

Periferie en paradox

Grotere doelen, geen grotere organisaties

Er is even beroemde als niet-waargebeurde anekdote over het probleem van schrijven in een ruimteschip.

Omdat pennen niet werken in gewichtloosheid - er is zwaartekracht nodig om de inkt naar de punt te laten stromen - start NASA met de ontwikkeling van een ruimte-balpen die, dankzij vreselijk geavanceerde technologie, ook werkt tijdens een ruimtemissie. Na een lang en kostbaar ontwikkeltraject presenteren bebrilde wetenschappers in spierwitte labjassen het resultaat: de eerste balpen ter wereld waarmee astronauten in orbit aantekeningen kunnen maken. Het kleinood markeert een grote stap voor de mensheid. Maar in de Sovjetunie is project Space Pen al die tijd met grote pretogen gevolgd: daar schrijven kosmonauten al jaren met een potlood.

Het ligt voor de hand om in deze anekdote een commentaar op de onnozelheid van een ongeremde organisatie te lezen. Wie met een hamer rondloopt ziet in alles een spijker; wie een stroom belastingdollars en hypermoderne laboratoria ter beschikking heeft zoekt voor ieder probleem de meest ingewikkelde oplossing. Tegelijkertijd zijn zowel het potlood als de ruimte-pen goede hulpmiddelen bij de verkenning van de wereld buiten onze dampkring: de een is in dat opzicht niet beter dan de ander. Voor de meeste vraagstukken bestaan verschillende oplossingen, en elk van die oplossingen belichaamt een mengsel van doelen, middelen en methoden. Dat geldt voor ruimtepennen - maar ook voor ruimtelijke ordening.

Ruimtelijke ordening

Die ruimtelijke ordening is, in Nederland in ieder geval, zoekende naar haar rol en positie. Na een aantal decennia van planningshoogtij waarin grote verantwoordelijkheden bij overheidsinstanties (en vaak op een zo hoog mogelijk schaalniveau) werden gelegd, volgde meer recentelijk een periode van vrijlaten van de markt. Op dit moment wordt -met de installatie van een nieuwe minister voor VRO(M)- opnieuw de vraag gesteld hoeveel we willen sturen en hoeveel we willen loslaten. Door een scala aan prangende ruimtelijke vraagstukken die groot en veelomvattend zijn (de energietransitie, de woonopgave, nieuwe mobiliteit) lijkt er in de toekomst extra regie nodig te zijn in het ruimtelijk domein: complexe ruimtelijke vraagstukken kunnen immers alleen maar integraal en in samenspraak met elkaar worden benaderd. In de grote steden lenen de omstandigheden zich daar ook voor: een hoge dichtheid van uitdagingen én mogelijkheden maakt stapelen en koppelen van vraagstukken en complexiteiten kansrijk. In de grensstreek tussen Nederland en België zijn de ruimtelijke uitdagingen even urgent en veelomvattend, maar is de (beleidsmatige) voedingsbodem echter anders. De vraag rijst: hoe plan je vanuit relatief kleine projectscopes en kleinere organisaties in én aan een omvangrijke gebied dat zich over een veelvoud van grenzen uitstrekt?

Ruimtepennen en ruimtelijke ordening

Evenals bij ruimtereizen bepaalt het kader van de denker binnen de ruimtelijke ordening in grote mate de aard van de voorgestelde oplossing. Het is ook in dit domein niet zeldzaam dat er wordt gedacht zoals bij de NASA in bovenstaande anekdote: een probleemanalyse wordt met graagte verrijkt met zo veel mogelijk informatie over een grote verscheidenheid aan al dan niet relevante parameters.

Ook in het overzicht van projecten in de grensstreek dat *Buitenkans* toont kan een grote roep om integraal denken worden gelezen. Kansen koppelen binnen een holistische benadering lijkt evident. Huidige mandaten en projectscopes staan het echter niet altijd toe om grootschalig te handelen - zeker niet in het grensgebied tussen België en Nederland. Die situatie leidt tot de paradox van de periferie: in relatieve stilte voltrekken er zich - onvermijdelijk! - enorme ruimtelijke transformatie rondom opgaven als arbeidsmigratie, landschapsinrichting en mobiliteit. Die transformaties dragen, in goede of slechte zin, decennia aan gevolgen met zich mee, en kunnen daarnaast onherstelbare schade aanrichten aan bestaande landschappelijke, economische of sociale structuren. In de steden zijn er in principe voldoende politieke instrumenten voorhanden om integrale kwaliteit te borgen, maar in de periferie ontbreekt het simpelweg aan overkoepelende sturing. Dat gebrek komt deels voort uit een gebrek aan adequate aandacht op nationaal niveau, maar ligt ook besloten in de historie van de streek, die van oudsher eerder een optelsom van (min of meer) autonome gemeenschappen is dan een centraal bestuurd regio met één cultuur en één identiteit.

Grensgevallen

De economische en culture historie aan beide zijden van een landsgrens zijn tot op grote hoogte met elkaar versmolten. De systemen die de respectievelijke ruimtelijke inrichting bepalen zijn dat echter op geen enkele manier. Dat wordt al duidelijk aan het absolute begin van een ruimtelijk project: wie een serie gedetailleerde kaarten van de Belgisch-Nederlandse grensregio wil maken zal zelf wat knip- en plakwerk moeten verrichten. Zelfs op bodemkaarten, waarop de grens tussen beide landen op geen enkele manier terug te vinden is,¹ stopt de informatie veelal bij de staatsrechtelijke scheidslijn, waardoor ruimtelijke continuïteiten moeilijk inzichtelijk te maken zijn. Werken over de grens betekent onherroepelijk het aanmaken van een hele reeks accounts bij verschillende landelijke en regionale overheidsdiensten.

Dit lastige spel van (landschappelijke) verbinding en (politieke) scheiding komt binnen ieder aspect van ruimtelijke ordening op een andere manier tot uiting, maar is vooralsnog op geen enkele manier een voordeel. Nog los van gefragmenteerde data en kennis worden ook de opzet en organisatie van (internationale) projecten exponentieel complexer naarmate er meer overheden bij betrokken zijn. Tegelijkertijd is het voor grensgebieden meestal eenvoudiger om zich tot het binnenland te richten, dan om kennis en middelen uit te wisselen met buurlanden - ondanks het feit dat de bureaus soms met zeer gelijkaardige uitdagingen kampen, en ondanks dat grotere overheidsorganen niet altijd voldoende aandacht kunnen (of willen!) schenken aan de uiteinden van het territorium dat binnen hun jurisdictie valt.

Bij het oplossen van vergelijkbare (woningbouw, het vitaal houden van vergrijzende kleine kernen) of zelfs identieke (klimaatverandering, behoud van waardevolle beekdalen) opgaven vormen bureaucratische grenzen dan ook grote obstakels. Het gevolg daarvan is een versnippering en een ruimtelijke ordening van *gevolgen*, in plaats van een ruimtelijke ordening van *intenties*.

Grotere doelen en een groter verhaal

De centrale opgave ligt in het spanningsveld tussen relatief kleine mandaten en bestuursorganen enerzijds, en grootschalige vraagstukken anderzijds. Het is evident dat een centrale regie ontbreekt in de grensstreek, maar de vraag is of dat een gemis is moet worden ingevuld - er zijn immers ook ondanks dat gebrek al veel geslaagde ruimtelijke ingrepen in het gebied aan te wijzen. De meesten daarvan koppelen lokale expertise en betrokkenheid aan een overtuigend (ruimtelijk of sociaaleconomisch) regionaal (of zelfs nationaal) narratief. Daar kan van worden geleerd dat een goed project in de grensstreek zowel de eigenheid van de plek als de positie van die plek binnen een groter verhaal adresseert. Inventiviteit lijkt daarbij het beste te gedijen binnen de overzichtelijkheid van het kleine: de grensstreek behoeft eerder *doelen* dan *organisaties*.

OBSERVATIES

1. Opschalen tot de juiste schaal en abstractieniveau

Binnen het programma van *Buitenkans* zijn een vijftal hoofdthema's aangewezen die als de ruggengraat van een proces van kennisdeling over ontwerpen in en aan de grensstreek fungeren. Slechts één van die thema's benoemt een onlosmakelijk regionale continuïteit: beekdalen overschrijden per definitie gemeente- en zelfs landsgrenzen. Drie andere thema's - huisvesting van arbeidsmigranten, landbouw, wonen in het buitengebied - hebben weliswaar duidelijke raakvlakken met een regionale opgave, maar omvatten in beginsel specifiek lokale (ruimtelijke) projecten. Het vijfde thema - dorpsidentiteit - lijkt zich zelfs expliciet tegen een grote schaal af te zetten: de identiteit van een kleine kern wordt voor een zeer groot deel gevormd door het unieke en eigen karakter daarvan.

Een eerste conclusie kan zijn dat maar voor één van deze vijf thema's ruimtelijke regie op een hoog schaalniveau echt onontbeerlijk is - en misschien zelfs dan nog tot op beperkte hoogte. Voor de andere thema's is in abstracte

¹ veelzeggend is dat de grens tussen Vlaams- en Franstalig België zich veel duidelijker aftekent op hoogte- en bodemkaarten.

zin een hoger denkniveau nodig, maar daarvoor hoeft de ruimtelijke (en dus organisatorische) scope niet per definitie groter gemaakt te worden.

2. *The map is not the territory*

Op een hogere schaal verdwijnen nuances die belangrijk zijn voor het aanvliegen van ruimtelijke vraagstukken. In samenvattende visiedocumenten, kaarten, grafieken en staafdiagrammen gaat de waardevolle voeling met het maaiveld onherroepelijk verloren. Dat kan een goede beoordeling van een specifieke situatie in de weg zitten, zeker wanneer gevoelige onderwerpen worden uitgelegd als grootschalige en abstracte logistieke problemen worden. Vraagstukken rondom de huisvesting van arbeidsmigranten worden bijvoorbeeld in de weg gezeten door de overbruggende perceptie dat het een dossier vol pijnpunten en NIMBY-sentimenten is, terwijl er in de praktijk ook een breed scala aan goede (en, toegegeven, ook slechte) praktijkvoorbeelden van tijdelijke huisvesting en ruimtelijke/maatschappelijke implementatie te vinden zijn. Een goede inbedding van (de huisvesting van) arbeidsmigranten schuilt in goede kennis van specifieke omstandigheden - kennis die *alleen* op lokaal niveau te vinden is. Daarnaast is wederzijds begrip tussen permanente en tijdelijke bewoners cruciaal - en ook dat begrip kan *alleen* op lokaal niveau ontstaan.

3. *Brede Welvaart en gebiedsdoelen*

Een goede aanpak van ruimtelijke vraagstukken in de grensregio staat of valt met een goede beheersing van het spanningsveld tussen grootschaligheid en de relatief kleine mandaten van lokale bestuursorganen, die verantwoordelijk zijn voor relatief kleine opgaven en projecten die onder de radar van de landelijke aandacht blijven. Lokale partijen zijn zeer goed in staat om binnen de specifieke nuances van lokale opgaves te opereren, maar hoe kunnen die ingrepen aansluiting vinden bij grotere vraagstukken zonder dat zeggenschap of slagvaardigheid wordt verloren?

Een deel van de oplossing kan liggen in de omarming van gedeelde doelen op gebiedsniveau. Door punten aan de horizon te identificeren kunnen afzonderlijke situaties binnen eenzelfde narratief bijeen worden gebonden, zonder dat de diversiteit aan auteurs en de authenticiteit van afzonderlijke projecten in het geding komt.

Gebiedsdoelen kunnen hun eigen integrale afweging maken, binnen de afkadering van het 'gebied'. Daarbij zal inzetten op 'brede welvaart' een bruikbaar gereedschap zijn. Ieder afzonderlijk project moet bijdragen aan de brede welvaart, en dient een positief effect te hebben op duurzaamheid, meer participatie van burgers in democratie en inclusieve toegang tot de samenleving.² Als je die waarden definieert als visie voor het hele gebied, kunnen ook kleinere beslisorganen individueel bijdragen en hoeft niet ieder project te wachten op een integrale gebiedsontwikkeling met een scope op hoog overheidsniveau. Bij een definitie van brede welvaart kunnen ook marktpartijen simpel aanhaken, omdat de punten op de horizon zijn gezet.

4. *Een gedeeld landschap, een gedeelde historie, een gedeeld narratief*

Een grensgebied wordt ogenschijnlijk gevormd door de uiteinden van twee afzonderlijke systemen die rug aan rug liggen. Formele internationale stofwisseling is gebundeld in een aantal dikke aders (snel- en spoorwegen, datakabels, pijpleidingen, waterwegen etc) en onderhevig aan bureaucratische diplomatie. In het gebied tussen die aders overheerst een soort systemische *kreonschuivheid*.³ Informele uitwisseling ontstaat in de regel als het gevolg

² Zie de definitie van Brede Welvaart door Kim Putters in het tv programma Nieuwsuur: <https://nos.nl/index.php/nieuwsuur/artikel/2412647-scp-aan-kabinet-redeneer-meer-vanuit-burgers>).

³ afbeelding 1: <https://www.nhm.ac.uk/content/dam/nhmwww/discover/crown-shyness/crown-shyness2-full-width.jpg.thumb.1160.1160.jpg>

van (tijdelijke) drukverschillen in de afzonderlijke systemen: benzineprijzen, shoppen tijdens een lockdown, criminaliteit (smokkel van boter of harddrugs), belastingtarieven op wonen of werken.

Tegelijkertijd delen mensen aan beide zijden van een landsgrens niet zelden een culturele geschiedenis die veel verder teruggaat dan de staatsrechtelijke grens die hen scheidt. De verschillen tussen twee talen vervagen in de dialecten van een grensstreek - vaak zelfs bestaan er eigenlijk geen verschillen meer. Dat is zeker het geval in de grensstreek tussen België en Nederland, waar ook de oudste structuren, die van het landschap, zich niets van landsgrenzen aantrekken. Hiermee ligt er onder de grensstreek een gedeeld vertrekpunt voor een traditie van materiaalgebruik, van ambacht, en van een welvaart met wortels in industrialisatie, agricultuur en grondstofdelving. Het is makkelijk om te vergeten, maar grote delen van Nederland en Vlaanderen maken nog altijd deel uit van dezelfde rivierdelta-economie, die haar bestaan in grote mate dankt aan vruchtbaar riviersediment en de havens van Rotterdam en Antwerpen.

5. *Burgerraad over de grens*

Het feit dat burgers zich keer op keer overvallen voelen door de komst van arbeidsmigranten, de huisvesting van een grote groep nieuwkomers in de buurt is een ongezonde situatie voor het democratisch besef en het gevoel van gezamenlijkheid in de regio. Niet iedere ruimtelijk-maatschappelijke opgave komt immers volledig vlekkeloos tot stand. Er zijn soms conflicterende belangen. Maar dat hoeft niet altijd tot een impasse te leiden, tot hakken in het zand of een negatief sentiment. Veel burgers zijn goed in staat om prioriteiten te stellen en compromissen te sluiten. Als het voor de economische vitaliteit van de regio goed is om in te zetten op nieuwe arbeidskrachten, is vooral de vraag hoe je dat goed kunt doen, in plaats van dat je het niet moet doen. Als er wordt vertrokken vanuit het idee dat huisvesting van arbeidsmigranten per definitie problematisch is, of onwenselijk zou zijn, is het eenvoudig om te vergeten dat alle betrokkenen - werkgevers, permanente en tijdelijke bewoners, lokale ondernemers - iets wezenlijks voor elkaar kunnen betekenen. En het is even eenvoudig om te vergeten dat het voeren van gesprekken, en het gezamenlijk werken aan een gemeenschap waarin iedereen zich prettig voelt, minstens net zo belangrijk is als het maken van een goed ruimtelijk ontwerp.

Projecten als *Buitenkans* laten zien dat het uitwisselen van kennis niet alleen mogelijk, maar ook nog eens zeer nuttig is. Is het dan ook niet tijd voor een nieuw soort organisatie die dit soort internationale uitwisselingen waarborgt, en die zonder inmenging van de logge bureaucratie van grotere overheden doet plaatsvinden? Vanuit kansen en mogelijkheden en de bereidheid om compromissen te sluiten kan een Burgerraad ruimtelijke ordening veel bijdragen. Een platform of netwerk denkbaar dat deskundigen, ambtenaren, ontwerpers en burgers die nieuwsgierig zijn naar de andere zijde van de grens faciliteert, en dat zich inzet binnen opgaven die typisch zijn voor de grensstreek. Een burgerraad met een ronde tafel over alle grenzen heen. Wanneer deze serieus wordt genomen en een goed mandaat krijgt, heeft het veel kans om doorbraken te forceren.

Tot slot

De beroemde anekdote over de ruimtepen heeft nog een wonderlijk staartje. Het échte verhaal is dat een private partij uiteindelijk de SpacePen heeft ontwikkeld, die zowel de Amerikanen als de Russen zijn gaan gebruiken. Is dat een overtuigend bewijs dat de markt uiteindelijk altijd slimmer is dan overheden? Nee, het laat zien dat een formuleren van de gezamenlijke doelstelling (schrijven in de ruimte) op verschillende manieren kan leiden tot een oplossing. Naar analogie van de ruimtepen is de ruimtelijke ordening van de grensregio op vergelijkbare manier te benaderen.

De grensregio vraagt om een aanpak die projectoverstijgend is, regionaal geformuleerd en werkend aan beide zijden van de grens. Het formuleren van gebiedsdoelen is daarbij essentieel. Deze moeten niet alleen worden geformuleerd als getallen (bijvoorbeeld aantallen woningen), maar in termen van brede welvaart. Iedere partij (klein of groot, publiek of privaat) kan bijdragen aan het realiseren van deze gezamenlijk geformuleerde doelen. Daartoe is geen grootschaliger, abstracte organisatiestructuur nodig, maar een hands-on handelingsperspectief, geworteld in de directe omgeving. Daartoe is een burgerraad over de grens een krachtig middel. De burgerraad gaat voorbij aan de landsgebonden organisatiestructuren en biedt in figuurlijke zin een ronde tafel precies op het midden van de grens.