

**GRENSOVERSCHRIJDENDE PROJECTEN IN NEDERLAND EN
VLAANDEREN** LEREN VAN HSL-ZUID, SCHELDE EN IJZEREN RIJN

Jochem de Vries
Arjan Harbers
Femke Verwest

NAi Uitgevers, Rotterdam
Ruimtelijk Planbureau, Den Haag
2007

INHOUD

BEVINDINGEN

Grensoverschrijdende projecten in Nederland en Vlaanderen 9

Inleiding 10
Kenmerken van grensoverschrijdende ruimtelijke projecten 11
Hoe kan de bestaande praktijk worden verbeterd? 19
Tot slot 22

VERDIEPING

Grensoverschrijdende projecten 27

Europese regio's tussen concurrentie en samenwerking 27
Grote ruimtelijke projecten: de bestaande discussie 31
Nederland en Vlaanderen: burens in Europa 36
Nederland en Vlaanderen: verschillende en gescheiden politiek-bestuurlijke werelden 41
Afronding 51

Hogesnelheidstrein met ernstige vertraging 57

Voorgeschiedenis 59
Moeizame onderhandelingen 66
Epiloog: vlak voor het eindstation opnieuw vertraging 82
Slotbeschouwing 83

Verbreden en verdiepen: samenwerken aan het Schelde-estuarium 91

Voorgeschiedenis 95
Visievorming voor de Schelde: naar een derde verdieping 98
Slotbeschouwing 113

De IJzeren Rijn: op dood spoor? 123

Voorgeschiedenis 127
Beslissen over reactivering 133
Slotbeschouwing 150

Bijlagen 157

Literatuur 161

Over de auteurs 167

Bevindingen

GRENSOVERSCHRIJDENDE PROJECTEN IN NEDERLAND EN VLAANDEREN

- Hoewel de Europese binnengrenzen op tal van terreinen aan belang inboeten, blijkt in het geval van grensoverschrijdende projecten het idee van een soevereine staat met zijn eenduidige nationaal belang nog springlevend. Door uit te gaan van concurrerende nationale belangen, worden onderhandelingen bemoeilijkt en worden kansen gemist. Het zou beter zijn om vanaf het eerste moment ruimte voor samenwerking te creëren.
- Nederland en Vlaanderen zouden daarom moeten werken aan een beter inzicht in hun gemeenschappelijke belangen. Een gericht Vlaams-Nederlands onderzoeksprogramma zou daarin kunnen voorzien. Verder zouden de nationale Nederlandse en gewestelijke Vlaamse ruimtelijke nota's meer aandacht moeten schenken aan grensoverschrijdende verwevenheid en complementariteit.
- Met name voor het creëren van een gemeenschappelijke feitenbasis – die onder andere vaak ontbreekt doordat een gemeenschappelijke bestuurlijke context ontbreekt – is samenwerking essentieel. In die samenwerking moeten met name experts worden betrokken, die wat verder afstaan van de feitelijke onderhandelingen door politici en de ambtelijke top.
- Het verdient aanbeveling om de belangrijkste afspraken over grensoverschrijdende projecten in de verschillende fasen van het proces zoveel mogelijk in verdragen vast te leggen. In de eerste plaats omdat hiermee de status van de overeenkomst duidelijk is. In de tweede plaats omdat bij een verdragssluiting automatisch het parlement betrokken is. Dit kan voorkomen dat het parlement – dat nu pas in een relatief laat stadium bij een grensoverschrijdend project wordt betrokken – in een late fase van het project een essentiële bouwsteen uit het onderhandelingsresultaat trekt.
- Onbekendheid met elkaars politiek-bestuurlijke context vormt een goede voedingsbodem voor misverstanden. De politieke en ambtelijke contacten tussen Nederland en Vlaanderen moeten daarom worden versterkt. Een naar het voorbeeld van de Technische Schelde Commissie georganiseerde Nederlands-Vlaamse commissie voor infrastructuur en transport kan daarvoor nuttig zijn. Ook kan worden gedacht aan een periodieke Vlaams-Nederlandse ministersconferentie die zich speciaal buigt over ruimtelijke vraagstukken.

Inleiding

Even leek de herstructurering van het Bredase stationsgebied op drijfzand gebouwd. De uitvoering van grootse plannen voor vernieuwing van de Bredase stationsomgeving was al flink onderweg toen de aanleiding voor die plannen – Breda als stopplaats van de hogesnelheidslijn (hsl) – in één klap dreigde weg te vallen.

Op het moment dat de voltooiing van het hsl-spoor van Antwerpen naar Rotterdam in zicht kwam, barstte tussen Nederland en België de discussie over de exploitatie van de lijn in volle hevigheid los. De Belgen achtten een snelle verbinding van Antwerpen naar Breda onrendabel. Ze wilden hier dan ook niet aan meewerken. Breda dreigde daardoor verstoken te blijven van een hsl-shuttlehalte.

Uiteindelijk krijgt Breda toch zijn snelle verbinding met Antwerpen en Rotterdam; volgens de Nederlandse minister van Verkeer en Waterstaat, Peijs, is dit te danken aan ‘stevige onderhandelingen’ met de Belgen. Dat tegelijkertijd over een ander lastig dossier (dat van de Schelde) ook belangrijke afspraken werden gemaakt, was volgens Peijs toeval: ‘De enige relatie is dat ik voor het overleg over de HSL een keer heb voorgesteld om op een boot op de Westerschelde te vergaderen.’¹

Het voorbeeld geeft iets weer van de complicaties die optreden als ruimtelijke projecten de staatsgrens overschrijden. Zo komt het regelmatig voor dat dossiers die inhoudelijk weinig met elkaar te maken hebben, in internationale onderhandelingen aan elkaar worden gekoppeld – iets wat politici overigens meestal ontkennen. Niet alleen direct met het project verbonden belangen en overwegingen bepalen het projectverloop; ook het verloop van andere dossiers die tussen buurlanden spelen zijn van invloed. Het project vormt slechts één stuk op het schaakbord van de bilaterale verhoudingen tussen landen.

Verder is er – als er tussen landen na langdurige onderhandelingen uiteindelijk overeenstemming over een project wordt bereikt – vaak sprake van een wankel evenwicht, dat eenvoudig kan worden verstoord. Het gevolg is dat de uitwerking en uitvoering van het project met veel onzekerheden zijn omgeven.

Ook worden de onderhandelingen zelf vaak bemoeilijkt door de aanzienlijke bestuursculturele verschillen die bestaan tussen Nederland en zijn buurregio's, in het bijzonder Vlaanderen. Een zorgvuldige afweging van het nut en de noodzaak van projecten en van verschillende alternatieven binnen projecten wordt nog moeilijker dan ze binnenslands al is (TK 2004b; WRR 1994). De kans dat de ruimtelijke kwaliteit, functionaliteit en duurzaamheid van het gerealiseerde project niet optimaal zijn, is bij grensoverschrijdende projecten waarschijnlijk groter dan bij binnenlandse projecten.

In de afgelopen jaren is in Nederland en zijn directe omgeving gewerkt aan een aantal grote grensoverschrijdende ruimtelijke projecten: de Betuweroute, de Hsl-Zuid en -Oost, de IJzeren Rijn, de verdieping van de Schelde en de verbreding van de Grensmaas.² De projecten bevinden zich in verschillende fasen van realisatie. De Betuweroute en de Hsl-Zuid naderen hun voltooiing.

1. NRC *Handelsblad*, 12 maart 2005.
2. Overigens horen ook de uitbreiding van Schiphol (al dan niet in zee) en het Project Mainport Rotterdam, met de Tweede Maasvlakte, in dit rijtje thuis, maar dit zijn geen grensoverschrijdende projecten in de ruimtelijk-fysieke betekenis.

De planvorming voor en werkzaamheden aan de Schelde zijn in volle gang. De ontwikkeling van de IJzeren Rijn, de Hsl-Oost en de Grensmaas blijkt problematisch.

Voor bijna alle projecten geldt dat de samenwerking tussen Nederland en Vlaanderen (of Duitsland) moeizaam is verlopen. De in het algemeen zeer goede verhouding tussen de staat Nederland en het gewest Vlaanderen³ heeft te lijden onder de grensoverschrijdende projecten. De meeste zijn hoofdpijn-dossiers die een schaduw werpen over de verhoudingen. Samenwerking op andere terreinen of in volgende projecten kan erdoor worden gefrustreerd (zie ook Raad voor V&W 2005).

Wanneer de Europese integratie en globalisering voortschrijden, zal de behoefte aan grensoverschrijdende infrastructuur blijven bestaan (vgl. Ten Heuvelhof 2006). Een cruciale vraag is daarom of en hoe de besluitvorming over grensoverschrijdende grote projecten kan worden verbeterd, om zodoende de kwaliteit van deze projecten te waarborgen en ervoor te zorgen dat projecten de verhoudingen tussen Nederland en Vlaanderen versterken in plaats van belasten.

Met deze vraag in het achterhoofd hebben wij de balans opgemaakt van een aantal grote projecten die momentum kregen in de jaren tachtig en negentig van de vorige eeuw. We hebben ons beperkt tot projecten waarbij samenwerking tussen Nederland en Vlaanderen centraal staat: de Hsl-Zuid van Antwerpen naar Rotterdam, de derde verdieping van de Schelde en de reactivering van de IJzeren Rijn (zie kader ‘De drie casussen’).

Aan de hand van deze casussen laten we zien wat de kenmerken zijn van grensoverschrijdende projecten, hoe bij die projecten tot belangrijke keuzes is gekomen, en hoe die keuzes zijn beïnvloed door het grensoverschrijdende karakter van het project. Zodoende geven we inzicht in de mechanismen die ten grondslag liggen aan besluitvorming over grensoverschrijdende projecten; wat zijn specifieke succes- en faalfactoren? De aanbevelingen die hieruit voortvloeien, moeten beleidsmakers in staat stellen toekomstige projecten beter te laten verlopen.

Kenmerken van grensoverschrijdende ruimtelijke projecten

Grote projecten die de grenzen van Nederland en Vlaanderen overschrijden, verlopen anders dan binnenlandse projecten; voor de zorgvuldigheid van de besluitvorming levert dit specifieke problemen op.⁴ Ten eerste zijn grensoverschrijdende projecten in sterkere mate ‘wij-zijconfrontaties’. Dit komt voornamelijk doordat partijen hun belangen overwegend definiëren vanuit het perspectief dat Nederland en Vlaanderen concurrenten zijn of op zijn minst strikt gescheiden verantwoordelijkheden hebben. Dit leidt snel tot, soms onnodig, gepolariseerde onderhandelingen.

Ten tweede zijn de bij grensoverschrijdende projecten betrokken partijen elkaar relatief onbekend, wat geregeld leidt tot achterdocht en misverstanden die de projectvoortgang belasten. Nederlandse en Vlaamse respectievelijk

3. België is sinds 1993 een federale staat. Het Vlaams Gewest is een van de ‘deelstaten’ en heeft vergaande, deels exclusieve bevoegdheden ten aanzien van de fysieke leefomgeving. Dit betekent onder andere dat het gewest het recht heeft om op dit beleidsterrein internationale verdragen te sluiten zonder tussenkomst van de Belgische federale overheid. Nederland heeft voor de Schelde overeenkomsten gesloten met Vlaanderen en niet met België (zie verder het hoofdstuk *Grensoverschrijdende projecten*, in het bijzonder de paragraaf ‘Nederland en Vlaanderen: verschillende en gescheiden politiek-bestuurlijke werelden’).

4. Een zorgvuldige besluitvorming is rechtmatig, doeltreffend, doelmatig, politiek haalbaar en maatschappelijk aanvaardbaar; zie verder de paragraaf ‘Zorgvuldige en daadkrachtige besluitvorming’ in het hoofdstuk *Grensoverschrijdende projecten*.

DE DRIE CASUSSEN

Hsl-Zuid. Aan het einde van de jaren tachtig van de vorige eeuw sprak de Nederlandse minister van Verkeer en Waterstaat met haar Belgische en Franse collega's af dat de Randstad via een hogesnelheidslijn zou worden verbonden met Brussel en Parijs. Daarna volgden jaren van onderhandelingen tussen Nederland aan de ene kant en België en Vlaanderen aan de andere kant over het tracé tussen Antwerpen en Rotterdam. Na het bereiken van overeenstemming over het tracé kon in 2000 met de daadwerkelijke aanleg worden begonnen. De Hsl-Zuid wordt – zoals ten tijde van het afronden van deze studie wordt verwacht – in 2008 in gebruik genomen (zie verder het hoofdstuk *Hogesnelheidstrein met ernstige vertraging*).

Derde verdieping van de Schelde. Eind jaren negentig van de vorige eeuw deed Vlaanderen aan Nederland het verzoek om de Schelde een derde keer te mogen verdiepen. Nederland ging hiermee akkoord op voorwaarde dat deze verdieping onderdeel was van een visie voor de Schelde waarin onder andere ook natuurontwikkeling werd behandeld. Er werd een gemeenschappelijke projectorganisatie opgericht (ProSes), die de Ontwikkelingsschets 2010 Schelde-estuarium opstelde. De afspraken over onder andere verdieping en natuurontwikkeling die uit de schets voortvloeiden, zijn in 2005 in een aantal verdragen tussen Nederland en Vlaanderen vastgelegd (zie verder het hoofdstuk *Verbreden en verdiepen: samenwerken aan het Schelde-estuarium*).

IJzeren Rijn. In 1991 raakte de IJzeren Rijn – een (goederen)spoorlijn tussen Antwerpen en het Ruhrgebied die deels over Nederlands grondgebied loopt – buiten gebruik. Toen Vlaanderen eind jaren negentig op basis van het internationaal recht verzocht om hergebruik van de spoorlijn, ontkende Nederland dit recht van Vlaanderen niet, maar stelde het wel (milieu)eisen aan het gebruik. Er volgden jaren van onvruchtbare onderhandelingen, waarbij uiteindelijk het Permanent Hof van Arbitrage in 2003 om een uitspraak werd gevraagd. Het Hof creëerde in 2005 duidelijkheid over de verdeling van de kosten tussen beide staten en de rechten die België/Vlaanderen en Nederland hadden voor het gebruik van de spoorlijn. De samenwerking en onderhandelingen die op basis van de uitspraak hebben plaatsgevonden, hebben op het moment van schrijven (voorjaar 2007) nog niet tot een eindresultaat geleid (zie verder het hoofdstuk *De IJzeren Rijn: op dood spoor?*).

Belgische betrokkenen hebben bij de start van projecten veelal betrekkelijk weinig inzicht in elkaars politiek-bestuurlijke en historische achtergrond.

Ten slotte is de interactie rond grensoverschrijdende projecten anders dan in nationale projecten: onderhandelen voert nog sterker de boventoon. Het in samenwerking verkennen en onderbouwen van beslissingen is hieraan sterk ondergeschikt.

Grensoverschrijdende projecten als wij-zijconfrontaties

Als het om grensoverschrijdende projecten gaat, blijkt het idee van een soevereine staat met zijn eenduidige nationaal belang nog springlevend te zijn. De afzonderlijke landen gedragen zich voornamelijk als concurrenten van elkaar; voor de kansen die samenwerking biedt, hebben ze weinig oog.

Deze conclusie is opvallender dan ze in eerste instantie wellicht lijkt. Op tal van terreinen moeten de Europese binnengrenzen immers juist aan belang in. Op de woningmarkt is de grens voor velen niet meer bepalend voor de keuzes die ze maken, zo bewijst het toenemende aantal Nederlanders dat in de Vlaamse en Duitse grensstreek gaat wonen (De Jong 2007). Mondiaal opererende havengerelateerde bedrijven kiezen in eerste instantie waarschijnlijk niet tussen het Vlaamse Antwerpen en het Nederlandse Rotterdam, maar bijvoorbeeld voor de Rijn-Schelde Delta of voor Hamburg of Genua. Ook op allerlei terreinen van overheidsbeleid is er al lang geen sprake meer van een uitsluitend nationale positiebepaling bij beleidsproblemen. Of het nu gaat om monetair beleid in het kader van de euro, het natuurbeleid in het kader van Natura 2000 of het waterkwaliteitsbeleid in het kader van de Europese Kader-richtlijn Water, er is steeds sprake van *multi-level governance*.⁵

De besluitvorming rond grensoverschrijdende ruimtelijke projecten loopt duidelijk achter bij deze grenzenvervagende ontwikkeling. Doordat landen elkaar vaak zien als concurrenten of als autoriteiten met strikt gescheiden verantwoordelijkheden, bepalen bijvoorbeeld niet de kosten van het project als geheel, maar de verwachte kosten per land de discussie. Hetzelfde geldt voor de effecten op natuur en milieu: niet de totale effecten zijn leidend, maar de effecten per land.

In alle casussen speelt het idee dat er strijdige nationale belangen zijn. Voor het hsl-tracé van Antwerpen naar Rotterdam bestonden verschillende alternatieven, die vooral verschilden in de effecten en kosten per land. In de twee andere casussen speelt de verhouding tussen de havens van Antwerpen en Rotterdam een grote rol. De Vlamingen vermoeden dat Nederlands optreden hierbij wordt ingegeven door concurrentieoverwegingen; in de casus van de verdieping van de Schelde hecht de Nederlandse kant geen belang aan een florerende Antwerpse haven. Het onderzoek dat binnen de projecten IJzeren Rijn en de Scheldeverdieping is gedaan, wijst overigens uit dat zowel de verdieping van de Schelde als de reactivering van de IJzeren Rijn geen nadelige gevolgen zal hebben voor de Rotterdamse haven. De baten van de uitdieping van de Schelde slaan voor een aanzienlijk deel neer in Nederland, waarvan waarschijnlijk een groot deel in Zeeland.

Beide landen gaan dus bij voorbaat uit van concurrerende nationale

5. Bij deze vorm van beleid wordt getracht de belangen die op verschillende schaalniveaus – transnationaal, nationaal, regionaal – kunnen worden gedefinieerd op een evenwichtige manier in de besluitvorming te betrekken.

belangen, waardoor onderhandelingen onnodig worden bemoeilijkt en kansen wellicht gemist. Door uit te gaan van de kosten per land en niet van de totale projectkosten, worden de doelmatigheid en doeltreffendheid van grensoverschrijdende projecten bedreigd. In onderhandelingen staat voorop dat de vormgeving van het project ertoe moet leiden dat de eigen bijdrage aan het project wordt geminimaliseerd, ongeacht de bijdrage van de ander.

Onbekend maakt veelal onbemind

Bij grensoverschrijdende projecten is er niet alleen een confrontatie tussen reële of vermeende nationale belangen, maar ook een confrontatie tussen politiek-bestuurlijke werelden. Elk land heeft zijn eigen bestuurscultuur en eigen routines, die normaal gesproken gescheiden van elkaar functioneren.

De betrokkenen bij grensoverschrijdende projecten zijn vaak onbekend met elkaars politiek-bestuurlijke context. Dit blijkt – samen met de hiervoor genoemde gepolariseerde onderhandelingen – een voedingsbodem te zijn voor misverstanden, ongelukkige acties en achterdocht. We gaan kort in op drie fenomenen: de onbekendheid met elkaars routines, het gebrek aan kennis over elkaars achtergrond en geschiedenis, en het gebrek aan gevoeligheid voor elkaars (politieke) belangen.

Ten eerste zijn partijen die betrokken zijn bij grensoverschrijdende projecten, zich vaak onvoldoende bewust dat eigen routines (die binnen de nationale bestuurlijke context vanzelfsprekend zijn) onbekend zijn aan de andere zijde van de grens. In gevoelige dossiers, die grensoverschrijdende projecten haast altijd zijn, kan routinematig optreden van het ene land daardoor snel tot achterdocht leiden in het andere.

Zo is het toepassen van, meestal uitgebreide Nederlandse, wettelijke procedures een terugkerende bron van wrijving tussen Nederlandse en Belgische/Vlaamse partijen. De Nederlandse Tracéwetprocedure is hierbij verschillende malen de steen des aanstoots. Voor de Vlamingen is het moeilijk te accepteren dat voor de reactivering van een spoorlijn en de verdieping van een vaarweg een procedure moet worden gevolgd die bedoeld lijkt voor de aanleg van nieuwe spoorlijnen en vaarwegen. Hierdoor ontstaat aan Vlaamse kant het vermoeden dat Nederland probeert de realisatie van voor Vlaanderen belangrijke projecten te frustreren.

Verder leiden Nederlandse bestuurlijke gewoonten in Vlaanderen tot wantrouwen. De Nederlandse bestuurscultuur gaat, in tegenstelling tot de Vlaamse, gepaard met het veelvuldig opstellen van beleidsnota's in verschillende fasen van het besluitvormingsproces. Bovendien contrasteert het gemak waarmee in Nederland gedurende het proces op papier vastgelegde standpunten worden aangepast, met de Vlaamse bestuurscultuur waarbij vaak pas op het moment van overeenstemming standpunten aan het papier worden toevertrouwd. Het is voor Vlaamse betrokkenen daardoor vaak onduidelijk wanneer er sprake is van overeenstemming en wat nu eigenlijk het standpunt is van hun Nederlandse onderhandelingspartners.

De planvorming die Nederland bijvoorbeeld heeft voorgesteld voor de derde verdieping van de Schelde, ging van start met het opstellen van een

langetermijnvisie voor de Schelde en moest daarna nog worden uitgewerkt. In Vlaanderen stuitte deze aanpak op onbegrip en werd die geïnterpreteerd als vertragingstactiek. De Nederlandse visie heette in kringen van de Antwerpse haven dan ook al snel 'langebaanvisie'.

Overigens geldt omgekeerd ook dat Nederlandse onderhandelaars moeite hebben het Belgische en Vlaamse optreden altijd op de juiste waarde te schatten. De dominante rol van politici in België en Vlaanderen leidt ertoe dat ambtenaren veelal terughoudender en voorzichtiger zijn dan hun Nederlandse collega's. Nederlandse betrokkenen denken daarom nogal eens dat de gesprekken met ambtelijke collega's meer betekenen dan ze in feite doen.

Ten tweede is er over en weer onbekendheid met – of in ieder geval onvoldoende sensitiviteit voor – de voorgeschiedenis van projecten aan de andere kant van de grens. Hierdoor begrijpen betrokkenen uit het ene land vaak niet waarom een project in het andere land weerstand oproept. Zo waren de Nederlandse onderhandelaars zich onvoldoende bewust dat de aanleg van de E19 door het Peerdsbos ten noorden van Antwerpen in de jaren zeventig, doorwerkt in de discussie over het hsl-tracé dat langs dezelfde snelweg is geprojecteerd. De aanleg van deze snelweg leidde tot hevig maatschappelijk verzet en vormde een stimulans voor de oprichting van de natuur- en milieubeweging in Vlaanderen.⁶ En bij de Vlaamse havengemeenschap drong pas gedurende de onderhandelingen over de derde verdieping van de Schelde goed door, hoe gevoelig het beheer van de Schelde ligt in Zeeland – door de watersnoodramp van 1953.

De onbekendheid met en het gebrek aan sensitiviteit over elkaars achtergrond draagt er bovendien toe bij dat stereotypen over en weer niet worden gecorrigeerd. Deze stereotypen dragen niet bij aan een sfeer van vertrouwen en constructieve onderhandelingen en zijn daarmee een potentieel vertragende factor.⁷ Een stereotiep beeld in Vlaanderen is dat van Nederland als grote handelsnatie in de zeventiende eeuw. Voor een Vlaming is de mercantilistische Hollander er dan ook altijd op uit om het onderste uit de kan te halen en bovendien om Vlaanderen af te knippen.

Nederlanders zijn zich niet genoeg bewust van het nationaal trauma van de Vlamingen. De teloorgang van de stad Antwerpen na afsluiting van de Schelde, is prominent onderdeel van de Vlaamse geschiedenis en identiteit. Deze geschiedenis staat symbool voor de Vlaamse afhankelijkheid van Nederland en het (vermeende) Nederlandse misbruik dat daarvan wordt gemaakt. De gevoeligheid van Vlamingen over de dossiers van de Schelde en de IJzeren Rijn en de druk die op Nederland wordt uitgeoefend, worden in Nederland snel geïnterpreteerd als Vlaamse onzorgvuldigheid. De Vlamingen zouden de Nederlandse regels voor zorgvuldige besluitvorming niet willen respecteren.

Ten derde is het opvallend dat politici vaak onvoldoende gevoeligheid tonen voor de positie van hun onderhandelingspartners aan de andere kant van de grens. Dit is extra problematisch, omdat het persoonlijk treffen van ministers uit Nederland en Vlaanderen of België een belangrijk onderdeel vormt van onder-

6. De kwestie is te vergelijken met de symboolwaarde van de protesten in Nederland tegen de aanleg van een snelweg over het landgoed Amelisweerd bij Utrecht in de jaren zeventig.

7. Een belangrijk doel van dergelijke stereotypering is wat de *devil shift* – of het creëren van een gemeenschappelijke vijand – wordt genoemd (Sabatier & Jenkins 1998). Door vertragingen in het proces te wijten aan tegenwerking vanuit Nederland respectievelijk Vlaanderen, kunnen binnenlandse tegenstellingen worden verheeld.

handelingen over grensoverschrijdende projecten. Deze bijeenkomsten trekken de aandacht en daarmee worden de onderhandelingen over deze projecten snel uitvergroot door de pers. De uitspraken die betrokken politici vervolgens in de media doen, zijn meestal bedoeld voor consumptie in eigen land.

Grensoverschrijdende projecten stellen politici (ministers en parlementsleden) in staat om zich in de publieke opinie te profileren als krachtige pleitbezorgers van nationale belangen. Zo claimde minister-president Kok op een gegeven moment succes door naar buiten te brengen dat overeenstemming was verkregen over het realiseren van het Nederlandse voorkeurs tracé voor de Hsl-Zuid. In Vlaanderen liepen op dat moment echter nog inspraakprocedures over verschillende tracés. De betrokken Vlaamse ministers werden door het optreden van de Nederlandse minister-president ernstig in verlegenheid gebracht. Al met al is het publieke optreden van politici vaker olie op het vuur, dan smeerolie voor de onderhandelingen.

Onderhandelen gaat voor samenwerken

Alle grote ruimtelijke projecten zijn het resultaat van zowel onderhandelingen als samenwerking. Onderhandelen gaat over het geven en nemen om tot een voor alle partijen acceptabel compromis te komen. Bij samenwerken gaat het erom samen de gewenste uitkomsten te definiëren en zo goed mogelijk de meest doelmatige en doeltreffende maatregelen te bepalen die daarvoor nodig zijn. Bij binnenlandse projecten bestaan er waarborgen voor het bewaren van het evenwicht tussen compromisvorming via onderhandelingen enerzijds en een goede onderbouwing van de wenselijkheid, doeltreffendheid en doelmatigheid van projecten anderzijds, maar bij grensoverschrijdende projecten ontbreken die grotendeels.

Bij zulke projecten vormen onderhandelingen de dominante vorm van interactie, waardoor samenwerking – en daarmee een deugdelijke onderbouwing van besluitvorming – makkelijk het kind van de rekening kan worden. Tegelijkertijd is het goed voor ogen te houden dat constructieve onderhandelingen een *conditio sine qua non* zijn. We staan kort stil bij deze twee aspecten van grensoverschrijdende samenwerking: het verloop van onderhandelingen en de mogelijkheden om constructief samen te werken.

In het verloop van grensoverschrijdende onderhandelingen speelt het koppelen van dossiers (*issue-linkage*) een centrale rol. Opvallend is dat politici en ambtenaren hier niet hardop over spreken. Koppelingen zijn vaak een publiek geheim. Zo wordt eufemistisch gesproken over het hsl-dossier en het Schelde-dossier als ‘parallelle’ besluitvorming.

Koppeling is een manier om patstellingen in projecten te doorbreken, maar kan een project ook frustreren. Voor de beslissing over het hsl-tracé Antwerpen-Rotterdam respectievelijk de tweede verdieping van de Schelde (1995) betekende de koppeling een doorbraak. Het koppelen van dossiers kan daarnaast zorgen voor kleinere positieve of negatieve wendingen in de onderhandelingen. Zo hield Vlaanderen de bouwvergunning voor de hsl op om tijdig rijden over de IJzeren Rijn af te dwingen bij de Nederlandse regering. De Nederlandse minister voor Verkeer en Waterstaat, op haar beurt, stelde in

2004 de ondertekening van een verdrag over de Schelde uit, om de toezegging te krijgen dat Breda in de dienstregeling van de hsl werd opgenomen.⁸

Landen kunnen elkaar via een koppeling ook in een verlamdende wurggreep houden, zoals lange tijd het geval was toen Nederland de tweede verdieping van de Schelde koppelde aan verbetering van de waterkwaliteit van de Maas. Deze uitzichtloze koppeling zorgde ervoor dat de besluitvorming vast kwam te zitten, waardoor de verdieping vertraging opliep. Verder kan door een koppeling de vertraging in het ene project geëxporteerd worden naar het andere project. Door het Scheldeproject te koppelen aan de exploitatie van de hsl, moest op het laatste moment het ondertekenen van afspraken over de Schelde worden uitgesteld. Hiermee werd de snelheid uit de succesvolle samenwerking rond de Schelde gehaald.

Naast de effecten op de snelheid van beslissen, heeft het koppelen van dossiers nadelen voor het bereiken van maatschappelijk draagvlak. Het ondoorzichtige karakter – inclusief de ontkenning – van koppelingen, geeft degenen die de gevolgen van projecten ervaren, zoals omwonenden, snel het gevoel dat ze voor voldongen feiten worden geplaatst. De bewoners langs het hsl-tracé ten noorden van Antwerpen hebben bijvoorbeeld sterk het gevoel het slachtoffer te zijn van een deal over de verdieping van de Schelde en dat in de afwegingen over het beste tracé hun belangen zijn verkwanseld. Omgekeerd bestaat in Zeeland sterk het gevoel dat de ontpolderingen die gepaard gaan met de (tweede) verdieping, aan Zeeland worden opgedrongen omdat ze onderdeel zijn van bredere onderhandelingen – waaronder het akkoord over de hsl tussen Nederland en Vlaanderen.

Voor het verloop van de onderhandelingen is de politieke betrokkenheid (van ministers en parlement) een belangrijke factor. We staan eerst stil bij de rol van het parlement en daarna gaan we kort in op de rol van politieke bestuurders.

Het parlement loopt bij grote projecten vaak achter de feiten aan. Doordat het parlement in een relatief laat stadium betrokkenheid toont of betrokken wordt bij de plannen en uitvoering, komen zijn correcties ook laat. Bij grensoverschrijdende projecten zijn de mogelijkheden om in een laat stadium correcties aan te brengen echter beperkt. De verantwoordelijke minister heeft immers al afspraken gemaakt met een buitenlandse collega, waar niet eenvoudig van afgeweken kan worden. Het parlement zou dan al snel een essentiële bouwsteen halen uit een moeizaam uitonderhandeld bouwwerk.

Dit dreigde (en wellicht dreigt) te gebeuren met de afspraken over de derde verdieping van de Schelde. De Nederlandse minister had een verdrag getekend over de verdieping en compenserende natuurmaatregelen. Die natuur zou moeten worden gerealiseerd door een gebied te ontpolderen. De Tweede Kamer nam hierop echter een motie aan, waarmee gedwongen onteigening van gronden ten behoeve van ontpoldering werd voorkomen. Hiermee dreigde de bodem onder de verdiegingsplannen te worden weggeslagen, omdat ontpoldering de enige compensatiemogelijkheid leek te zijn die – in het kader van de Europese regelgeving – zou voldoen aan de eisen van

8. Overigens zette de Nederlandse minister hiermee haar Vlaamse collega onder druk om iets van haar Belgische (federale) collega gedaan te krijgen.

de Europese Commissie.

De betrokkenheid van Nederlandse parlementariërs bij de grensoverschrijdende projecten is in het algemeen beperkter dan die van de Vlaamse. Nederlands-Vlaamse projecten spelen zich vanuit Den Haag gezien per definitie af in de periferie en zijn daardoor verder van het bed. Voor Vlaamse parlementariërs is de geografische en mentale afstand tot grensoverschrijdende projecten minder groot, doordat een van de twee belangrijkste agglomeraties van Vlaanderen, Antwerpen, zo dicht bij de grens ligt. Verder is de internationale oriëntatie van vakspecialisten in het parlement op het terrein van infrastructuur en ruimtelijke ordening beperkt. Er dringt zich een parallel op tussen de betrokkenheid van het parlement bij Europese regelgeving en bij grensoverschrijdende projecten. Ook bij de totstandkoming van Europese regelgeving is de inbreng van vakspecialisten uit de Kamer problematisch en vindt de controle van het Nederlandse parlement vaak in een te laat stadium plaats (Van Keulen 2006).

Een tweede belangrijke complicatie in onderhandelingen is de frequente wisseling van betrokken ministers en het feit dat de onderhandelingen vaak worden doorkruist door verkiezingen. De frequente wisselingen bemoeilijken het tot stand brengen van vertrouwen, dat nodig is voor constructieve onderhandelingen. Dat verkiezingen politici aanzetten tot duidelijke uitspraken en een ferme opstelling ten opzichte van de zuider- respectievelijk noorderburen doet verder ook geen goed.

Bovendien zijn de onderhandelingsresultaten in grote mate afhankelijk van de (persoonlijke) verhouding tussen de verantwoordelijke ministers uit beide landen. Door het ontbreken van een gedeelde bestuurlijke context – zoals het bestaan van hechte ambtelijke en partijpolitieke netwerken – bestaan er weinig correctiemechanismen om slechte interactie tussen de centrale onderhandelaars op te vangen. Door het ontbreken van correctiemechanismen is het onderhandelingsresultaat sterk afhankelijk van de persoonlijke verhoudingen tussen ministers.

In de communicatie tussen de landen is de ruimte voor samenwerking duidelijk ondergeschikt aan onderhandelingen. De sterke nadruk op onderhandelen staat op gespannen voet met de wens (en noodzaak) om samen te werken en zodoende tot goed onderbouwde projecten te komen. Vooral de verdeling van de kosten is een heet hangijzer. Bij de aanleg van infrastructuur is het traditie dat ieder land in principe de infrastructuur op zijn eigen territorium betaalt. Dit is een sterk motief voor landen om, ongeacht bijvoorbeeld de consequenties voor natuur en landschap of de totale kosten van een project, te streven naar een zo kort mogelijk tracé via het eigen grondgebied.

Wanneer partijen zoveel mogelijk proberen de eigen financiële bijdrage aan het project te minimaliseren, kan dit tot een impasse leiden of tot een zeer suboptimaal resultaat. De discussie over het tracé van de Hsl-Zuid is hier een voorbeeld van. De twee alternatieven waar de onderhandelingen om draaiden, verschilden aanzienlijk in het aantal kilometers op Nederlands en Belgisch

territoire. De twee partijen konden het hierover niet eens worden en de onderhandelingen liepen vast. Pas toen Nederland zich in principe bereid verklaarde een financiële bijdrage te leveren aan de aanleg van de lijn op Belgisch grondgebied⁹, was een nadere samenwerking mogelijk. Na het gemeenschappelijk feitenonderzoek viel de uiteindelijke keuze op het E19-A16-tracé.

In onderhandelingen zijn niet alleen de financiën, maar ook feiten vaak omstreden. Belanghebbenden (bij zowel nationale als grensoverschrijdende projecten) zwaaien met wetenschappelijke rapporten om de besluitvorming in de door hen gewenste richting te sturen. Bij grensoverschrijdende projecten is het ontwikkelen van een gemeenschappelijke feitenbasis en daarmee wetenschappelijke onderbouwing echter nog moeilijker dan bij nationale projecten al het geval is. Door het veelal ontbreken van gemeenschappelijke informatie is het vaak moeilijk effecten van projecten in twee verschillende landen goed te vergelijken.¹⁰ Zo zagen de opstellers van de Maatschappelijke Kosten-Batenanalyse voor de IJzeren Rijn zich voor problemen geplaatst doordat data uit Nederland en België onvergelykbaar zijn. Verder ontbreekt het aan kennisautoriteiten met gezag aan beide zijden van de grens.¹¹

Opvallend is dat er bij projecten waarin kennisverwerving relatief onomstreden is, sprake is van intensieve samenwerking tussen Nederlanders en Vlamingen, zoals bij het onderzoek naar de derde verdieping van de Schelde. Bij projecten waar de onderbouwing van beslissingen geen gemeenschappelijke zaak is, wordt die duidelijk eerder in twijfel getrokken. Dit is bijvoorbeeld het geval bij het bepalen van de milieueffecten van de IJzeren Rijn in het Meinweggebied. De partijen zijn het niet eens over de omvang en het soort effecten en het belang daarvan. Hierdoor is de compensatie van deze effecten, in de vorm van de aanleg van een tunnel, een van de hete hangijzers in het IJzeren Rijn-dossier.

Hoe kan de bestaande praktijk worden verbeterd?

Welke conclusies kunnen we trekken uit de drie casussen? En welke aanbevelingen kunnen we op basis daarvan doen om de samenwerking tussen Nederland en Vlaanderen te verbeteren? Als we de projecten rangschikken naar mate van succes dan rijst het volgende beeld op.

De samenwerking rond de derde verdieping van de Schelde is het meest succesvol van de drie projecten. De moeizame onderhandelingen rond het beheer van de Schelde, die zo kenmerkend waren voor de voorbereiding van de tweede verdieping, hebben plaatsgemaakt voor een constructieve samenwerking. De besluitvorming rond de tracékeuze voor de Hsl-Zuid geeft een gemengd beeld. In deze casus lijkt ‘eind goed al goed’ te gelden, maar we mogen niet over het hoofd zien dat de moeizame onderhandelingen in de beginfase tot een veel minder goede uitkomst hadden kunnen leiden. De IJzeren Rijn is in vergelijking met de andere dossiers te omschrijven als hoofdpijndossier, waarvan de uitkomst op het moment van schrijven onzeker is. De aanpak van de samenwerking rond de derde verdieping van de Schelde is daarmee de beste inspiratiebron voor toekomstige projecten.

9. De Nederlandse Wet Infrastructuurfonds maakt het specifiek mogelijk dat vanuit het Nederlandse Infrastructuurfonds betaald wordt voor infrastructuur in het buitenland. Art. 8 lid 3: ‘Ten laste van het fonds kunnen uitgaven en subsidies worden gebracht ten behoeve van aanleg en beheer en onderhoud van infrastructurele werken buiten Nederland doch binnen Europa.’ Was dit niet zo geweest, dan was de financiële compensatie in het Hsl-dossier een stuk lastiger geweest.

10. Zoals in de kosten-batenanalyse voor de IJzeren Rijn wordt geconcludeerd (zie *De IJzeren Rijn: op dood spoor?*).

11. Hier vormt bijvoorbeeld het gebruikmaken van een internationaal werkend accountantsbureau als KPMG om een kostenraming te maken (in de casus IJzeren Rijn) een uitzondering op. Verder is in de Scheldecasus gebruikgemaakt van second opinions door wetenschappers uit derde landen.

Maak duidelijke afspraken en leg die zoveel mogelijk vast in verdragen

Een van de opvallende aspecten van de aanpak van de derde verdieping van de Schelde is dat de betrokken ministers op gezette tijden tijdens het proces overeenkomsten hebben gesloten. De overeenkomsten – met enige media-aandacht gepresenteerd – hebben zowel betrekking op de eerste fasen van het project waarin de aanpak is afgesproken, als de laatste fasen waarin de uitvoering aan de orde is. Deze overeenkomsten omvatten een tijdschema en inhoudelijke doelstellingen. De duidelijkheid die hierdoor wordt gecreëerd, komt de snelheid, de doelgerichtheid van het proces en het vertrouwen tussen de partijen ten goede.

De aanbeveling om dergelijke afspraken zoveel mogelijk in verdragen vast te leggen, heeft twee redenen. Ten eerste is daarmee de status van de overeenkomst duidelijk. Onduidelijkheid over bijvoorbeeld de hardheid van toezeggingen die betrokken partijen hebben gedaan, wordt hierdoor weggenomen.¹² Immers, alle andere typen afspraken tussen landen hebben geen formele status en kunnen eenvoudig verschillend worden geïnterpreteerd. Ten tweede is bij een verdragssluiting automatisch het parlement betrokken. Vroegtijdige binding van het parlement aan het project kan voorkomen dat het in de laatste fase van het proces een essentiële bouwsteen uit het onderhandelingsresultaat trekt.

Daarnaast kan het sluiten van een overeenkomst in het begin van een onderhandelings- en samenwerkingstraject worden aangegrepen om expliciet te zijn over koppelingen die zijn gelegd tussen dossiers. Het koppelen van dossiers is een onvermijdelijk – en potentieel productief – fenomeen in grensoverschrijdende samenwerking. Koppeling van dossiers wordt uit de sfeer van achterkamertjespolitiek gehaald wanneer de verdragen waarin ze een rol speelt, tegelijkertijd onderwerp zijn van debat in het Nederlandse en Vlaamse (of Belgische) parlement.

Creëer vanaf het eerste moment ruimte voor samenwerking

De casussen laten zien dat samenwerking een noodzakelijke – maar niet voldoende – voorwaarde is om tot overeenstemming over de plannen en de uitvoering te komen. Die samenwerking is vooral nodig om een gemeenschappelijke feitenbasis te creëren; door het afwezig zijn van een gemeenschappelijke bestuurlijke context ontbreekt het immers aan grensoverschrijdend geaccepteerd feitenmateriaal. Wanneer de verschillende partijen niet intensief samenwerken, blijkt de informatie die ze apart inbrengen geen goede basis te vormen. Dit wreekt zich bijvoorbeeld bij de bepaling van de kosten. Zo liepen de schattingen van de kosten om de IJzeren Rijn te reactiveren sterk uiteen, doordat de aannames over de noodzakelijke maatregelen en ideeën over methoden van kostenramingen erg verschilden.

Het verdient vooral aanbeveling experts uit de verschillende landen intensief te laten samenwerken. Deze experts (ambtenaren uit het middensegment) staan vaak wat verder af van de politieke en onderhandelingsoverwegingen van de ambtelijke en politieke top. Bovendien zijn ze inhoudelijk vaak beter ingevoerd in het vraagstuk. Zij kunnen zich ook laten ondersteunen door onaf-

¹² De discussie in 2005 over de reistijd van de hsl over Belgisch grondgebied, die langer duurt dan in eerste instantie in Nederland werd aangenomen, wordt mede geweten aan onduidelijkheid over de afspraken hieromtrent.

hankelijke, internationaal werkende organisaties of experts uit derde landen om te helpen zoeken naar alternatieven en die alternatieven goed te onderbouwen.

Van de drie casussen is alleen rond de derde verdieping van de Schelde vanaf het begin intensief samengewerkt; de partijen hebben een gemeenschappelijke projectorganisatie in het leven geroepen. Bij de twee andere casussen is pas na verloop van tijd (als gevolg van tegenvallende voortgang in de onderhandelingen) de samenwerking geïntensiveerd. Onderhandelingen zullen in de huidige situatie onvermijdelijk de boventoon blijven voeren bij grensoverschrijdende projecten, maar daarbij gaat het erom zoveel mogelijk ruimte te creëren voor samenwerken.

Daarmee gepaard gaat dat er een balans moet zijn tussen de politieke betrokkenheid en de betrokkenheid van deskundigen. Onderhandelende partijen, feitelijk ministers en ambtelijke top, kunnen via periodieke overeenkomsten steeds stap voor stap het speelveld van experts bepalen, zonder het gevoel te hebben de controle te verliezen.

Overigens moet – zoals enigszins is gebeurd in de casus van de hsl – ruimte voor onderbouwing van projecten er niet toe leiden dat een aan een deel van de belanghebbenden lastig te verkopen onderhandelingsresultaat gepresenteerd wordt als een ‘objectief’ door experts bepaald beste alternatief. Politiek verantwoordelijken moeten zich niet onttrekken aan hun verantwoordelijkheid om de compromissen die ze (in onderhandelingen zullen moeten) sluiten en de afwegingen die worden gemaakt – zoals in de hsl-casus natuur versus het belang van omwonenden – te verantwoorden.

De praktische kant van samenwerken mag niet worden onderschat. De letterlijke afstand tussen Nederlandse en Vlaamse organisaties blijkt in de praktijk nogal eens een hinderpaal te zijn voor intensieve samenwerking. De keuze voor een tijdelijke geïntegreerde projectorganisatie, zoals bij de derde verdieping van de Schelde, lijkt de beste garantie te bieden voor intensieve samenwerking. Bijkomend voordeel van zulke samenwerking is dat de partijen over en weer beter inzicht krijgen in elkaars geschiedenis en gevoeligheden rond bepaalde vraagstukken.

Verbeter de verhoudingen tussen Nederland en Vlaanderen

De voorgaande twee aanknopingspunten voor verbetering van de bestaande praktijk zijn gericht op de aanpak van individuele projecten. Daarnaast zou moeten worden gewerkt aan verbetering van de algehele verhoudingen die de context vormen van individuele projecten.¹³ Hiervoor kunnen bijvoorbeeld de politieke en ambtelijke contacten tussen Nederland en Vlaanderen worden versterkt. We bespreken hier twee richtingen waaraan gedacht zou kunnen worden.

De eerste is de intensivering van politieke en ambtelijke contacten. Het is duidelijk dat de samenwerking rond de Schelde profiteert van het bestaan van de Technische Schelde Commissie. Deze commissie vormt het ambtelijk voorportaal voor overleg tussen de Nederlandse en Vlaamse bewindslieden over het beheer van de Schelde. De commissie trad op als opdrachtgever voor de projectorganisatie die de derde verdieping uitwerkte. Mogelijk is een naar

¹³ In zekere zin heeft de Vlaamse regering hiertoe een eerste stap gezet met haar *Strategienota Nederland* (2006), waarin de verhouding tussen Nederland en Vlaanderen wordt verkend. De conclusie luidt onder andere dat ‘de (spontane) Nederlandse belangstelling voor samenwerking met Vlaanderen niet altijd even groot is’.

dit model georganiseerde Nederlands-Vlaamse commissie voor infrastructuur en transport een nuttige aanvulling op of vervanging van het bestaande repertoire van samenwerkingsverbanden. Ook zou ter versterking van de politieke verhoudingen gedacht kunnen worden aan een periodieke Vlaams-Nederlandse ministersconferentie over ruimtelijke vraagstukken. Een voordeel van zulke geregelde contacten is dat de kans op koppeling tussen uiteenlopende dossiers wordt vergroot.

Ten tweede zouden Nederland en Vlaanderen moeten werken aan een beter inzicht in gemeenschappelijke belangen. Gepolariseerde onderhandelingen kunnen dan worden omgebogen naar samenwerking, mits beide partijen zowel inzicht hebben in de reële belangentegenstellingen, als in de mate van verwevenheid en complementariteit. De verhouding tussen de havencomplexen Rotterdam en Antwerpen neemt hierbij vanzelfsprekend een centrale plaats in. De bestaande kennis hierover is beperkt en veelal anekdotisch; een gericht (Vlaams-Nederlands) onderzoeksprogramma zou in die kennis kunnen voorzien. Verder zou in de periodieke nationale Nederlandse en gewestelijk Vlaamse ruimtelijke nota's¹⁴ aandacht moeten worden geschonken aan grensoverschrijdende verwevenheid en complementariteit. De analyses in de *Vijfde nota over de ruimtelijke ordening* (Ministerie van VROM 2001) vormen wat dit betreft een interessante ontwikkeling. In deze nota wordt de analyse van bestaande ruimtelijke netwerken en ruimtelijke ontwikkelingen nadrukkelijk, in kaart en geschrift, consequent in Noordwest-Europees verband geplaatst. De *Nota Ruimte* (Ministerie van VROM e.a. 2004) daarentegen lijkt een stap terug te zetten; de internationale context wordt hierin slechts in een aparte, korte paragraaf aan de orde gesteld.

Tot slot

Hoewel de samenwerking rond de Schelde (vergelijkenderwijs) als succesvol mag worden beschouwd, wordt op het moment van afronding van deze studie nog steeds gewacht op ratificatie van de Scheldeverdragen door het Nederlandse parlement. Bij een ontmoeting met zijn Vlaamse collega Leterme (26 maart 2007) beloofde minister-president Balkenende dat het Nederlandse parlement de Scheldeverdragen zo snel mogelijk zou behandelen.¹⁵ Kamerleden lieten in de dagen daarop echter meteen weten dat de commissie-Landbouw van de Tweede Kamer unaniem had besloten om de behandeling voor onbepaalde tijd uit te stellen. Een van de Kamerleden stelde: 'We nemen de tijd om deze zaak zo zorgvuldig mogelijk te behandelen. Daar is niets mee bedoeld richting Vlaanderen.'¹⁶

Zoals de geschiedenissen in dit boek laten zien, zou het niet de eerste keer zijn dat een strikt nationaal perspectief op de zaak tot (wellicht onbedoelde) negatieve gevolgen leidt voor de verhoudingen tussen Nederland en Vlaanderen.

14. In Nederland in de toekomst structuurvisies en in Vlaanderen het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen.

15. *Engineering* 360, 27 maart 2007.

16. *BN De Stem*, 30 maart 2007.