren van het ecologische netwerk mogelijk maakt en bevordert.

De natuurlijke structuur omvat naast de ecologische structuur ook de abiotische elementen, waarbij niet alleen de ecologische kenmerken een rol spelen, maar eveneens de ligging, de verschijningsvorm en het gebruik van deze elementen.

Als tweede stap op weg naar een vergelijkbaar begrippenkader kunnen met betrekking tot de opbouw van de ecologische hoofdstructuur beleidscategorieën worden onderscheiden. Deze beleidscategorieën kunnen door elke nationale/gewestelijke beleidsinstantie naar eigen inzicht worden toegepast. De hieronder genoemde categorisering dient gezien te worden als een nader te toetsen werkhypothese.

- Natuurkerngebieden. Dit zijn gebieden met natuur als hoofdfunctie. Het gaat om bestaande natuurgebieden van een bepaalde omvang, die op dit moment reeds een hoge biologische waarde hebben. Deze waarde kan door beleidsmaatregelen nog toenemen.
- Natuurontwikkelingsgebieden. Dit zijn gebieden met als hoofdfunctie natuur, maar die op dit moment nog geen natuurkerngebied zijn. Wel

hebben deze gebieden de biologische potenties om zich in deze richting te ontwikkelen. Met de aanduiding van natuurontwikkelingsgebied worden zij als toekomstig natuurkerngebied bestemd.

- Verwevingsgebieden. Dit zijn gebieden met natuur als nevenfunctie, naast andere gelijkwaardige functies. Het zijn gebieden waar verweving van verschillende functies, dikwijls landbouw en natuur, het doel is. Beleid is erop gericht de ecologische waarden op zijn minst te behouden en waar mogelijk te versterken.
- Natuurverbindingsgebieden. Dit zijn gebieden waar natuur een ondergeschikte functie is, maar waar toch een basisnatuurkwaliteit aanwezig is of ontwikkeld moet worden. Het zijn gebieden die een verbinding verwezenlijken tussen gebieden met natuur als hoofd- en/of nevenfunctie.

Tenslotte moeten de vele geïsoleerde, kleine natuurelementen vermeld worden die voorkomen in gebieden met andere functies en bestemmingen, zoals steden, dorpen en industrie-, haven- en andere gebieden. Deze natuurelementen dragen bij aan de ecologische waarden van en de netwerkvorming binnen deze gebieden.

Als laatste stap op weg naar een internationaal vergelijkbaar begrippenkader wordt een onderscheid gemaakt naar het beleid en het beheer dat in verschillende gebieden gevoerd wordt of kan worden.

Er zijn in Benelux diverse, uit oogpunt van natuurbewoud, belangrijke beleidscategorieën ontwikkeld, met elk verschillende doelstellingen. Waar het in Benelux-kader om gaat is dat de ecologische hoofdstructuur als geheel wordt beschermd en ontwikkeld en dat aan de ecologische hoofdstructuur criteria worden ontleend waaraan het functioneren van andere activiteiten wordt getoetst. De ecologische hoofdstructuur is hiermee normerend voor andere activiteiten.

- Gegevens en kaartbestanden afstemmen

In Benelux zijn nogal wat inhoudelijke verschillen in de gegevens en kaartbestanden met betrekking tot topografie, bodem, water, natuur en landgebruik. Dit alles kan een belemmering zijn voor gezamenlijk onderzoek en planvorming in grensgebieden. Grotere samenwerking op het niveau van Benelux zal moeten leiden tot afspraken over de vertaling van legenda-eenheden en over gegevensverzameling en statistiek.

- Afstemming van plannen in grensgebieden nodig

Prioriteiten en belangen zijn aan beide zijden van de grens vaak verschillend. Er dienen echter keuzen gedaan te worden om afgrenzingen van gebieden, die waardevol zijn voor de ecologische hoofdstructuur, op elkaar te laten aansluiten en om beleid aan beide zijden van de grens af te stemmen.

Als basis voor een betere grensregionale afstemming kan de “Benelux-Overeenkomst op het gebied van Natuurbewoud en Landschaps-bescherming” diensten bewijzen.

- Betere benutting van het instrument *grenspark*

Voortbouwend op bovenstaande overwegingen moet gesteld worden, dat het beleidsinstrument grensparken tot nu toe nog weinig is benut. Afbeelding 15 geeft een beeld van de potentiële grensparken, waarvan een aantal reeds een Benelux-status heeft. Van deze Benelux-grensparken werd het grenspark De Zoom-Kalmthoutse Heide uitgekozen als proefproject voor het grensoverschrijdend operationaliseren van een inrichtings- en beheersplan. Hiervan zullen zeker leereffecten uitgaan.

- Voor stroomgebieden zijn “contracten” wenselijk

Rivieren en beken vormen de kern van de ecologische structuren in de landen en gewesten van Benelux. Ze zijn vanzelfsprekend ook uiterst belangrijk voor de ecologische hoofdstructuur van Benelux. Deze watersystemen zijn veelal grensoverschrijdend en kennen problemen ten aanzien van vervuiling en inrichting.

In alle betreffende landen is een groot deel van de taken ten aanzien van landgebruik en rivierbeheer gedecentraliseerd. Riviercontracten voor hele rivieren, inclusief zijrivieren, zijn een geschikt instrument. Zo'n contract kan in het kader van de schets worden aangeduid als een *collectieve ruimte overeenkomst*. Dit instrument is in hoofdstuk 4 nader uitgewerkt.

3.4.4. Een globaal ruimtelijk concept van de Benelux ecologische hoofdstructuur

Op kaart 11 is een globaal en indicatief ruimtelijk concept gepresenteerd van de ecologische hoofdstructuur van Benelux, inclusief aangrenzende gebieden: (Benelux⁺). Op basis van dit concept kan gewerkt worden aan de concrete structuur en de ontwikkeling van een ecologisch netwerk. De kaart moet worden beschouwd als een bruto aanduiding van de gebieden die deel kunnen

uitmaken van de ecologische hoofdstructuur.

Nadere aanwijzing en begrenzing van de samenstellende delen moet uiteindelijk leiden tot een kaartbeeld van de netto ecologische hoofdstructuur.

In de bruto ecologische hoofdstructuur is voor het Nederlandse grondgebied de in beleidsdocumenten aangeduide ecologische hoofdstructuur opgenomen, inclusief grote wateren en estuaria en grote natuurgebieden, die op dit moment reeds beschermd worden. Beeksystemen zijn in de meeste gevallen tot grotere eenheden samengevoegd.

Voor Vlaanderen zijn alle onderdelen van de natuurlijke structuur uit het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen opgenomen, voor zover deze niet binnen steden zijn gelegen. De rivieren zijn wel als een doorlopende structuur aangegeven.

Voor wat betreft het Waals Gewest zijn de hoogste categorieën van de ecologisch belangrijke gebieden opgenomen, zoals die door de natuurbeschermingsorganisatie R.N.O.B. zijn geselecteerd.

In Luxemburg maken de bestaande en voorgestelde natuurparken, de potentiële reservaten en de groengebieden in de stedenband deel uit van de Benelux ecologische hoofdstructuur.

Op kaart 11 is in het zuiden de ecologische hoofdstructuur verbonden met de voor Frankrijk geïnventariseerde, ecologisch belangrijke gebieden van de aan Wallonië en Luxemburg grenzende gebieden. Aan Duitse zijde zijn voor wat betreft Rijnland-Palts de per distrikt opgestelde “Vernetzte Biotopsysteme” (1993) opgenomen. Voor Noordrijn-Westfalen is het “Landesweites Biotop Verbund” opgenomen. Voor Nedersaksen is, samen met de aangrenzende Nederlandse provincies, een gemeenschappelijke visie op de ontwikkeling van de natuur opgesteld, waarin het totstandkomen van een ecologische hoofdstructuur een belangrijke plaats inneemt. Ook deze is opgenomen.

Het kaartbeeld weerspiegelt dat nog niet voldoende gegevens voorhanden zijn

om een samenhangende ecologische hoofdstructuur te presenteren die ook de kustzone omvat. Aangezien echter in internationaal opzicht de kustzones, de Waddenzee en de “wetlands” een essentiële rol spelen bij het in stand houden van migratieroutes, kunnen de Benelux-partners ernaar streven deze gebieden zo spoedig mogelijk aan de ecologische hoofdstructuur toe te voegen.

Bij het uitwerken van de netto ecologische hoofdstructuur voor Benelux⁺ zullen de verschillende visies en concepten grondig inhoudelijk met elkaar vergeleken dienen te worden.

3.4.5. Beleidsopties met betrekking tot de ecologische hoofdstructuur

Beleids optie 14

Getracht zal worden om op Benelux-niveau tot voorstellen te komen voor een gemeenschappelijk begrippenkader ten aanzien van de Benelux ecologische hoofdstructuur, gebruikmakend van afspraken terzake op Europees niveau. Aan de hand hiervan kan de ecologische hoofdstructuur concreet worden ingevuld en geoperationaliseerd.

In Benelux bestaan nog vrij veel verschillen in terminologie en definities in kaartlegenda's. Dit bemoeilijkt een goede beleidsafstemming. Voor wat betreft het te ontwikkelen begrippenkader kan het hierboven, in paragraaf 3.4.3. gepresenteerde voorstel het vertrekpunt vormen. Dat betekent dat uitgegaan wordt van een onderscheid tussen natuurkerngebieden, natuurontwikkelingsgebieden, verweingsgebieden en natuurverbindinggebieden.

Een eenduidig begrippenkader kan de landen en gewesten van Benelux ook dienstig zijn bij het bepalen van de samenstellende delen van de ecologische hoofdstructuur.

Beleids optie 15

De landen en gewesten van Benelux zullen het voorkomen van aantasting van de ecologische hoofdstructuur van Benelux als afwegingscriterium hanteren bij beslissingen ten aanzien van de aanleg van infrastructurele werken.

Verkleining en versnippering van natuurgebieden en gebieden met ecologische waarden leiden tot vermindering van biodiversiteit. Vanwege het lijnvormige karakter speelt infrastructuur hierbij een belangrijke rol. Een aangepast infrastructuurbeleid kan bijdragen aan versterking en uitbouw van de ecologische hoofdstructuur van Benelux. Aan de samenwerkingsverbanden inzake natuur en ruimtelijke ordening in de grensgebieden van Benelux kan worden aanbevolen om tot gezamenlijke afspraken te komen over het voorkomen van belemmeringen voor het functioneren van de grensoverschrijdende elementen van de ecologische hoofdstructuur.

Beleids optie 16

In het overleg binnen de daartoe geëigende internationale kaders zal worden gewerkt aan het maken van afspraken voor een integraal waterbeleid op het niveau van rivierbekkens ter beperking van overstromingen en het stopzetten van lozingen van milieugevaarlijke

stoffen op oppervlaktewateren. Dit ter ondersteuning van de ruimtelijke kwaliteit.

De kwaliteit van water, bodem en lucht, maar ook de kwantiteit van het water spelen bij de ontwikkelingsmogelijkheden van de ecologische hoofdstructuur van Benelux een belangrijke rol. Vaak worden kwaliteit en kwantiteit van het water in gebieden buiten de ecologische hoofdstructuur beïnvloed. Verder weg gelegen ruimtegebruik kan zo via grond- en oppervlaktewaterstromen de natuurwaarden binnen de ecologische hoofdstructuur negatief beïnvloeden. Een integraal waterbeleid waarop vormen van ruimtegebruik kunnen worden afgestemd, vormt het beleidsuitgangspunt. Een goed bos- en bodembeheer en het vermijden van obstakels in het «stromend» deel vormen hier onderdeel van.

4. Beleidsopties met betrekking tot de samenwerking

4.1. Samenwerking als strategie

In de uitgangshouding, die aan de basis ligt van de gewenste ruimtelijke structuur van het Benelux⁺-gebied, vormen communicatie en samenwerking de strategie. Deze strategie wordt gehanteerd om diversiteit in stand te houden, maar ook om tegelijk de noodzakelijke samenhangen te bereiken. Bij de formulering van de beleidsdoelstellingen voor de geselecteerde thema's is dan ook veel aandacht uitgegaan naar het instrument samenwerking. In dit laatste deel wordt nadere invulling gegeven aan dit instrument. Doel is de realisatie van de gewenste ruimtelijke structuur en de geselecteerde thema's.

Door de jaren heen, maar vooral de laatste jaren, is een brede waaier van onderling erg verschillende transregionale en transnationale plannen en samenwerkingsverbanden ontstaan. Op basis van een inventariserend onderzoek is gezocht naar samenwerkingsverbanden die van belang kunnen zijn bij de doorwerking van ruimtelijk beleid in het algemeen en de doorwerking van de Tweede Benelux Schets in het bijzonder.

Uit het verkennend onderzoek en de reeds opgedane ervaringen in Benelux-verband is gebleken dat vele samenwerkingsverbanden langs zowel de binnen- als buitengrenzen van Benelux niet direct zijn toegesneden op het leveren van een bijdrage aan de doorwerking van het ruimtelijk beleid van de nationale, gewestelijke en regionale overheden in de Benelux. Bij ongewijzigde omstandigheden zal dit ook gelden voor het ruimtelijke beleid zoals voorgesteld in de Tweede Benelux Structuurschets. Tegelijkertijd moet vastgesteld worden dat dit ook niet de primaire oriëntatie is van vele van deze samenwerkingsverbanden en dat zij in de meeste gevallen daartoe ook niet voldoende zijn uitgerust.

Om een bijdrage te kunnen leveren aan een effectieve en efficiënte

doorwerking van ruimtelijk beleid zouden bestaande samenwerkingsverbanden moeten veranderen naar werkveld, taak, organisatie en instrumentatie. Bij dit laatste gaat het om aspecten als bevoegdheden en juridische en financiële middelen. Voor bepaalde essentiële beleidslijnen uit bijvoorbeeld de Tweede Benelux Schets zullen misschien zelfs nieuwe constructies en nieuwe verbanden moeten worden bedacht en opgericht, dan wel stimulansen moeten worden gegeven om dit te doen. Alleen dan zal de wisselwerking tussen strategische en operationele planning tot stand kunnen komen en zal de Tweede Schets effect kunnen sorteren voor wat betreft de feitelijke ruimtelijke ontwikkeling. Vooral dan kan de Tweede Schets meerwaarde krijgen ten opzichte van het ruimtelijk orderingsbeleid van de Benelux-partners.

Er wordt duidelijk gezocht naar nieuwe “omgangsvormen” om op een dynamische en flexibele manier ruimtelijke problemen aan te pakken op het niveau en binnen het gebied waar deze spelen. Tevens is de aandacht voor ruimtelijke ordening en visievorming binnen vele Euregio's groeiende. Luxemburg is dan weer toonaangevend wat betreft de grensoverschrijdende samenwerking via specifieke internationale overeenkomsten met de buurlanden. Dit resulteert in steeds meer, en deels overlappende, “*tractaatcommissies*”, onder meer inzake ruimtelijke ordening. Toch is het wenselijk om in deze fase van “tasten en zoeken” stimulansen te geven om samenwerking optimaler te laten verlopen en de samenwerkingsverbanden beter op elkaar af te stemmen. De Tweede Schets kan hierbij behulpzaam zijn.

4.2. Een visie op samenwerking

4.2.1. Doorwerking staat centraal

De Tweede Benelux Structuurschets vormt, evenals de integrale nationale en gewestelijke plannen, een strategisch plan. Dit is een plan voor een grootschalig gebied en gericht op de lange termijn. Kenmerkend voor een strategisch plan is dat de besluitvorming wel naar richting is uitgewerkt, maar niet in detail. Dit komt vooral omdat sprake is van een gedeelde bevoegdheid. Gebiedsautoriteiten op verschillende schaalniveaus, zoals een gemeente, een provincie en een land of gewest, hebben ieder eigen bevoegdheden. Een strategisch plan vergt daardoor nageschakelde besluitvorming. In deze nageschakelde besluitvorming is het de bedoeling dat besluitnemers zich goed rekenschap geven van de uitgangspunten van een strategisch plan. Het is zelfs goed mogelijk dat zij dit plan zelf hebben opgesteld. In andere gevallen komt het strategisch plan van een hoger bestuursniveau. Dit “zich rekenschap geven van de inhoud van een strategisch plan” heet doorwerking.

In nationale verhoudingen kan doorwerking een verplichtend karakter hebben. Voor samenwerking over de lands- of gewestgrenzen heen geldt dit in de meeste gevallen niet omdat hiervoor de bestuurlijk-juridische voorzieningen ontbreken. Juist hier komt het aan op samenwerking: samenwerking bij het tot stand brengen van een strategisch plan en samenwerking bij de doorwerking van dit plan. Het is in deze context dat de beslissing van de ministers omtrent de status van de Tweede Schets moet bezien worden. Het juridisch instrumentarium van de Benelux Economische Unie voorziet met betrekking tot de ruimtelijke ordening hooguit in de formule van “beleidsaanbevelingen”. De doorwerking van de Tweede Schets wordt gekenmerkt door verkeer in twee richtingen.

Vanwege het ruimtelijke schaalniveau kan de Tweede Schets worden aangeduid als een “plan” dat van bovenaf wordt aangereikt. De inhoud van de Tweede Schets houdt echter uitdrukkelijk rekening met kwaliteiten, potenties en knelpunten van “onderop”. Met de Tweede Schets wordt een ruimtelijk kader aangereikt dat behulpzaam kan zijn bij het nemen van beleidsbeslissingen op lokaal en bovenlokaal niveau, met name in situaties waar sprake is van een grensoverschrijdende dimensie. Het tweerichtingsverkeer zit ook in het verdere werkproces. Waar de Tweede Schets doorwerkt, geven samenwerkingsverbanden een eigen invulling aan en interpretatie van de Schets. Omgekeerd geeft dit weer verder kleur en inhoud aan de Schets.

4.2.2. Zicht op samenwerking

Samenwerking vormt dé katalysator voor het nastreven van de gewenste ruimtelijke structuur van het Benelux⁺ gebied. Samenwerking moet er toe leiden dat de drie grote deelruimten van Benelux⁺, namelijk Benelux-Noord, Benelux-Delta en Benelux-Zuid, niet alleen interne diversiteit, samenhang en duurzaamheid en kwaliteit vertonen. Het is ook van belang dat deze drie deelruimten extern goed geprofileerd en geïntegreerd worden in de Europese ruimte.

Op een lager schaalniveau dan dat van de drie grote deelruimten, het niveau “Benelux⁻”, kan samenwerking ertoe leiden dat een grotere mate van samenhang tussen gebieden ontstaat, alsmede een hogere mate van diversiteit en duurzaamheid en kwaliteit. Hier moet niet alleen gedacht worden aan de grensoverschrijdende stedelijke netwerken, die fungeren als scharnieren tussen de grote nationale en gewestelijke netwerken. Even belangrijk zijn de grensoverschrijdende landelijke deelruimten en de grensoverschrijdende ecologische structuren. Het komt er op aan, anders gezegd, om samen te werken op niveau, in de dubbele betekenis van het woord.

- De juiste samenwerking op het juiste schaalniveau

Samenwerking op niveau slaat allereerst op het ruimtelijke schaalniveau. Er kan een duidelijk onderscheid wordt gemaakt tussen samenwerking op het lokale en bovenlokale niveau, samenwerking op het transregionale en transnationale niveau en, tenslotte, samenwerking op het Europese niveau. Een bijzondere vorm van samenwerking betreft het ruimtelijk ordeningsoverleg via tractaatcommissies. Het bijzondere ligt besloten in het feit dat twee of meer landen c.q. gewesten een verdrag of overeenkomst sluiten waardoor formeel overleg kan gepleegd worden inzake ruimtelijke ordening op zowel het bovenlokale als het transregionale en zelfs transnationale niveau. Derhalve wordt het overleg per tractaatcommissie apart behandeld in het kader van de samenwerking aan en rond de Tweede Schets.

- Voor succesvolle samenwerking zijn omgangsvormen nodig

Wil samenwerking succesvol zijn dan zijn er duidelijke omgangsvormen vereist. Dit kan aangeduid worden als het tweede luik van “samenwerking op niveau”. Met betrekking tot samenwerking inzake ruimtelijke ordening kan gedacht worden aan onder meer de volgende basisregels.

- Breng elkaar tijdig op de hoogte als het voornemen bestaat om een plan op te stellen of een project uit te voeren.
- Maak op tijd afspraken over de vraag wie op welke wijze betrokken wordt bij de visievorming of de projectontwikkeling. Doe dit met name voor wat betreft de besluitvorming.
- Hou goed rekening met reeds opgestelde visies en reeds geselecteerde projecten en al opgestarte initiatieven.
- Tracht op grond van het voorgaande te komen tot een goed uitgebalanceerde eigen visie en een eigen doorwerkingsstrategie terzake.

Tegen de achtergrond van de uitgangshouding van de Tweede Schets wordt een lans gebroken voor de invoering van zogenaamde collectieve ruimte

overeenkomsten. Dit zijn overeenkomsten die gesloten kunnen worden tussen bijvoorbeeld een grensregionaal samenwerkingsverband en nationale en gewestelijke overheden of de Europese Commissie. Ook private partijen kunnen aan dergelijke overeenkomsten deelnemen. Gedacht kan worden aan het bedrijfsleven en aan belangengroeperingen. In de overeenkomst wordt een ruimtelijk programma of ruimtelijk ontwikkelingsperspectief vastgelegd, inclusief de toekenning van verantwoordelijkheden en middelen, zoals financiën of bestuurlijk-juridische instrumenten. De status van een collectieve ruimte overeenkomst houdt het midden tussen het niet-bindende karakter van samenwerkingsovereenkomsten zoals zij nu meestal worden gesloten, en geformaliseerde, “contract-achtige” afspraken (zie ook Begrippenkader). De nationale of gewestelijke instanties leggen voor het opstellen van collectieve ruimte overeenkomsten de spelregels vast. Al naar gelang de inhoud van de overeenkomst kan een beroep worden gedaan op bovenationale instanties zoals de Benelux Economische Unie om een bijdrage te leveren bij de totstandkoming van de overeenkomst. Het *Ruimtelijk Ontwikkelingsperspectief* voor het *grensoverschrijdend stedelijk netwerk* Maastricht/Heerlen-Hasselt/Genk-Aken-Luik (MHAL) kan als voorbeeld gelden voor het instrument van de collectieve ruimte overeenkomst.

- De Benelux Schets als katalysator voor samenwerking

Een belangrijke rol van de Tweede Benelux Structuurschets met betrekking tot samenwerking en doorwerking ligt met dit alles in het profileren en met elkaar in verband brengen van vooral die samenwerkingsverbanden die kansen bieden op doorwerking van strategische ruimtelijke plannen. Deze profilering vanuit een Benelux-perspectief kan in sommige gevallen ertoe leiden dat acties worden ondernomen om de betreffende samenwerkingsvormen en -verbanden ook erkend te krijgen door de Europese Commissie. Het kan namelijk ook wenselijk zijn om van die kant ondersteuning te vragen bij acties op het gebied van ruimtelijke ordening.

De Tweede Schets kan ook nog een andere rol vervullen. Met behulp van de Schets kunnen “witte vlekken” in de bestaande samenwerking geïdentificeerd worden. Hiervan is sprake als bepaalde deelruimten gezamenlijk op een betere manier potenties kunnen benutten of problemen kunnen aanpakken, terwijl van gestructureerde samenwerking nog geen sprake is. Uiteraard kan de Tweede Schets alleen helpen bij het identificeren van kansen voor samenwerking. Uiteindelijk zijn het de deelruimten zelf die dit moeten oppakken en uitwerken. Vanuit het perspectief van de Tweede Schets zal hierbij vooral de aandacht uitgaan naar samenwerkingsverbanden die een rol kunnen spelen bij de doorwerking van strategisch ruimtelijk beleid. De Tweede Schets wil “Ruimte voor Samenwerking” creëren.

4.3. Beleidsopties

4.3.1. Samenwerking via de tractaatcommissies

Beleids optie 17

De Bijzondere Benelux Commissie voor de Ruimtelijke Ordening dient een hoofdrol te vervullen in de stimulering en evaluatie van de doorwerking van de beleids opties van de Tweede Benelux Structuurschets.

De Grenscommissies ruimtelijke ordening van Benelux zijn van essentieel belang om een optimale afstemming en coördinatie te bewerkstelligen inzake de ruimtelijke ordeningsplannen voor de grensgebieden van Benelux.

De Bijzondere Commissie voor de Ruimtelijke Ordening onderzoekt of het mogelijk c.q. noodzakelijk is om te komen tot een aanpassing van de vigerende Benelux-beschikking (M (74) 12) inzake “de coördinatie van streek- en gewestplannen en daarmee gelijk te stellen plannen in Luxemburg”.

De Bijzondere Commissie voor de Ruimtelijke Ordening (BCRO) van Benelux is een essentieel kanaal om op permanente basis de doorwerking van de beleids opties uit de Tweede Benelux Structuurschets te stimuleren en te evalueren. Voor een gebiedsgerichte doorwerking dienen hierbij ook de Grenscommissies inzake ruimtelijke ordening van Benelux betrokken te worden. Deze commissies kunnen op basis van de gewenste ruimtelijke structuur van de Tweede Schets concrete uitwerkingsvoorstellen doen aan de BCRO, die deze doorleidt naar het Benelux-ministeroverleg inzake ruimtelijke ordening.

De mogelijkheid wordt opengelaten om over bepaalde beleids opties van de Tweede Benelux Structuurschets te zijner tijd een aparte internationale overeenkomst af te sluiten tussen de vijf partners. Op deze manier kan een zo groot mogelijk engagement gegeven worden ten aanzien van beleids opties.

Periodiek brengt de BCRO een voortgangsrapportage uit over de doorwerking

van de Schets in het ruimtelijke beleid van de Benelux-partners, alsmede van belangrijke ruimtelijke (beleids)ontwikkelingen die van invloed kunnen zijn op de gewenste ruimtelijke structuur, in het bijzonder op de beleids opties geformuleerd in de Schets.

De BCRO kan zelf bepalen met welke periodiciteit wordt gerapporteerd aan de Ministeriële Werkgroep Ruimtelijke Ordening. In deze rapportage staat de doorwerking van de Tweede Benelux Structuurschets centraal. Het gaat daarbij in essentie om de doorwerking van gekozen beleids opties in het ruimtelijke beleid van de vijf Benelux-partners afzonderlijk. Daarnaast kan de doorwerking gevolgd worden via andere instanties dan de ministers bevoegd voor de ruimtelijke ordening.

Voor wat betreft het overleg in de grensstreken zou kunnen worden uitgegaan van het illustratieve concept zoals voorgesteld op kaart 12. In onderling overleg met de betrokken grenscommissies, alsmede in overleg met de betrokken Duitse instanties, kan overwogen worden om de Grenscommissie Oost uit te breiden tot de Grenscommissie MHAL, dus inclusief de Akense grensregio. Op die manier kan deze Grenscommissie het streven naar meer ruimtelijke samenhang binnen de betreffende Euregio mede bewerkstelligen. De nieuwe Grenscommissie Vlaanderen-Nederland heeft een belangrijke afstemmingstaak in relatie tot enerzijds de in dit gebied actieve Euregio's en anderzijds tot de bilaterale samenwerking tussen Vlaanderen en Nederland. Met betrekking tot de Grenscommissie Zuid is enige afstemming geboden met het overleg inzake ruimtelijke ordening binnen het Saar-Lor-Lux samenwerkingsverband.

Binnen de BCRO kan een eventuele aanpassing van de Beschikking M (74) 12 onderzocht worden. Deze beschikking heeft tot doel elkaar aan weerszijden van de Benelux-binnengrenzen te informeren en te consulteren over de opmaak en eventuele wijziging van juridisch bindende, waaronder bodembestemmende, plannen in de grensstreken. De aanpassing zou zowel in de diepte, in verband met een streven naar minder vrijblijvende adviezen,

als in de breedte kunnen worden doorgevoerd. Dit laatste wil zeggen dat de coördinatie in een zo vroeg mogelijk stadium dient plaats te vinden, voor een niet te beperkt grensgebied, en dat deze betrekking heeft op zowel juridische als strategisch ruimtelijke plannen.

Voorstellen tot aanpassing van de Beschikking M (74) 12 kunnen ook voorgedragen worden door de Grenscommissies.

4.3.2. Samenwerking op bovenlokaal niveau

Beleids optie 18

De samenwerking tussen steden en stedelijke gebieden die al dan niet in een grensregio zijn gelegen en die onderling een grensoverschrijdende ruimtelijke en/of functionele samenhang vertonen dient bevorderd te worden.

Complementair aan de grensoverschrijdende stedelijke netwerken dient gestreefd te worden naar meer samenwerking in de grensgebieden met een overwegend landelijk en/of natuurlijk karakter.

Voor de opsomming van grensoverschrijdende netwerken wordt verwezen naar een illustratief kaartbeeld, kaart 13. Aanbevolen wordt dat deze netwerken een ruimtelijk ontwikkelingsperspectief opstellen of nader uitwerken dat onder meer rekening houdt met de gewenste ruimtelijke structuur van Benelux⁺.

Conform het illustratieve concept (kaart 14) wordt voorgesteld om te komen tot speciale grenssamenwerkingsverbanden ter behoud en versterking van de productie-, protectie- en leefbaarheidsfunctie in de niet verstedelijkte grensgebieden die geen Euregionale samenwerkingsverbanden kennen. Het is wenselijk om hierbij een onderscheid te maken naar verschillende gebiedscategorieën.

Grootschalige gebieden

- Les 4 Ardennes met bij voorkeur één overkoepelende samenwerkingsstructuur.
- Het Waddengebied, inclusief het Duitse en Deense deel, eveneens als onderdeel van een ruimer gebied: de Noordelijke Kustregio.

Kleinschaliger gebieden

- Het groene en open Benelux-Middengebied van Kempen tot Hageland en Haspengouw, doorsneden door de lineaire (industriële) ontwikkeling langs het Albertkanaal.
- Het Kustgebied van Breskens tot Duinkerken, dat gekenmerkt wordt door een verstedelijkte zoom van havensteden en badplaatsen.

Deze gebieden hebben naast hun eigen waarden een zeer belangrijke functie als buffer tussen de nationale c.q. gewestelijke en grensoverschrijdende stedelijke netwerken.

Ook in andere dan de hierboven genoemde gebieden zijn belangrijke waarden aanwezig op het vlak van natuur, landschap en open ruimte. Ook deze dienen behouden en waar mogelijk versterkt te worden. Het concept van het grenspark is een belangrijk middel om samenwerking tot stand te brengen ten

aanzien van de bestemming, de inrichting en het beheer van grensoverschrijdende, waardevolle landschappen en natuurgebieden. Het grenspark De Zoom-Kalmthoutse Heide wordt hierbij als voorbeeld gesteld. Tevens dient er op (boven)lokaal en Euregionaal niveau afstemming nagestreefd worden ten aanzien van de grensoverschrijdende stroomgebiedcomité's, zoals deze voor bijvoorbeeld de Geul, de Jeker, de Voer, de Dommel, de Sûre en de Our.

4.3.3. Samenwerking op transregionaal en transnationaal niveau

Beleids optie 19

Bij de verdere uitwerking van het beleid zoals aangegeven in de Tweede Benelux Structuurschets dient afstemming bevorderd te worden tussen het beleid van de buurlanden en buurregio's van Benelux en de Tweede Benelux Structuurschets.

Om de doelstellingen uit de Tweede Benelux Structuurschets te bereiken spannen de Benelux-partners zich in om de inhoud van deze Schets te laten doorwerken in de verschillende tractaatcommissies en andere internationale verbanden inzake Ruimtelijke Ordening waarin zij participeren.

Naast afstemming met betrekking tot de gewenste ruimtelijke structuur is er afstemming vereist met de buurlanden en buurregio's omtrent het concept van de transnationale en transregionale samenwerkingsverbanden (illustratieve kaarten 15.1 en 15.2). In alle gevallen overschrijden deze verbanden de grenzen van Benelux. Het afstemmingsvraagstuk richt zich daarbij met name op het gebied Benelux-Delta, dat belangrijke overlappingsen vertoont met de Transmanche-Euroregio en het *stedelijk conglomeraat* Rijn-Ruhr. Tevens is bijzondere aandacht vereist voor de afstemming en transregionale samenwerking binnen het Ardennen-complex. Voor de samenwerking en afstemming binnen Saar-Lor-Lux en de Hanzeregio zijn in principe reeds goede overlegkaders beschikbaar. Tenslotte is er afstemming nodig met

betrekking tot de transnationale RO-samenwerking met behulp van het Interreg IIC fonds.

In het nastreven en bereiken van afstemming van strategisch ruimtelijke plannen in Benelux⁺ vervullen de tractaatcommissies een vooraanstaande rol. Het is zaak om een optimale afstemming na te streven tussen tractaatcommissies van dezelfde (grootte)orde (zie kaart 12). Dit is op korte termijn mogelijk tussen enerzijds de Benelux Commissie voor Ruimtelijke Ordening en anderzijds:

- de Nederlands-Duitse Commissie voor Ruimtelijke Ordening;
- de Duits-Belgische/Waalse Commissie voor Ruimtelijke Ordening;
- de overlegcommissie ruimtelijke ordening binnen het Saar-Lor-Lux samenwerkingsverband, inclusief delen van het Waals Gewest.

Met betrekking tot de zuidgrens van Benelux zal worden nagegaan of het mogelijk is om voor het grensgebied van België met Frankrijk over te gaan tot één tractaatcommissie ruimtelijke ordening.

Er dient een goede afstemming te worden nagestreefd tussen het overleg binnen de transregionale samenwerkingsverbanden en de tractaatcommissies enerzijds en het overleg inzake ruimtelijke ordening binnen de stroombekkens van Benelux⁺ anderzijds.

Dit geldt in eerste instantie voor de stroombekkens van de Maas en de Rijn, waarover door de ministers bevoegd voor ruimtelijke ordening de

afpraak is gemaakt om te streven naar een gezamenlijke aanpak van de oorzaken en gevolgen van de regelmatig optredende wateroverlast.

Tevens dient geanticipeerd te worden op een dergelijke samenwerking binnen de andere grensoverschrijdende stroombekkens van Benelux⁺, namelijk de Schelde, de IJzer en de Eems.

Europa

De doorwerking van Tweede Benelux Structuurschets dient te worden afgestemd op het Europees Ruimtelijk Ontwikkelingsperspectief (EROP).

Op korte termijn kan de Schets meegenomen worden in de discussie rond het EROP. Hierdoor kan de Schets bijdragen aan de vooropgestelde wisselwerking tussen top-down en bottom-up in Europees verband. Met name de beginselen van diversiteit en subsidiariteit bieden waardevolle aanknopingspunten voor de Europese samenwerking op het gebied van ruimtelijke ordening. De Benelux-samenwerking dient daarbij geprofileerd te worden als een belangrijk transnationaal en transregionaal doorwerkingskader voor afspraken die op het Europese schaalniveau worden gemaakt.

In Benelux-vooroverleg wordt afstemming betracht over de grote lijnen van de standpuntbepaling. Er moet voldoende ruimte blijven voor eigen accenten. Bij het Benelux-vooroverleg worden de vijf bevoegde partners betrokken. Binnen dit kader, dan wel in de marge daarvan, kunnen de drie Belgische gewesten hun gezamenlijke inbreng op het Europese niveau coördineren.

Aan de Bijzondere Commissie voor de Ruimtelijke Ordening wordt gevraagd om een inventarisatie te maken van de transnationale, transregionale en translocale samenwerking binnen Benelux⁺. Daarbij dient ook onderzocht te worden wat die samenwerking tot nog toe heeft opgeleverd.

Verder wordt de Bijzondere Commissie voor de Ruimtelijke Ordening

gevraagd de mogelijkheden te onderzoeken om te komen tot informatie-uitwisselingsnetwerken tussen grootstedelijke agglomeraties.

5. Begrippenkader

Achterlandverbinding: dit is een verbinding tussen TTn of meer poorten en het door deze poort(en) bediende, landinwaarts gelegen gebied. Achterlandverbindingen in Benelux zijn er voor alle verkeersmodi (weg, spoor en water).

Afwenteling: hiervan is sprake als de milieulasten van het handelen van individuen en bedrijven worden afgewenteld op andere gebieden en/of op latere generaties. Afwenteling betreft het verbruik van onvervangbare grondstoffen en voorraden (voor de ruimtelijke ordening zijn vooral bodem, lucht en water van belang) en de aantasting van essentiële kwaliteiten, waaronder de kwaliteit van het leefmilieu en landschappelijke en ecologische kwaliteiten.

Basisnetwerk van kleine steden: in bepaalde delen van het landelijk gebied van Benelux (met name in Benelux-Noord en Benelux-Zuid) staat de leefbaarheid onder druk vanwege een onvoldoende sterk draagvlak voor voorzieningen, met name voorzieningen op het vlak van detailhandel, onderwijs en openbaar vervoer. De oplossing voor deze problematiek kan niet gezocht worden in versnelde woningbouw. De te volgen strategie omvat samenwerking en taakafspraken tussen stedelijke kernen die in elkaars nabijheid zijn gelegen.

Bedrijfsvervoerplan: plan, op te stellen door grotere bedrijven, gericht op mobiliteitsbeheersing in relatie tot het vervoer van de werknemers. Elementen van een bedrijfsvervoerplan kunnen zijn: stimulering van het gebruik van de fiets door bijvoorbeeld het beschikbaar stellen van

fietsen, het stimuleren van het gebruik van het openbaar vervoer door het beschikbaar stellen c.q. subsidiëren van vervoerbewijzen, het stimuleren van het efficiënter benutten van de personenwagens door carpooling te bevorderen.

Beleid in ontwikkeling: hiermee wordt het beleid bedoeld dat volgens de daarvoor geldende procedures nog niet vastgelegd is in plandocumenten, maar dat inmiddels in dusdanige mate aanvaard is dat het als vertrekpunt is gehanteerd voor de inhoud van de Tweede Schets. Het motto 'beleid in ontwikkeling' wordt in de Tweede Schets ook gehanteerd voor het beleid dat wel volledig is vastgesteld, maar dat, doordat het geen 'blauwdruk' vormt, bij de dagelijkse beslissingen telkens weer opnieuw geïnterpreteerd wordt.

Belevingswaarde: dit is een aspect van ruimtelijke kwaliteit (zie duurzaamheid en kwaliteit) en verwijst vooral naar de waarde die wordt gehecht aan de vorm van ruimtelijke ontwikkelingen en structuren. Van een hoge belevingswaarde is sprake als eenvormigheid vermeden kan worden en diversiteit veilig gesteld kan worden.

Benelux-Delta: dit is één van de drie grote ruimten die op macro-niveau de geleding van Benelux⁺ bepalen. De andere twee zijn: Benelux-Noord en Benelux-Zuid. Benelux-Delta is het centraal in Benelux gelegen gebied, gekenmerkt door de aanwezigheid van meerdere grote zeehavens, een dichte concentratie van stedelijke gebieden, stedelijke netwerken en economische concentratiegebieden, regionale complexen van intensieve landbouw, een zeer dicht net van infrastructuur en de aanwezigheid van een groot aantal internationale functies en activiteiten. Aangezien dit centraal in de Benelux gelegen gebied in hoofdzaak wordt bepaald door de valleien van de Schelde, de Maas en de Rijn en hun zijrivieren, die

gezaamenlijk een dicht netwerk vormen, kan het gekarakteriseerd worden als de Benelux-Delta. Het gebied overschrijdt de grenzen van Benelux.

Benelux-Mainport: de Benelux-havens vormen gezamenlijk veruit het grootste havencomplex ter wereld. De havens kunnen gezamenlijk aan kracht winnen door ze te ruimtelijk als één haven te beschouwen en de functionele samenwerking tussen de havens te bevorderen. Een kansrijk terrein voor samenwerking betreft vooral de achterlandverbindingen. De Benelux-Mainport bestaat uit de volgende zeehavens: de mainports Rotterdam en Antwerpen en de zeehavens in het Amsterdam-Noordzeekanaalgebied en het Westerscheldebekken, inclusief de haven van Gent, en die van Zeebrugge en Duinkerken. De belangrijkste luchthavens zijn de mainports Schiphol (Amsterdam) en Zaventem (Brussel).

Benelux-Noord: dit is één van de drie grote ruimten die op macro-niveau de geleding van Benelux⁺ bepalen. De andere twee zijn: Benelux-Delta en Benelux-Zuid. Omdat gebieden aan weerszijden van de Nederlands-Duitse grens een hoge mate van verwantschap vertonen, omvat Benelux-Noord ook delen van Ostfriesland. Benelux-Noord maakt deel uit van een grotere Europese deelruimte: de Noordelijke Kustregio, die kustgebieden van Duitsland en Denemarken omvat.

Benelux-Zuid: dit is één van de drie grote ruimten die op macro-niveau de geleding van Benelux⁺ bepalen. De andere twee zijn: Benelux-Delta en Benelux-Noord. Benelux-Zuid bestaat uit de Waalse Ardennen, de Condroz en Famenne, die samen met de Oesling en Gutland de Franse Ardennen en de Duitse Eifel deel uitmaken van een veel groter geheel. Dit geheel wordt gevormd door het relatief open gebied tussen Benelux-

Delta, het stedelijk conglomeraat Rijn-Ruhr/Rijn-Mainz en het Parijse Bekken.

Benelux⁺: tussen Benelux en delen van Benelux en de buurlanden en buurregio's bestaan sterke ruimtelijke en functionele samenhangen. In dit opzicht vormen de landsgrenzen geen harde grens. Deze samenhangen maken deel uit van de inhoud van de Tweede Schets. Het gebied waar de Tweede Schets betrekking op heeft is hierdoor groter dan Benelux. Korthedshalve wordt dit gebied aangeduid als Benelux⁺.

Bereikbaarheidsprofiel: dit geeft de bereikbaarheid van een locatie aan per openbaar vervoer, fiets en auto.

Bestaande ruimtelijke structuur: de Tweede Benelux Structuurschets doet uitspraken over de gewenste ruimtelijke structuur. Een vertrekpunt wordt gevormd door de bestaande ruimtelijke structuur, maar niet zoals die feitelijk bestaat, maar zoals die getypeerd wordt in bestaande dan wel in voorbereiding genomen plandocumenten van de gewestelijke en nationale overheden in Benelux.

Bufferzone: dit is een niet of slechts weinig bebouwde ruimte die het aan elkaar groeien van bebouwde gebieden moet voorkomen. Bufferzones maken deel van het veelkleurig open netwerk van Benelux.

Centraal Belgisch Stedelijk Netwerk: grootschalig stedelijk netwerk, bestaande uit de Vlaamse Ruit, het Brussels hoofdstedelijk gebied en de Waalse centrale driehoek. Het concept is vooral bedoeld om een discussie op gang te brengen over de ruimtelijke en functionele samenhangen tussen de samenstellende delen van dit netwerk, gelegen binnen de drie Belgische gewesten, en de mogelijkheden voor beleidsafstemming en de ontwikkeling van gezamenlijk beleid.

Collectieve ruimte overeenkomst: dit is een overeenkomst die gesloten kan worden tussen bijvoorbeeld een grensregionaal samenwerkingsverband en nationale en gewestelijke overheden. Ook private partijen kunnen aan zo'n overeenkomst deelnemen. In de overeenkomst wordt voor een welbepaalde periode een ruimtelijk programma of ruimtelijk ontwikkelingsperspectief voor een concreet gebied vastgelegd, inclusief budgettaire verplichtingen. De collectieve ruimte overeenkomst is een aanvulling op het bestaande plannings-instrumentarium. De status van een collectieve ruimte overeenkomst houdt het midden tussen het niet-bindende karakter van samenwerkingsovereenkomsten zoals zij nu meestal worden gesloten, en geformaliseerde, 'contract-achtige' afspraken.

Concept: ruimtelijke uitwerking van een beleidsvisie en beleids-doelstellingen. Bij een concept horen één of meer kaartbeelden voor een concreet gebied.

Corridor: dit is een niet of slechts weinig bebouwde ruimte, in de nabijheid van sterk bebouwde gebieden. Een dergelijke corridor voorkomt het aan elkaar groeien van bebouwde gebieden en heeft tegelijkertijd een verbindingsfunctie ten aanzien van de open ruimten. Gebieden waar alleen het eerste doel speelt (voorkomen van het aaneengroeien van stedelijke gebieden) worden aangeduid als bufferzone. Corridors kunnen bestaan uit zowel (smalle) stroken, als uit grote, aaneengesloten gebieden. Corridors maken deel van het veelkleurig open netwerk van Benelux.

Deelruimte: op basis van kwaliteiten en potenties kunnen in Benelux tal van deelgebieden worden onderscheiden. Elk kwaliteitsaspect, bijvoorbeeld de aard van de economische potenties, levert weer een ander onderscheid aan deelruimten op. Deelruimten overlappen elkaar. Zo zijn veel (landelijke) 'gebieden met toeristisch-recreatieve waarden' tevens 'gebieden met belangrijke ecologische en landschappelijke waarden'. Hierdoor is een eenduidige en in de tijd gezien constante indeling van Benelux in deelruimten niet mogelijk en zelfs niet wenselijk, omdat deelruimten in hun karakteristieken kunnen veranderen. Omdat elke deelruimte wel specifieke kwaliteiten en

potenties heeft, verzet de Tweede Benelux Structuurschets zich tegen grofmazige gebiedsindelingen aan de hand van één of slechts enkele aspecten. Dit kan leiden tot een onnodige typering en in sommige gevallen zelfs stigmatisering van bepaalde gebieden, bijvoorbeeld economisch 'sterke' gebieden tegenover 'zwakke' gebieden. Het benadrukken van de eigen kwaliteiten en potenties van deelgebieden kan kortweg worden aangeduid als het 'werken met deelruimten'.

Deelruimten als burens: dit motto wordt in de Tweede Schets gebruikt om deelruimten aan te duiden, die aan elkaar grenzen en ten aanzien van bepaalde karakteristieken sterke overeenkomsten vertonen. Samenwerking tussen deze gebieden kan leiden tot een optimaler benutten van kansen en een betere aanpak van problemen.

Deelruimten als lotgenoten: dit motto wordt in de Tweede Schets gebruikt om deelruimten aan te duiden, die weliswaar niet aan elkaar grenzen, maar ten aanzien van bepaalde karakteristieken wel sterke overeenkomsten vertonen. Samenwerking tussen deze gebieden, toegespitst op de uitwisseling van ervaringen en informatie, kan leiden tot een optimaler benutten van kansen en een betere aanpak van problemen. Deze vorm van samenwerking kan worden aangeduid als co-regionale samenwerking (zie ook onder het trefwoord samenwerking).

Diversiteit: één van de drie beginselen die samen de uitgangshouding van de Tweede Benelux Structuurschets vormen. Het diversiteitsbeginsel geeft aan dat eigen kwaliteiten en potenties van deelgebieden van Benelux erkend moeten worden en wel zodanig dat deze behouden blijven en waar nodig verder ontwikkeld worden. De Tweede Benelux Structuurschets wil de grote mate van diversiteit die bestaat binnen Benelux ontwikkelen en in het ruimtelijk beleid integreren door het concept 'werken met deelruimten'.

Doorwerking: dit begrip geeft aan hoe omgegaan zou moeten worden met de inhoud van de Tweede Schets. De Tweede Schets is een strategisch plan,

een plan voor een grootschalig gebied en met een lange termijn. Kenmerkend voor een strategisch plan is dat de besluitvorming wel naar richting is uitgewerkt, maar niet in detail. Dit komt vooral omdat sprake is van een gedeelde bevoegdheid. Gebiedsautoriteiten op verschillende schaalniveaus hebben ieder verschillende bevoegdheden. Een strategisch plan vergt daardoor nageschakelde besluitvorming. In deze nageschakelde besluitvorming is het de bedoeling dat besluitnemers zich goed rekenschap geven van de uitgangspunten van een strategisch plan.

Draagvermogen van de ruimte: dit is het vermogen van de ruimte om, nu en in de toekomst, menselijke activiteiten op te nemen zonder dat bepaalde essentiële kwaliteiten van die ruimte worden aangetast dan wel verloren gaan. Deze kwaliteiten kunnen betrekking hebben op bijvoorbeeld het landschap, de natuur, de architectuur en de diversiteit van de ruimte. Deze waarden staan niet absoluut vast maar worden bepaald door de betrokkenheid van de beoordeler (bijvoorbeeld de bewoner, de gebruiker of zelfs de gemeenschap in totaliteit).

Duurzaamheid en kwaliteit: één van de drie beginselen die samen de uitgangshouding van de Tweede Benelux Structuurschets vormen. Het begrip duurzaamheid geeft aan dat ontwikkelingen zo moeten plaats vinden dat voorzien wordt in de behoeften van huidige generaties zonder de mogelijkheden in gevaar te brengen voor toekomstige generaties om ook in hun behoeften te voorzien. Ruimtelijke kwaliteit vormt een randvoorwaarde voor duurzame ontwikkeling. Aan dit begrip zitten twee kanten. Enerzijds gaat het om het streven om menselijke activiteiten optimaal ten opzichte van elkaar te laten plaatsvinden, waarbij ruimtelijke ontwikkelingen worden afgestemd op het draagvermogen van de ruimte. Anderzijds betreft het een streven gericht op het behouden en creëren van belevingswaarden.

Duurzame mobiliteit: met het oog op de duurzaamheid van ruimtelijke ontwikkelingen is het noodzakelijk om de omvang van het wegverkeer (zowel personen- als goederenvervoer) zoveel mogelijk terug te dringen en over te

hevelen naar vervoerwijken die het milieu minder belasten.

Ecologisch netwerk: dit is een coherent ecosysteem dat de capaciteit heeft om zoveel mogelijk soorten duurzaam te laten voortbestaan in en door onderlinge samenhang.

Ecologische hoofdstructuur (van Benelux): dit is de in de Tweede Schets aangeduide, ruimtelijk stabiele en samenhangende structuur, waar de instrumenten voor veiligstelling, beheer en ontwikkeling van natuurwaarden van de Benelux landen en gewesten bij voorrang geconcentreerd worden. De ecologische hoofdstructuur van Benelux moet nog concreet worden uitgewerkt. Bij deze uitwerking wordt als startpunt de volgende beleidscategorieën genomen.

- Natuurkerngebieden. Dit zijn de gebieden met natuur als hoofdfunctie. Het gaat om bestaande natuurgebieden met een dusdanige omvang dat de aanwezige ecosystemen duurzaam kunnen blijven voortbestaan (zelfregulerend vermogen). Natuurkerngebieden hebben een hoge biologische waarde (grote biodiversiteit), die door beleidsmaatregelen nog verder kan toenemen.
- Natuurontwikkelingsgebieden. Dit zijn de gebieden die nog geen natuurkerngebied zijn, maar waar wel de biologische potenties aanwezig zijn om zich in de richting te ontwikkelen.
- Verwevingsgebieden. Dit zijn gebieden met natuur als nevenfunctie, naast gelijkwaardige andere functies en waar verweving van de verschillende functies (meestal landbouw en natuur) het doel is.
- Natuurverbindingsgebieden. Dit zijn gebieden c.q. landschapsstructuren die migratie van soorten tussen de natuurkerngebieden mogelijk maken, waardoor het zelfregulerend vermogen van deze gebieden behouden blijft c.q. vergroot kan worden.

Ecologische structuur: deze behelst het geheel van samenhangende ruimten die het functioneren van ecologische systemen mogelijk maakt en bevordert. De ecologische structuur is opgebouwd uit ecologische netwerken.

De beleids- en gebiedskeuzen die ten aanzien van de ecologische structuur in de Tweede Schets zijn gedaan vormen de ecologische hoofdstructuur.

Economische concentratie/concentratiegebieden: dit is een aanduiding voor een element van de bestaande ruimtelijke structuur (geen beleidsconcept). Een economische concentratie bestaat een zeer grote samenballing van economische functies, met een grote betekenis voor de nationale c.q. gewestelijke economie.

Gewenste ruimtelijke structuur: dit is één van de hoofdonderdelen van de Tweede Schets, en geeft aan welke ruimtelijke structuur voor Benelux⁺ moet worden nagestreefd.

Grensoverschrijdend stedelijk netwerk: dergelijke netwerken worden gevormd door steden, gelegen aan weerszijde van een landsgrens. De netwerkvorming betreft zowel de toenemende samenwerking tussen deze steden als de groeiende ruimtelijke samenhang.

Grenspark: dit is een aan weerszijden van een grens gelegen gebied met belangrijke ecologische waarden. Het te volgen beleid is aangegeven in een beheers- en inrichtingsplan. Dit is een integraal plan, uitgaande van een beleidsafweging ten aanzien van alle in het geding zijnde functies. Voor wat de omvang betreft heeft het grenspark geen harde onder- of bovengrens.

Hoofdinfrastructuur: dit zijn de netwerken van hoofdverkeersassen die de belangrijkste stedelijke gebieden en economische concentratiegebieden in de Benelux met elkaar verbinden en met de belangrijkste stedelijke gebieden en economische concentratiegebieden buiten de Benelux.

Hoofdverbinding: een hoofdverbinding geeft de vervoerrelaties aan die bestaan tussen stedelijke netwerken en tussen de havens en hun achterland. Een hoofdverbinding kan verschillende verkeersmodi omvatten.

Inrichting: bij de inrichting van de ruimte gaat het om de concrete lokatie en inpassing van functies en activiteiten, inclusief de hieraan te stellen kwaliteitseisen en randvoorwaarden, bijvoorbeeld in termen van maat, schaal en vormgeving van bebouwingselementen en de aard en intensiteit van het gebruik van de ruimte.

Knelpunt: dit is een plek in of segment van een verkeersnetwerk waar de doorstroming van het verkeer belemmerd wordt door te geringe capaciteiten. Knelpunten kunnen principe gelegen zijn binnen alle verkeersnetwerken.

Knooppunt: in het kader van het stimuleren van multimodaal vervoer wordt een selectieve ontwikkeling van multimodale vervoercentra voorgestaan. Alleen dan kan sprake zijn van een voldoende economisch draagvlak voor de door de markt gevraagde snelheid, betrouwbaarheid en kostenefficiëntie van de dienstverlening. Hiertoe wordt een onderscheid gevolgd tussen drie niveaus waarop knooppunten kunnen functioneren. Hoe hoger het niveau, des te geringer is het aantal knooppunten dat tot ontwikkeling kan worden gebracht:

- Een eerste lijnsknooppunt is een mainport waar met een hoge frequentie grote (inter)continentale vervoerstromen worden verdeeld over een groot aantal bestemmingen.
 - Een tweede lijnsknooppunt is een groot, efficiënt overslagpunt, gelegen op een continentale hoofdverbinding. Zij situeren zich daar waar sprake is van een fysieke barrière (bijvoorbeeld het einde van een bevaarbare waterverbinding voor een bepaald tonnage) of een break-even point tussen de verschillende vervoerwijzen (de afstand waarop het rendabel is om van vervoerwijze te veranderen, bijvoorbeeld van weg naar water of spoor).
 - Een derde lijnsknooppunt is vooral bestemd voor het samenbrengen dan wel verspreiden van goederen op regionaal niveau.
- Eerste, tweede en derde lijnsknooppunten maken deel uit van het ruimtelijk netwerk voor multimodaal vervoer.

Landbouw met verbrede doelstellingen: dit betreft vormen van agrarische

bedrijfsuitoefening die niet (meer) exclusief gericht zijn op het produceren van landbouwprodukten. De bedrijfsvoering is ook gericht op het 'produceren' van landschappelijke en ecologische waarden. Als tegenprestatie krijgt de landbouwer hiervoor van de overheid een financiële beloning.

Leefbaarheidsfunctie: dit is één van de drie hoofdfuncties van het landelijk gebied. Tot de leefbaarheidsfunctie worden aspecten gerekend als werkgelegenheid, de verzorgingsfunctie, de kernenproblematiek en de toegankelijkheid van voor het landelijk gebied essentiële voorzieningen.

Les 4 Ardennes: dit is het gebied gevormd door de Waalse en Vlaamse Ardennen, Eifel, Oesling en Champagne. Dit gebied is in de Tweede Schets aangeduid in het kader van een voorbeeldproject, gericht op de coördinatie en integratie van Europese programma's, instrumenten en subsidies.

Locatiebeleid is gericht op het zorgvuldig kiezen van nieuwe locaties voor wonen, werken en voorzieningen met het oog op mobiliteitsbeheersing. Locatiebeleid is erop gericht de noodzaak tot verplaatsing te verminderen. Hiertoe wordt het mobiliteitsprofiel van nieuwe activiteiten afgestemd op het bereikbaarheidsprofiel van locaties. Een belangrijk onderdeel van het locatiebeleid is het ABC-beleid.

Mainport: beleidsaanduiding voor die lucht- en zeehavens die fungeren als knooppunt in de continentale en mondiale 'stromen' van goederen en personen.

Milieukwaliteit: zie duurzaamheid en kwaliteit.

Mobiliteitsbeheersing: is het streven gericht op het terugdringen van het volume aan wegverkeer en met name de groei daarvan. Het beleid is gericht op duurzame mobiliteit. Om dit te verwezenlijken is onder meer een locatiebeleid nodig en dient multimodaal vervoer bevorderd te worden.

Mobiliteitsprofiel: het mobiliteitsprofiel van een bedrijf of een publieke voorziening is het potentieel openbaar vervoergebruik van werknemers en bezoekers van dat bedrijf of die voorziening.

Modal split: is de verdeling van de vervoervraag over de verschillende vervoermogelijkheden (modi).

Multimodaal vervoer: dit is het vervoer van goederen, waarbij de af te leggen afstand deels via de weg en deels via spoor of binnenwater wordt afgelegd.

Natuurlijke structuur: deze omvat het samenhangend geheel van rivier- en beekvalleien, natuur- en boscomplexen en andere gebieden waar de voor de natuur bepalende biotische en abiotische elementen en processen voorkomen en waar de ecologische hoofdstructuur deel van is.

Noordzuid keten van stedelijke netwerken: de keten bestaat uit de Randstad (Amsterdam, Den Haag, Rotterdam, Utrecht) en het Centraal Belgisch Stedelijk Netwerk, bestaande uit de Vlaamse Ruit, het Brussels hoofdstedelijk gebied en de Waalse centrale driehoek. Amsterdam en Charleroi zijn de eindpunten van deze keten.

Omgangsvormen: in de landen en gewesten van Benelux is sprake van een toenemende samenwerking tussen gebieden. Omdat deze samenwerking vaak de grenzen van een land of gewest overstijgt, zijn algemene principes nodig ten aanzien van goed nabuurschap en goede samenwerking.

Ontbrekende schakel: ontbrekende verbinding in een infrastructureel netwerk.

Ontsluitende functie: dit is de functie die een weg vervult voor de ontsluiting van grote ruimtelijke elementen zoals een stad, een dorp, een groot woongebied of een groot bedrijfsterrein. De ontsluiting van kleinschalige ruimtelijke elementen zoals een woning of bedrijf wordt niet hiertoe gerekend.

Ontwikkelingscorridor: dit is de aanduiding voor een ontwikkeling waarbij de potenties van infrastructuur, met name van wegverbindingen, voor de lokalisering van stedelijke en economische activiteiten worden benut op een dussdanige wijze dat een min of meer aaneengesloten, bandvormige stedelijke structuur ontstaat. In plaats van het tot ontwikkeling brengen van corridors staat de Tweede Schets een selectieve concentratie voor.

Open ruimte: beleidsaanduiding in zowel de Tweede Benelux Structuurschets als het beleid in ontwikkeling van de landen en gewesten van Benelux. Een open ruimte is een gebied waar de niet-bebouwde ruimte overheerst. Binnen een open ruimte kunnen bosgebieden gelegen zijn.

Overstappunt: dit is een plaats waar goede voorzieningen zijn gerealiseerd voor een overstap van wegverkeer naar openbaar vervoer. De belangrijkste typen overstappunten zijn: gares routières en transferia.

Poortfunctie: beleidsaanduiding waarmee uitgedrukt wordt dat het Benelux-gebied fungeert als poort voor het veel grotere gebied van Noordwest-Europa.

Productiefunctie: dit is één van de drie hoofdfuncties van het landelijk gebied. Tot de productiefunctie worden activiteiten gerekend als landbouw, bosbouw, waterwinning en recreatie.

Protectiefunctie: dit is één van de drie hoofdfuncties van het landelijk gebied. De protectiefunctie heeft betrekking op natuurwaarden, landschappelijke kwaliteiten (waar onder ook cultuurhistorische waarden) en bodem en water.

Randstad: stedelijk netwerk met als 'hoekpunten' de steden Amsterdam, Den Haag, Rotterdam en Utrecht. De Randstad maakt deel uit van de noordzuid keten van stedelijke netwerken.

Ruimtelijk netwerk voor multimodaal vervoer: dit is het samenhangend stelsel van routes en knooppunten, met als doel het realiseren van duurzame mobiliteit door het creëren van gunstige voorwaarden voor multimodaal vervoer van goederen. Doel is het bewerkstelligen van een substantiële verschuiving van wegverkeer naar vervoer via spoor en water.

Ruimtelijk ontwikkelingsperspectief: algemene benaming voor een beleidsdocument, waarin een beeld wordt gegeven van de gewenste ruimtelijke structuur van een gebied en de maatregelen en beslissingen die deze structuur ondersteunen.

Ruimtelijke budgettering: voor instandhouding van de drie hoofdfuncties van het landelijk gebied van Benelux (leefbaarheidsfunctie, productiefunctie en protectiefunctie) wordt door in te stellen commissie onderzocht of het noodzakelijk en haalbaar is dat arealen van een

bepaalde omvang in stand worden gehouden, die geschikt zijn voor de belangrijkste grondgebruikscategorieën, namelijk landbouw, natuur, recreatie en bos.

Ruimtelijke kwaliteit: zie duurzaamheid en kwaliteit.

Ruimtelijke samenhang: dit is een aanduiding voor een element van de bestaande ruimtelijke structuur (geen beleidsconcept). Bij ruimtelijke samenhang gaat het om een plaatselijke verdichting van functionele relaties (zoals woon-werken) tussen een stedelijke concentratie en het omliggende gebied.

Samenhang: het streven naar samenhang ('zicht op samenhang') is één van de drie beginselen die samen de uitgangshouding van de Tweede Benelux Structuurschets vormen. Samenhang kan verschillende vormen aannemen.

- Samenhang als 'buren': het gaat hier om de samenhang tussen twee of meer aan elkaar grenzende gebieden, die samen een deelruimte op Benelux-niveau vormen en waarvoor een eigen beleidsstrategie kan worden ontwikkeld.
- Samenhang als 'lotgenoten'. Verschillende, niet aan elkaar grenzende gebieden kampen dikwijls met gelijkaardige problemen of hebben gelijke potenties. Zulke gebieden kunnen van elkaar leren door samen te werken;
- Samenhang op Benelux-niveau als 'geheel': het gaat hier om samenhang die het gevolg is van een aantal basisstructuren zoals de natuurlijke structuur, de ecologische hoofdstructuur en het netwerk van hoofdinfrastructuur.

Samenwerking: om bepaalde kansen te benutten en bepaalde problemen aan te pakken kunnen tal van partijen (overheden, bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties en dergelijke) besluiten dat een gezamenlijk handelen meer resultaten oplevert en meer doelgericht is dan zonder een dergelijke samenwerking. Er zijn verschillende vormen van samenwerking.

- Lokale en bovenlokale (grensoverschrijdende) samenwerking. Het gaat hierbij om samenwerking in ruimtelijk continue gebieden, doorsneden door één

of meerdere landsgrenzen. De samenwerking is vooral gericht op het opheffen van de negatieve effecten van deze grenzen.

- Transregionale samenwerking: dit is samenwerking tussen aan elkaar grenzende regio's uit meerdere landen c.q. gewesten. De schaal van het samenwerkingsgebied is groter dan bij de vorige categorie; de samenwerking minder projectmatig.

- Euregionale samenwerking. Dit is een variant van de bovenlokale, grensoverschrijdende samenwerking. Een Euregio is een geïnstitutionaliseerd samenwerkingsverband.

- Co-regionale samenwerking: dit is samenwerking tussen gebieden met overeenkomstige kansen en problemen. De betreffende gebieden grenzen niet aan elkaar, maar kunnen voor wat betreft de beleidsaanpak veel van elkaar leren.

- Transnationale samenwerking: dit is samenwerking tussen meerdere staten c.q. gewesten. Een voorbeeld is de Benelux samenwerking op het vlak van ruimtelijke ordening.

- Europese samenwerking. Hierbij wordt samengewerkt tussen de lidstaten van de Europese Unie.

Selectieve concentratie: dit is één van de begrippen die de gewenste ruimtelijke ontwikkeling van Benelux aangeven. Concentratie van stedelijke activiteiten wordt om meerdere redenen noodzakelijk gevonden. Concentratie past in een streven naar een optimaal gebruik van stedelijke voorzieningen en een zuinig en efficiënt gebruik van de ruimte, waardoor bestaand open gebied beter behouden kan blijven. Ruimtelijke nabijheid zorgt bovendien voor een verweving van stedelijke functies, wat stimulerend werkt voor zowel elke functie afzonderlijk als het geheel van alle functies. Concentratie geeft tevens zicht op een beheersing van de mobiliteit. Selectiviteit geeft aan dat het meest geschikte gebied voor bepaalde stedelijke activiteiten gezocht moet worden en binnen dit gebied weer de meest geschikte locatie. Locatiebeleid.

Stedelijk conglomeraat: dit is een aanduiding voor een element van de bestaande ruimtelijke structuur (geen beleidsconcept). Een stedelijk

conglomeraat wordt gevormd door twee of meer stedelijke gebieden van een zekere omvang, die in elkaars nabijheid zijn gelegen. Als gevolg van deze nabijheid ontwikkelen zich sterke functionele relaties tussen deze stedelijke gebieden, zoals economische relaties, woon-werk relaties en woonvoorzieningen. Vanwege de nabijheid van de stedelijke gebieden is sprake van een relatief groot bebouwd oppervlak binnen het conglomeraat en een tendens waarbij stedelijke gebieden in elkaars richting uitgroeien.

Stedelijk knooppunt: aanduiding afkomstig uit het 'beleid in ontwikkeling' van de landen en gewesten van Benelux. Een stedelijk knooppunt is een stad die een regionale centrumfunctie vervult op het gebied van werkgelegenheid en voorzieningen en waar een grotere toename van economische activiteiten plaats vindt dan in andere steden.

Stedelijk netwerk: is een complementair en ruimtelijk samenhangend geheel van steden en stedelijke gebieden, verbonden door infrastructuur en belangrijke ruimtelijke elementen zoals grootschalige open ruimten.

Stedennetwerk: dit is een netwerk van met elkaar samenwerkende steden. De samenwerking heeft betrekking op gelijkaardige kansen en problemen. Doel is het ontwikkelen van kansrijke beleidsstrategieën door te leren van elkaars ervaringen.

Structuur: hiermee wordt de samenhang bedoeld tussen ruimtelijke elementen en activiteiten op een bepaald schaalniveau. Structuur kan bijvoorbeeld betrekking hebben op de samenhang tussen steden, concentraties van economische activiteiten, infrastructuur, open ruimten en de ecologische hoofdstructuur.

Subsidiariteit: dit beginsel stelt dat beleidsbeslissingen moeten worden genomen zo dicht mogelijk bij de burger en op het meest daarvoor in aanmerking komende bestuurlijke niveau. Wat het meest daarvoor in aanmerking komende niveau is wordt bepaald door de schaal of de gevolgen

van de overwogen beleidsbeslissingen.

Toplocatie: dit is een stedelijk gebied dat bij uitstek geschikt is als vestigingsplaats voor belangrijke nationale, internationale en mondiale activiteiten. Dergelijke toplocaties bevinden zich vooral in de noordzuid keten van stedelijke netwerken.

Tractaatcommissie: dit is een permanent overlegkader inzake ruimtelijke ordening, per tractaat of verdrag tussen twee of meerdere landen c.q. Belgische gewesten ingesteld.

Uitgangshouding: dit vormt de filosofie van de Tweede Benelux Structuurschets die aangeeft hoe naar de ruimte wordt gekeken. De uitgangshouding bestaat uit drie leidende beginselen: duurzaamheid en kwaliteit, diversiteit en zicht op samenhang.

Veelkleurig open netwerk: de ruggegraat van de ruimtelijke structuur van Benelux wordt gevormd door het netwerk van rivier- en beekvalleien, samen met de natuurgebieden en boscomplexen, de Deltamonding, de Kustzone, de grote, aaneengesloten open ruimten (Benelux Noord en Benelux Zuid) en de open ruimten. Ook kleine, verspreide natuurelementen behoren hiertoe.

Verbindende functie: dit is de verkeersfunctie van een weg die de materiële interactie (feitelijke verplaatsing van goederen of personen) tussen twee gebieden mogelijk maakt.

Verbinding: algemene benaming voor het bestaan van functionele relaties tussen met name stedelijke gebieden. Een functionele relatie komt tot uitdrukking in de vorm van interactie. Voor deze interactie is infrastructuur nodig. Voor verbindingen kunnen meerdere vormen van infrastructuur benut worden. De Tweede Schets doet beleidsuitspraken op het niveau van hoofdverbindingen.

Verbrede ontwikkeling van landelijke gebieden: beleidsaanduiding voor die delen van het landelijk gebied van Benelux waar de leefbaarheidsfunctie onder druk staat door vooral de terugloop van agrarische werkgelegenheid.

Verkeersmanagement: om congestie op het netwerk van hoofdinfrastructuur tegen te gaan, dan wel ter oplossing van bepaalde knelpunten binnen dit netwerk, worden bepaalde voorzieningen getroffen voor een betere benutting van de infrastructuur.

Verkeersvolume: dit is het aantal verkeersmiddelen van een bepaalde soort per tijdseenheid en/of per onderdeel van het relevante verkeersnetwerk.

Vervoervolume: dit is de hoeveelheid vervoerde goederen (bijvoorbeeld uitgedrukt in kubieke meters of palets of containers van een bepaalde standaardmaat) of aantal vervoerde personen per tijdsperiode en/of per wegvak.

Vlaamse Ruit: stedelijk netwerk met als 'hoekpunten' de steden Gent, Antwerpen, Leuven en Brussel. De Vlaamse Ruit maakt deel uit van de noordzuid keten van stedelijke netwerken.

Voorbeeldproject: een dergelijk project dient om te experimenteren met kansrijk geachte vormen van beleid die nog niet eerder zijn toegepast. De ervaringen die zijn en worden opgedaan zullen ruim verspreid worden. Voorbeeldprojecten worden gebruikt voor belangrijke beleidsterreinen, waarbij de zeggenschap vooral ligt bij decentrale overheden en marktpartijen. De Benelux samenwerking inzake ruimtelijke ordening richt zich in zo'n geval sterk op het stimuleren van leerprocessen.

Voorstedelijk vervoer: dit is het personenvervoer tussen een grote en de regio waarvoor deze stad belangrijke functies heeft op het vlak van werkgelegenheid en voorzieningen.

Waalse centrale driehoek: stedelijk netwerk met als 'hoekpunten' de steden Brussel, Namen en Charleroi. De Waalse centrale driehoek maakt deel uit van de noordzuid keten van stedelijke netwerken.

Wegverkeer: dit is het verkeer van goederen en personen over de weg, exclusief het openbaar vervoer via de weg.

INHOUDSTAFEL

Colofon			
Inhoud			
Voorwoord	1		
1. Inleiding	3		
1.1. Opbouw en leeswijzer	4		
1.2. Totstandkoming van de beslisnota	4		
1.3. Inhoud en status van de beslisnota	5		
1.4. Meerwaarden	6		
1.5. Beleidshorizon	7		
2. Beleidsopties met betrekking tot uitgangshouding, ruimtelijke visie en ruimtelijk concept	8		
2.1. De uitgangshouding ten aanzien van de visie op de ruimtelijke ontwikkeling van Benelux	8		
2.1.1. Beleidsoptie ten aanzien van de uitgangshouding	8		
◦ Het duurzaamheid- en kwaliteitsbeginsel			
◦ Diversiteit : een mozaïek van deelruimten			
		2.1.2. Beleidsoptie met betrekking tot de ruimtelijke visie	14
		◦ Selectieve concentratie van stedelijke en economische activiteiten en behoud van openheid	
		◦ Verbrede ontwikkeling van landelijke gebieden	
		◦ Behoud en versterking van concentraties van economische activiteiten	
		◦ Duurzame mobiliteit door multimodaliteit	
		◦ Behoud en ontwikkeling van de natuur en verbetering van de ecologische voorwaarden	
		◦ Bescherming en integraal behoud van het (cultureel) onroerend erfgoed	
		2.2. Beleidsopties met betrekking tot het ruimtelijk concept voor Benelux	18
		2.2.1. Drie samenhangende ruimten met een eigen karakter en rol	18
		◦ Benelux-Delta	
		◦ Benelux-Noord	
		◦ Benelux-Zuid	
		2.2.2. Een veelkleurig en “open” netwerk	20

2.2.3.	Toplocaties in stedelijke knooppunten en netwerken	21	° Verbetering van de grensoverschrijdende coördinatie	
	° Noordzuid keten van (inter)nationale stedelijke netwerken			
	° Grensoverschrijdende stedelijke netwerken als poorten en schakels			
2.2.4.	De Benelux-mainport : één havencomplex	22		
2.2.5.	Gebundelde multimodale hoofdverbindingen tussen de stedelijke netwerken en tussen de havens en hun achterland	22	3.1.3.	Concept met betrekking tot locatiebeleid
				28
			° Een gedifferentieerde uitwerking van de locatiestrategie	
			° De locatie van mobiliteit genererende economische activiteiten	
2.2.6.	“Deelruimten” met een eigen gezicht als dynamische en flexibele basiselementen	22	3.1.4.	Beleidsopties met betrekking tot locatiebeleid
				29
3.	Beleidsopties per thema	24	3.2.	Hoofdinfrastructuur
3.1.	Mobiliteitsbeheersing door locatiebeleid	24		30
3.1.1.	Twee beleidsrichtingen voor mobiliteitsbeheersing	25	3.2.1.	Ruimte voor duurzame mobiliteit
	° Afremmen van de groei			30
	° Ombuigen modal split		° Mobiliteit zet de hoofdinfrastructuur onder druk	
			° Verzendingspunt van het wegennet is bereikt	
			° Net van hoofdinfrastructuur vertoont lacunes	
			° Investerings in de hoofdinfrastructuur vertonen weinig samenhang	
			° Het gevoerde beleid in relatie tot hoofdinfrastructuur	
3.1.2.	Vier luiken voor het locatiebeleid	26	3.2.2.	Multimodaliteit als basisvisie : de sleutel voor duurzame mobiliteit
	° Een specifieke strategie voor de steden uitzetten			31
	° Locatiebeleid in landelijke gebieden nodig		3.2.3.	Beleidsopties met betrekking tot de hoofdinfrastructuur
	° Bijzondere aandacht voor activiteiten die veel verkeer genereren			32

3.3.	Landelijke gebieden	34	3.4.2.	De opgave : een structuurgerichte benadering	41
3.3.1.	Nieuwe uitdagingen	34	3.4.3.	Ruimte voor natuur	41
3.3.2.	De drie functies van het landelijk gebied ◦ de productiefunctie ◦ de protectiefunctie ◦ de leefbaarheidsfunctie	34		◦ Een ecologische hoofdstructuur voor Benelux heeft een vergelijkbaar begrippenkader ◦ Gegevens en kaartbestanden afstemmen ◦ Afstemming van plannen in grensgebieden nodig ◦ Betere benutting van het instrument grenspark ◦ Voor stroomgebieden zijn « contracten » wenselijk	
3.3.3.	Gewenste ontwikkeling productiefunctie	35	3.4.4.	Een globaal ruimtelijk concept van de Benelux Ecologische hoofdstructuur	43
3.3.4.	Gewenste ontwikkeling productiefunctie ◦ watersystemen ◦ bodems ◦ natuurwaarden ◦ Landschapswaarden	36	3.4.5.	Beleidsopties met betrekking tot de ecologische hoofdstructuur	44
3.3.5.	Gewenste ontwikkeling leefbaarheidsfunctie ◦ Economisch draagvlak ◦ Verzorgingsfunctie	38	4.	Beleidsopties met betrekking tot de samenwerking	
3.3.6.	Een gebiedsindeling als referentiekader	38	4.1.	Samenwerking als basisstrategie	46
3.3.7.	Beleidsopties met betrekking tot de landelijke gebieden	39	4.2.	Een visie op samenwerking	46
			4.2.1.	Doorwerking staat centraal	47
3.4.	Ecologische hoofdstructuur	40			47
3.4.1.	Natuur in Benelux : problemen en kansen	40			

4.2.2.	Zicht op samenwerking	48
°	De juiste samenwerking op het juiste schaalniveau	
°	Voor succesvolle samenwerking zijn omgangsvormen nodig	
°	De Benelux Schets als katalysator voor samenwerking	

4.3.	Beleidsopties	50
------	---------------	----

4.3.1.	Samenwerking via de tractaatcommissies	50
--------	--	----

4.3.2.	Samenwerking op bovenlokaal niveau	51
--------	------------------------------------	----

4.3.3.	Samenwerking op transregionaal en transnationaal niveau	52
--------	--	----

5.	Begrippenkader	54
----	----------------	----

Uitgebreide inhoudsopgave

Bijlage van kaarten en afbeeldingen