

Grensoverschrijdende Regionale Samenwerking

Een blik op de Kanaalzone Gent-Terneuzen



Grensoverschrijdende regionale ontwikkeling
Een blik op de Kanaalzone Gent-Terneuzen

Ir. M.M.C. Buuron
Studentnummer 290541
Erasmus Universiteit Rotterdam
Faculteit der Sociale Wetenschappen
Opleiding Bestuurskunde
Master Bestuur en Management van Complexe Ruimtelijke Ontwikkelingen

Scriptiebegeleider Erasmus Universiteit Rotterdam: Dr. J. Edelenbos
Tweede Lezer Erasmus Universiteit Rotterdam: Drs. M.W. van Buuren
Stagebegeleiders Provincie Zeeland: Ir. E.H. Heringa en A.J.M. Segers

Voorwoord

Toen ik in 2004 voor het eerst met de Kanaalzone Gent-Terneuzen te maken kreeg, was het voor mij een vrij onbekend gebied. Van de vele havenactiviteiten langs het Kanaal van Gent naar Terneuzen had ik nog niet eerder gehoord. Na de kennismaking in het project Nautische Toegang Gent-Terneuzen zijn de interessante ontwikkelingen in dit gebied voor mij twee jaar later de aanleiding geweest om deze in een afstudeeronderzoek nader te bekijken.

Met dit onderzoek heb ik geprobeerd een deel van de grensoverschrijdende ontwikkelingen en besluitvorming in de Kanaalzone in beeld te brengen. Met de aanbevelingen die ik op basis daarvan doe, hoop ik bij te kunnen dragen aan het verder ontwikkelen van de grensoverschrijdende samenwerking in de Kanaalzone Gent-Terneuzen.

Voor mijzelf is dit onderzoek het slotstuk van mijn studietijd. Na eerder een studie Landinrichtingswetenschappen in Wageningen te hebben afgerond, horen dit onderzoek en de bijbehorende stage bij de provincie Zeeland bij de afsluiting van de studie Bestuurskunde, Master Bestuur en Management van Complexe Ruimtelijke Ontwikkelingen, aan de Erasmus Universiteit.

Ik wil iedereen bedanken die heeft bijgedragen aan dit onderzoek. In het bijzonder Evert Heringa en Ad Segers als begeleiders van de provincie, Jurian Edelenbos en Arwin van Buuren als begeleiders van de Erasmus Universiteit en andere betrokkenen, die mij hun tijd schonken voor een interview.

Maurice Buuron
Middelburg, september 2006

Inhoudsopgave

Voorwoord	IV
Inhoudsopgave	VI
Samenvatting.....	VIII
Inleiding	VIII
Theoretisch kader	VIII
Casus Kanaalzone Gent-Terneuzen	VIII
Conclusies en Aanbevelingen	IX
1 Inleiding	1
1.1 Aanleiding.....	1
1.2 Kanaalzone Gent-Terneuzen.....	2
1.3 Onderzoeksopzet	3
Deel A: Theoretisch Kader	5
2 Grensoverschrijdende Samenwerking.....	6
2.1 Inleiding.....	6
2.2 Begripsafbakening	6
2.3 De gevolgen van grenzen.....	7
2.4 Redenen voor grensoverschrijdende samenwerking	9
2.5 Europa en de regio's.....	9
2.6 Moeilijkheden bij grensoverschrijdende samenwerking.....	10
2.7 Fases van samenwerking	12
3 Besluitvorming in Netwerken	13
3.1 Inleiding.....	13
3.2 Achtergronden	13
3.3 Begripsafbakening	14
3.4 Rol van actoren	14
3.5 Game analyse	15
3.6 Besluitvorming	16
4 Provinciale Rol in Regionale Ruimtelijke Ontwikkeling	19
4.1 Inleiding.....	19
4.2 Veranderende ruimtelijke planning	19
4.3 Rollen Provincie.....	21
4.4 Rollen in grensoverschrijdende samenwerking	22
5 Methodiek en operationalisering	23
5.1 Inleiding.....	23
5.2 Case Studie	23
5.3 Aanpak beantwoording onderzoeksvragen	25
5.4 Indeling.....	27
5.5 Methoden voor informatieverzameling.....	27
Deel B: Casus	29
6 Beschrijving Kanaalzone Gent-Terneuzen	30
6.1 Inleiding.....	30
6.2 Historie.....	30
6.3 Structuur van het gebied	31
6.4 Projecten	33
6.5 Grensoverschrijdende samenwerking	34
7 Nautische Toegang Kanaal Gent-Terneuzen	38
7.1 Inleiding.....	38
7.2 Beschrijving aandachtsgebied	38

7.3	Ronden van besluitvorming	39
7.4	Arena's van besluitvorming.....	42
7.5	Actoren.....	43
7.6	Grensoverschrijdende samenwerking	45
7.7	Rol van de provincie	46
8	Ontwikkeling Bedrijvigheid.....	47
8.1	Inleiding.....	47
8.2	Beschrijving aandachtsgebied	47
8.3	Ronden van besluitvorming	48
8.4	Arena's van Besluitvorming.....	51
8.5	Actoren.....	52
8.6	Grensoverschrijdende samenwerking	53
8.7	Rol van de provincie	54
9	ROM-projecten	55
9.1	Inleiding.....	55
9.2	Beschrijving	55
9.3	Ronden van besluitvorming	59
9.4	Arena's van besluitvorming.....	63
9.5	Actoren.....	64
9.6	Grensoverschrijdende samenwerking	68
9.7	Rol van de provincie	68
10	Analyse.....	70
10.1	Besluitvorming in netwerken	70
10.2	Grensoverschrijdende samenwerking	75
10.3	Rol van de provincie	81
Deel C: Conclusies en aanbevelingen.....		85
11	Conclusies	86
11.1	Inleiding.....	86
11.2	Grensoverschrijdende samenwerking	86
11.3	Besluitvorming in netwerken	90
11.4	Rol van de provincie	92
12	Aanbevelingen	94
12.1	Algemene aanbevelingen.....	94
12.2	Vraagstukken voor de toekomst.....	99
12.3	Reflectie op het onderzoek	100
Bijlage 1: Basisvragenlijst interviews		106

Samenvatting

Inleiding

In de Kanaalzone Gent-Terneuzen spelen vele ruimtelijke ontwikkelingen. Veel van die ontwikkelingen hangen samen met de eisen die bedrijven en bewoners aan hun omgeving stellen. Hierbij zijn vele actoren betrokken, door de Nederlands-Belgische grens vindt veel van de besluitvorming gescheiden plaats en er wordt door diverse partijen om grote investeringen gevraagd. In deze situatie zoeken verschillende partijen naar manieren om de grensoverschrijdende samenwerking hierbij te verbeteren en meerwaarde te bereiken door de combinatie van projecten.

Aan dit onderzoek ligt ten doel hiervoor een aantal aanbevelingen te doen. De doelstelling is daarbij gedefinieerd als: *"Het analyseren van de grensoverschrijdende aspecten van samenwerking in het gebied 'Kanaalzone Gent-Terneuzen' en het uitwerken van de mogelijkheden voor het totstandkomen van grensoverschrijdende samenwerking ten behoeve van de ruimtelijke ontwikkeling van dit gebied."*

Theoretisch kader

In het theoretisch kader is gekozen om vanuit die doelstelling een drietal aspecten centraal te stellen. Het eerste aspect is grensoverschrijdende samenwerking, wat hierbij is gedefinieerd als: *"a more or less institutionalised collaboration between contiguous subnational authorities across national borders."* (Perkmann, 2003, p. 4) Hieraan is toegevoegd dat het om subnationale publieke organisaties gaat, die op praktische punten samenwerken met een bepaalde mate van continuïteit.

Het tweede aspect is besluitvorming in netwerken, waarbij besluitvorming wordt gekarakteriseerd als *"een kluwen van reeksen van beslissingen genomen door verschillende actoren"* (Teisman, 1992). Bij de analyse van de besluitvorming wordt in dit onderzoek het rondemodell gebruikt. Hierin wordt de interactie van verschillende actoren, waaruit een reeks van beslissingen ontstaat, als uitgangspunt genomen. Daarbij worden chronologische rondes beschreven, die van elkaar worden gescheiden door stagnaties en doorbraken.

Het derde theoretische aspect is de rol van de provincie. Daarbij zijn vier rollen onderscheiden:

- De rol van toezichthouder: Meer klassieke rol waarbij ontwikkelingen worden getoetst aan provinciaal beleid en regelgeving.
- De rol van inspirator en supporter: De provincie brengt in deze rol partijen samen en zal proberen de partijen te stimuleren en waar mogelijk projecten te faciliteren.
- De rol van regisseur: De provincie geeft het proces vorm, heeft inhoudelijke inbreng en kan eventueel ook optreden als procesmanager.
- De rol van uitvoerder of opdrachtgever: De provincie neemt zelf een ontwikkelende rol op zich en neemt risicodragend financieel deel.

Casus Kanaalzone Gent-Terneuzen

De Kanaalzone Gent-Terneuzen betreft het gebied liggende tussen Gent en Terneuzen aan weerszijden van het Kanaal Gent-Terneuzen. In dit onderzoek wordt vanuit de drie theoretische aspecten gekeken naar drie aandachtsgebieden. Daarbij is gekozen de ontwikkelingen op het gebied van de nautische toegang, de ontwikkeling van bedrijvigheid en de ROM-projecten te bekijken

De nautische toegang staat bij diverse partijen in de Kanaalzone al lange tijd hoog op de agenda. Daarbij spelen vraagstukken als de maximale afmetingen van schepen die in de zeesluis worden toegelaten en of de sluizen en het kanaal moeten worden uitgebreid om te zorgen dat grotere en meer schepen de havens van Terneuzen en Gent kunnen bereiken. Aanvankelijk verliep het overleg tussen Nederlandse en Vlaamse actoren hierover moeizaam, maar langzamerhand is vanuit verschillende overlegstructuren, zoals de werkgroepen van de Technische Scheldecommissie, steeds meer ingezet op grensoverschrijdende samenwerking.

Langs het kanaal zijn in de loop van de tijd diverse haventerreinen ontwikkeld en in het gebied is veel industrie gevestigd. In de huidige tijd wordt gewerkt aan het behouden en ontwikkelen van de havengebonden bedrijvigheid. Het havenbedrijf Gent en Zeeland Seaports spelen hierin een grote rol. Verschillende keren is bekeken welke opties er zijn voor de havenbedrijven om nauwer samen te werken. Desondanks bleek het moeilijk, mede door de sterke concurrentie tussen West-Europese havens, om tot een nauwe samenwerking te komen.

Eind jaren tachtig werd geconstateerd dat op verschillende plaatsen in de Zeeuws-Vlaamse Kanaalzone wonen en bedrijvigheid botsten. Om deze problemen aan te pakken nam de provincie Zeeland het initiatief tot een gebiedsgericht project voor de Zeeuws-Vlaamse Kanaalzone, een zogeheten ROM-project. Nadat deze methodiek in Nederlands succes bleek te hebben, werd voor de Gentse Kanaalzone een soortgelijk project opgezet. Verschillende keren werden vanuit deze projecten pogingen ondernomen om te komen tot grensoverschrijdende samenwerking. Ondanks de aandacht hiervoor, bleef die grensoverschrijdende samenwerking beperkt tot voornamelijk uitwisseling van informatie.

Conclusies en Aanbevelingen

Conclusies

In de afgelopen decennia is de grensoverschrijdende samenwerking in de Kanaalzone Gent-Terneuzen langzamerhand toegenomen. Er zijn meer structurele grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden gekomen en het aantal grensoverschrijdende projecten is toegenomen. De mate van grensoverschrijdende samenwerking steeg daarbij. Veel van de concrete resultaten worden geboekt in projectverbanden, maar de structurele samenwerkingsverbanden en de Interreg-subsidies zijn hiervoor belangrijke stimulansen.

In de drie bekeken aandachtsgebieden is de grensoverschrijdende samenwerking het verst gevorderd in het aandachtsgebied nautische toegang. Begin jaren tachtig was er rond dit aandachtsgebied sprake van tegenstellingen tussen Nederlandse en Belgische overheden. Via werkgroepen van de Technische Scheldecommissie en verschillende projectgerichte samenwerkingsverbanden werden de relaties verbeterd en groeide de grensoverschrijdende samenwerking. Door het kunnen aansluiten bij een al bestaande constructie en daarnaast de vele aandacht voor dit onderwerp, was er ook een basis voor samenwerking. In de loop van de tijd kon worden gekomen tot een hogere mate van grensoverschrijdende samenwerking.

In de Kanaalzone zijn in deze studie twee belangrijke redenen voor grensoverschrijdende samenwerking geconstateerd. De eerste reden komt voort uit de eenheid die het gebied vanuit de gebruiksfuncties en de historie vormt. Hierdoor zijn er diverse wederzijdse afhankelijkheden en gedeelde belangen. Een andere reden, die in het theoretisch kader niet naar voren was gekomen, is dat de partijen denken van elkaars aanpak te kunnen leren.

Daartegenover staan echter moeilijkheden die de grensoverschrijdende samenwerking in de Kanaalzone belemmeren. De eerste is het verschil in regelgeving en de daaruit voortvloeiende verschillen tussen overheden aan weerszijden van de grens. De tweede moeilijkheid is dat door het denken in termen van concurrentie mogelijkheden tot meerwaarde door samenwerking worden gemist. De derde moeilijkheid is een gebrek aan vertrouwen. Ondanks de genoemde moeilijkheden zien veel partijen in de Kanaalzone de meerwaarde van grensoverschrijdende samenwerking in. Men zou graag meer samenwerking zien op het gebied van mobiliteit, milieu en economie.

In de Kanaalzone is in de aandachtsgebieden te zien dat er een basis is gelegd voor verdere samenwerking, door het ontstaan van regionale netwerken rond de ROM-projecten en de Commissie Balthazar-Van Gelder. Deze projecten hebben bijgedragen aan verbeterde relaties tussen de actoren in de regio.

De centrale actoren in de aandachtsgebieden zijn de verschillende overheden en de havenbedrijven. Ook de belangrijkste besluitvormingsarena's bestaan voor een groot deel uit overheden. De doorbraken werden echter gerealiseerd in de arena's waarin een bredere groep van partijen aandeel heeft en waar koppeling van belangen wordt nagestreefd.

De dominante rol van de provincie in de aandachtsgebieden is die van regisseur geweest. In de toekomst lijkt de rol afwisselend die van supporter en die van regisseur te worden. In deze rollen kan de provincie samen met partners komen tot uitwerking van beleid en realisering van projecten.

Aanbevelingen

In de Kanaalzone wordt momenteel getracht grensoverschrijdende samenwerking op te zetten met als doelen: het beter afstemmen van projecten, het koppelen van belangen en het komen tot grensoverschrijdende visievorming. Vanuit dit onderzoek is de aanbeveling om hiervoor een nieuw interorganisatorisch samenwerkingsverband op te zetten.

In de initiatieffase is het belangrijk de meerwaarde en de knelpunten te ontdekken die met een dergelijke samenwerking samenhangen. Daarom is het aan te bevelen om in deze fase in beeld te brengen bij welke problemen er grensoverschrijdend wederzijdse afhankelijkheden zijn en bij welke onderwerpen er koppelingen tussen belangen grensoverschrijdend mogelijk zijn.

De eerder genoemde moeilijkheden vragen bij de start van het project aandacht. Om tot grensoverschrijdende samenwerking te komen zal daarom in de eerste fases moeten worden bekeken welke verschillen er bestaan in beleid, regelgeving en verantwoordelijkheden van de partners. Daarnaast zullen partijen moeten leren concurrentie met samenwerking te combineren. Tot slot moet worden beseft dat vertrouwen er niet opeens is, maar iets is waar aan gewerkt moet worden. Het in beeld brengen van de verschillende belangen kan daarbij helpen.

Omdat vanuit de regionale netwerken bij eerder projecten de relaties al zijn opgebouwd, is het aan te bevelen om gebruik te maken van de reeds ontstane regionale netwerken en de positieve ervaringen die daarmee zijn opgedaan.

In de conclusies is geconstateerd dat in de aandachtsgebieden nog vooral de overheden en semi-overheden (de havenbedrijven) centrale rollen spelen in de processen. In de doorbraken hebben bredere samenwerkingsverbanden een belangrijk aandeel. De grensoverschrijdende visievorming vraagt daarom om deelname van meer partijen dan

alleen overheden, maar er zal moeten worden gezocht naar mogelijkheden om zo veel mogelijk draagvlak te creëren, zonder dat dit leidt tot een onstuurbaar groot samenwerkingsverband.

Vanuit drie kwaliteiten is de provincie geschikt om in het nieuwe samenwerkingsverband de rol van regisseur op zich te nemen. Deze drie inhoudelijke kwaliteiten zijn: de inhoudelijke expertise, de opgedane ervaring met grensoverschrijdende samenwerking en de ervaringen met het bij elkaar brengen van partijen.

Voor de provincie is het belangrijk om zowel proces als inhoud in de gaten te houden en dit vormt bij de totstandkoming van een grensoverschrijdende visie ook een belangrijk aandachtspunt. Een inhoudelijke visie zonder draagvlak is net zo min van waarde als een inhoudsloze visie met draagvlak.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

De zone langs het Kanaal van Gent naar Terneuzen, de Kanaalzone genoemd, heeft in het verleden een sterke economische ontwikkeling gekend. Langs de gehele lengte van het, deels in Nederland en deels in België gelegen, kanaal liggen diverse haventerreinen met uiteenlopende vormen van bedrijvigheid. Het behouden en ontwikkelen van deze bedrijvigheid, en dit combineren met een goed leefklimaat, heeft de afgelopen 15 jaar in verschillende projecten aandacht gekregen. Ondanks dat er voor het gebied redelijk wat successen te benoemen vallen, is een kenmerkende factor de complexiteit die de projecten kennen.

Deels lijkt die complexiteit voort te komen uit de aanwezigheid van de grens. Veel aspecten in de kanaalzone hebben grensoverschrijdende invloeden en vragen grensoverschrijdende afstemming. Dat betekent dat in de besluitvorming veel partijen aanwezig zijn en door de verschillen in beleid en regelgeving tussen Nederland en België gezamenlijke projecten vaak moeizaam verlopen.

Daarnaast zijn de investeringen waarom wordt gevraagd groot. De investeringen voor een tunnel onder het kanaal, een nieuw haventerrein, een nieuwe sluis of een nieuwe spoorlijn lopen al snel in de tientallen tot honderden miljoenen euro's. Voordat dergelijke investeringen van de grond komen, blijkt een lang besluitvormingsproces te worden doorlopen om genoeg partijen van nut en noodzaak te overtuigen.

Een andere complicerende factor van belang is daarbij de andere rol die de overheden vervullen. Het is moeilijker geworden om plannen voor ruimtelijke ontwikkelingen te realiseren. Er wordt geopereerd in een netwerkomgeving, waarin partijen strategisch gedrag vertonen om zo te proberen doelen te realiseren. In dit samenspel blijken ontwikkelingen anders te lopen dan in de ruimtelijke plannen vanuit werd uitgegaan.

Zoals Teisman (1997, p. 1) de moeizame sturing omschreef: *"De toekomst wordt gemaakt en door velen gepland, maar de samenhang tussen de plannen en dat wat er wordt gemaakt is beperkt. Veel van wat gepland is, wordt nooit gemaakt en veel van wat wordt gemaakt is nooit gepland."*

In deze omgeving bekijkt de provincie Zeeland de mogelijkheden en moeilijkheden van een grensoverschrijdende visievorming voor de Kanaalzone. Zeker in een grensregio, waar nog meer partijen dan gebruikelijk samenkomen, is het aftasten voor de provincie waar kansen liggen om bij te dragen aan de ruimtelijke ontwikkeling.

In diverse verbanden wordt rond bepaalde ontwikkelingen samengewerkt tussen Nederlandse en Belgische overheden. Zo bestaan er vaste verbanden als de Euregio Scheldemond, de Rijn-Schelde-Delta Samenwerkingsorganisatie en de Technische Schelde Commissie. Daarnaast zijn er regelmatig meer projectgerichte samenwerkingsverbanden zoals de Commissie Balthazar-Van Gelder, waarbij werd gekeken naar de mogelijkheden voor een nieuwe zeesluis en het uitdiepen van het kanaal.

In die laatste commissie zijn door de provincie Zeeland in de samenwerking met de provincie Oost-Vlaanderen positieve ervaringen opgedaan. Hier wil de provincie Zeeland graag op voortborduren. Door middel van een grensoverschrijdende ontwikkelingsvisie voor de lange termijn wil men bijdragen aan de integrale ontwikkeling van de Kanaalzone.

Hiertoe neemt de provincie Zeeland het initiatief voor een nieuw project, waarin momenteel de eerste stappen worden gezet. In dit project wil de provincie Zeeland aandacht besteden aan het creëren van grensoverschrijdende samenwerking ten behoeve van een breed gedragen ontwikkelingsvisie en het stimuleren van het ROME-project van de gemeente Terneuzen.

In dit onderzoek zijn op basis van deze ontwikkelingen drie elementen centraal gesteld. Grensoverschrijdende samenwerking vanwege het grensoverschrijdende karakter van de Kanaalzone en de samenwerkingsverbanden die zich vormen. De besluitvorming in netwerken, vanwege de complexe besluitvorming rond diverse projecten en de invloeden die dit heeft op de ontwikkelingen in de Kanaalzone. Ten derde de rol van de provincie vanuit enerzijds de rol in de bestaande besluitvorming en anderzijds vanwege het initiatief voor en de deelname aan grensoverschrijdende samenwerking.

1.2 Kanaalzone Gent-Terneuzen

Zoals genoemd spelen in de Kanaalzone tal van actuele ruimtelijke ontwikkelingen. Vele daarvan zijn direct of indirect verbonden aan Kanaal van Gent naar Terneuzen. In directe zin zijn dat de havenontwikkelingen langs het kanaal en de aanleg van een tunnel onder het kanaal door. Indirect gaat het om de ontsluiting van haventerreinen en pogingen tot beperking van de omgevingsoverlast van de haventerreinen.

Aandachtspunt in dit gebied is dat Gent, voor de havenactiviteiten die de stad ontplooit, deels afhankelijk is van Nederland. De waterverbinding met zee verloopt via het Kanaal Gent-Terneuzen en de Westerschelde. Het sluisencomplex bij Terneuzen en de afmetingen van het kanaal zorgen voor beperkingen aan afmetingen van de schepen die de Gentse haven willen bereiken. Langs het kanaal liggen zowel aan Nederlandse als aan Belgische zijde van de grens uitgebreide havengebieden, waar veel mensen werken. Hoewel vanuit de historische afhankelijkheden samenwerking logisch lijkt, is voor de overheden in het gebied de grens altijd een wezenlijke barrière geweest.

De afgelopen jaren is men in het gebied echter steeds meer overtuigd geraakt van de meerwaarde van samenwerking. Dat komt mede doordat het havengebied tussen Gent en de Nederlandse grens langs het kanaal bijna volledig in gebruik is en vestiging en uitbreiding van activiteiten alleen kan door betere benutting van het gebied, in tegenstelling tot de Nederlandse zijde, waar nieuw ontwikkelde haventerreinen niet direct worden ingevuld. Vanuit het Nederlandse deel van de Kanaalzone is het vanuit economische optiek erg interessant om met Gent samen te werken. Terneuzen en omgeving vormen in Nederlands perspectief een perifeer gebied, maar in aansluiting met de Vlaamse Ruit zou de economische positie van dit gebied beter kunnen worden ontwikkeld.

In diverse projecten wordt ook samengewerkt, maar de samenwerking lijkt vaak moeizaam te verlopen. De laatste jaren lijkt er echter rond verschillende dossiers, zoals de tunnel bij Sluiskil, het gemeenschappelijke onderzoek naar een nieuwe sluis, ROM-projecten in Nederland en België (projecten waarin de ruimtelijke ordening en milieuoverlast gezamenlijk worden aangepakt), een betere samenwerking tot stand te zijn gekomen. De gedachte gaat dan ook steeds meer uit naar het neerzetten van een gemeenschappelijke ontwikkelingsvisie voor het gebied.

1.3 Onderzoeksopzet

1.3.1 Doelstelling en hoofdvraag

Dit onderzoek heeft tot doel om te komen tot een aantal aanbevelingen voor grensoverschrijdende samenwerking ten behoeve van de ruimtelijke ontwikkeling van de Kanaalzone Gent-Terneuzen. Hierbij worden verschillende aspecten van de ontwikkelingen in het verleden geanalyseerd om te komen tot een advies voor het komen tot grensoverschrijdende visievorming in dit gebied.

Concreet geformuleerd is de doelstelling van dit onderzoek dan als volgt: *“Het analyseren van de grensoverschrijdende aspecten van samenwerking in het gebied ‘Kanaalzone Gent-Terneuzen’ en het uitwerken van de mogelijkheden voor het totstandkomen van grensoverschrijdende samenwerking ten behoeve van de ruimtelijke ontwikkeling van dit gebied.”*

Het onderzoek zal zowel theoretische als maatschappelijke relevantie moeten hebben. De theoretische relevantie zal met name liggen in het verbinden van theorieën over ruimtelijke en infrastructurele ontwikkelingen met bestuurskundige theorieën. De maatschappelijke relevantie ligt in het beschrijvende en adviserende karakter van de case studie en de daarop volgende analyse.

Aan de doelstelling kan de hoofdvraag worden gekoppeld. Door het onderzoek heen staat deze vraag centraal: *“Op welke wijze wordt er in het gebied van de Kanaalzone Gent-Terneuzen gekomen tot grensoverschrijdende samenwerking, hoe kan deze samenwerking worden verbeterd en wat is daarbij de rol van de provincie?”*

1.3.2 Deelvragen

De hoofdvraag wordt in dit onderzoek via een aantal deelvragen uitgewerkt. De deelvragen zijn hier in drie theoretische aspecten opgedeeld. Vanwege het grensoverschrijdende karakter van het gebied speelt grensoverschrijdende samenwerking een belangrijke rol. Het tweede aspect is besluitvorming in netwerken, vanwege de vele belanghebbenden in de Kanaalzone en de moeizame besluitvorming. Het derde aspect betreft de rol van de provincie, vanuit de ontwikkelingen in het verleden, de ambities voor de toekomst en de veranderende rol die in de ruimtelijke ordening te zien is.

Grensoverschrijdende Samenwerking

- 1) Wat zijn de belangrijkste redenen voor het totstandkomen van samenwerking in een grensoverschrijdende regio?
- 2) In welke samenwerkingsverbanden is de grensoverschrijdende samenwerking in de Kanaalzone Gent-Terneuzen georganiseerd?
- 3) In welke mate vindt er grensoverschrijdende samenwerking plaats in de Kanaalzone Gent-Terneuzen?

Besluitvorming in netwerken

- 4) Welke rondes van besluitvorming zijn te reconstrueren, met welke doorbraken en stagnaties, in de verschillende aandachtsgebieden in de Kanaalzone Gent-Terneuzen?
- 5) Welke besluitvormingsarena's zijn er te ontdekken rond de projecten in de Kanaalzone en wat zijn de centrale actoren hierin?

Rol provincie

- 6) Welke rol speelt de provincie Zeeland in de aandachtsgebieden in de Kanaalzone Gent-Terneuzen en welke rol zou zij moeten spelen om grensoverschrijdende samenwerking te bevorderen?

Deelvraag 1 zal worden behandeld in paragraaf 2.4, waar de theoretische redenen voor grensoverschrijdende samenwerking worden beschreven, en in paragraaf 10.2, waar die redenen worden vergeleken met de in de aandachtsgebieden voorkomende redenen. Deelvraag 2 komt aan de orde in paragraaf 6.5, waar de grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden worden besproken, en deze komen ook regelmatig terug in de aandachtsgebieden in hoofdstukken 7, 8 en 9. In die hoofdstukken en in de analyse in paragraaf 10.2 zal vervolgens in aansluiting hierop worden doorgedaan met de beantwoording van deelvraag 3.

Vragen 4 en 5 worden behandeld in de aandachtsgebieden in hoofdstukken 7, 8 en 9, waarbij per aandachtsgebied wordt ingegaan op de rondes van besluitvorming, de arena's en centrale actoren. Voor deelvraag 6 worden in paragraaf 4.3 op basis van theorie verschillende rollen onderscheiden. In hoofdstukken 7, 8 en 9 wordt in de aandachtsgebieden bekeken welke rollen de provincie vervult en tenslotte wordt in paragraaf 10.3 dit verder geanalyseerd.

In de conclusies komen de verschillende aandachtspunten die blijken uit de deelvragen verder terug. In de operationalisering in paragraaf 5.4 zal verder worden aangegeven op welke wijze deze deelvragen worden en zijn beantwoord.

1.3.3 Leeswijzer

In dit eerste hoofdstuk zijn de beginselen en achtergronden van dit onderzoek kort toegelicht. In de volgende hoofdstukken zullen de verschillende aspecten verder worden uitgewerkt. Het onderzoek is hierbij opgesplitst in drie delen.

In deel A worden de theoretische aspecten besproken. Daarbij wordt begonnen in hoofdstuk 2 met grensoverschrijdende samenwerking. In hoofdstuk 3 wordt besluitvorming in netwerken behandeld en in hoofdstuk 4 is de provinciale rol bij regionale ruimtelijke ontwikkeling uitgewerkt. In hoofdstuk 5 wordt beschreven hoe deze theoretische aspecten in de case studie worden uitgewerkt.

In deel B komt vervolgens de case studie van de Kanaalzone Gent-Terneuzen aan bod. In hoofdstuk 6 wordt begonnen met een beschrijving van het gebied en onder andere de grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden. In hoofdstukken 7, 8 en 9 worden achtereenvolgens de aandachtsgebieden Nautische Toegang, Ontwikkeling van Bedrijvigheid en de ROM-projecten behandeld. Dit deel wordt afgesloten met de analyse in hoofdstuk 10, waarin theorie en empirie worden samengebracht.

In deel C wordt begonnen met de uitwerking van de conclusies in hoofdstuk 10. In hoofdstuk 11 worden een aantal aanbevelingen gedaan en wordt gereflecteerd op het onderzoek.

Deel A: Theoretisch Kader

In het onderzoek naar ruimtelijke ontwikkelingen is de laatste 15 jaar veel aandacht voor de besluitvormingsprocessen en de schakel tussen beleid en uitvoer. In de ruimtelijke planning zoekt men naar nieuwe manieren om de diverse ruimtelijke functies in onderlinge samenhang goed te laten functioneren en ook nog eens de ruimtelijke kwaliteit te waarborgen. Daarbij wordt bekeken welke rol verschillende overheden moeten hebben en wordt veelal gepleit voor minder ordening en centrale sturing en meer ontwikkelingsgericht werken en samenwerken. Hierin zou het voor de provincie belangrijk zijn de omslag te maken van een controlerende rol naar een faciliterende en regisserende rol.

In de bestuurskunde wordt de nadruk gelegd op de aansluiting van besluitvorming bij de omgevingsdynamiek en het aansluiten bij de netwerksamenleving. Hierbij wordt gesproken over een maatschappij, waarin netwerken belangrijker zijn geworden en waarin de overheid minder hiërarchisch kan sturen. Overheden maken deel uit van diverse netwerken en in deze netwerk omgeving moet er worden gekomen tot besluitvorming. Deze netwerken spelen door de diverse schalen en beleidsvelden heen en overlappen elkaar op vele manieren.

Deze uitdijende netwerken hebben ook het belang en de barrièrewerking van de staatsgrenzen verminderd. Deels is dit het gevolg geweest van de bewustwording dat ontwikkelingen en problemen niet bij grenzen ophouden. Daarnaast is dit bewust gebeurd door de samenwerkende nationale overheden in bijvoorbeeld de Benelux en de Europese Unie.

De drie hier geschetste onderwerpen vormen de basis van dit theoretisch kader. In hoofdstuk 2 wordt ingegaan op verschillende aspecten van grensoverschrijdende samenwerking, in hoofdstuk 3 zal worden ingegaan op samenwerking in netwerken en besluitvorming en in hoofdstuk 4 zal regionale ruimtelijke ontwikkeling en de rol van de provincie worden behandeld. In hoofdstuk 5 zal worden aangegeven op welke wijze de beschrijving en analyse in de case studie zullen worden aangepakt.

2 Grensoverschrijdende Samenwerking

2.1 Inleiding

In de afgelopen eeuwen zijn in West-Europa de grenzen steeds bepalender geworden en daardoor zijn tussen historisch verbonden gebieden scheidslijnen ontstaan. De oorzaak daarvan waren volgens Spoormans, Reichenbach en Korsten (1999) niet de fysieke barrières, maar het was de uiteenlopende wet- en regelgeving die gebieden met de rug naar elkaar toe deed staan.

De laatste decennia is getracht de ontstane barrières te verkleinen om zo de onnatuurlijke grenzen te verzachten. Vanuit de Europese Unie worden de subnationale overheden met subsidieprogramma's en via de euregionale organisaties gestimuleerd samen te werken. Daarnaast nopen verschillende grensoverschrijdende problemen en ontwikkelingen diverse overheden tot samenwerking. Vanuit verschillende aspecten zijn overheden beter bewust geraakt van de mogelijkheden die grensoverschrijdende samenwerking biedt, maar veel van de samenwerking valt in de praktijk tegen (Wever, 2003).

In grensregio's worden door de Raad voor Verkeer en Waterstaat (2005, p. 27) twee patronen van verandering geconstateerd:

- Er is de laatste jaren sprake van een toenemend aantal samenwerkingsorganisaties, die op regionaal-lokaal niveau grensoverschrijdende initiatieven en projecten proberen te realiseren.
- Er is sprake van een daadwerkelijke verschuiving in grensoverschrijdend verkeer door feitelijke veranderingen op gebieden als bedrijfsvestiging, zaken doen, werken, wonen, winkelen, uitgaan, studeren en dergelijke.

In dit hoofdstuk zullen een aantal theoretische aspecten van grensoverschrijdende samenwerking worden toegelicht.

2.2 Begripsafbakening

Voor de samenwerking tussen subnationale overheden uit verschillende landen worden verschillende begrippen gebruikt, waarbij veel begrippen net iets van elkaar verschillen. Het is dan ook belangrijk vast te stellen dat samenwerking tussen overheden uit verschillende landen niet direct grensoverschrijdende samenwerking is. Samenwerking via vriendschapsbanden, de zogenoemde jumelages, of projecten tussen regio's die een bepaald aspect gemeenschappelijk hebben, zijn een vorm van transnationale samenwerking, maar hebben niet noodzakelijk een directe geografische relatie met elkaar.

Grensoverschrijdende samenwerking zal hier dan ook worden afgebakend van transnationale samenwerking. Onder grensoverschrijdende samenwerking wordt door Spoormans et al. (1999, p.16) verstaan: *"Het samenwerken van instellingen, gemeenten en regio's, die direct aan beide kanten van de staatsgrens liggen."*

Het verschil tussen grensoverschrijdende en transnationale samenwerking wordt hier gevormd door het geografische aspect van de directe ligging aan beide zijdes van de grens.

Perkmann (2003, p. 4) kiest voor een soortgelijk begrip van grensoverschrijdende samenwerking:

"a more or less institutionalised collaboration between contiguous subnational authorities across national borders."

Daaraan voegt Perkmann (2003) een viertal criteria aan het begrip toe, met name vanwege het gebruik in onderzoek en praktijk:

- 1) In de definitie wordt uitgegaan van samenwerking tussen publieke organisaties. In de kern van de samenwerking nemen publieke organisaties deel, omdat samenwerking met alleen private partijen geen bredere effecten heeft op de regio.
- 2) Het betreft hierbij subnationale publieke organisaties. Samenwerking tussen nationale overheden heeft een staatsrechtelijke basis, die zorgt dat verdragen kunnen worden gesloten. Deze verdragsrechtelijke basis zorgt ervoor dat in principe verdragen niet alleen voor de grensregio's gelden. De samenwerking tussen subnationale overheden wordt hierdoor wel beperkt tot de zogenaamde 'low politics'.
- 3) De focus van de samenwerking ligt op praktische onderwerpen. Subnationale overheden missen bevoegdheden om over algemene onderwerpen bindende afspraken te maken. Samenwerking zal daarom moeten liggen in het samenwerken bij praktische problemen, kansen en oplossingen.
- 4) Er is sprake van een zekere mate van continue grensoverschrijdende contacten. Eenmalig contact zal niet worden gekenmerkt als grensoverschrijdende samenwerking, maar als incidentele interactie. Pas bij een bepaalde mate van regelmatig contact over samenwerking, kan dit vallen onder grensoverschrijdende samenwerking.

In dit onderzoek zal de definiëring van Perkmann worden gebruikt, met de door hem gegeven aanvullende criteria. Deze definiëring komt grotendeels overeen met die van Spoormans et al., maar concretiseert deze verder, met name door de aanvulling aan de hand van de criteria.

2.3 De gevolgen van grenzen

Op velerlei gebied waren staatsgrenzen lange tijd geen factor van belang. In het begin van de staatsvorming waren staten die niet gescheiden werden door fysieke barrières, zoals een rivier, gescheiden door grenszones. Langzamerhand werden grenszones echter vervangen door op kaarten getrokken grenzen.

De staatsgrenzen waren lang voornamelijk een cartografische aanduiding, met een defensieve en fiscale uitwerking. In de loop van de 19^{de} en 20^{ste} eeuw groeide er echter een samenhang tussen staat, bureaucratie, rechtsmacht en territorium (WRR, 1998b). De staatsgrenzen gingen hierdoor steeds meer de grenzen van samenlevingen vormen en werden van functioneel belang.

Regelgeving en bestuurlijke systemen ontwikkelden aan verschillende zijdes van de grens in de loop van de tijd zodanig verschillend dat koppeling moeizaam is geworden. Door de scheiding van samenlevingen werd het voor bestuurders ook duidelijker waar hun achterban lag. Hierdoor kunnen bestuurders in grensoverschrijdende samenwerking een duidelijk onderscheid maken tussen het eigen en andermans belang. Deze scheiding, die samenviel met de ruimtelijke grens, leidt vaak vanuit andere ervaringen en ideeën tot verschillende percepties op ontwikkelingen en problemen (De Vries, 2002).

Een karakteristiek die voor de grensgebieden in West-Europa valt te ontdekken, is de zwakke economische ontwikkeling. Hiervoor wijst Kessen (in Spoormans et al., 1999) twee (historische) redenen aan:

- 1) In het verleden was het voor staten niet aantrekkelijk om in grensgebieden te investeren, omdat het gevaar bestond dat deze (te) aantrekkelijk zouden worden voor een buurland en ingenomen zouden worden.
- 2) Grensgebieden liggen meestal perifeer ten opzichte van de nationale economische centra.

Hieraan kan worden toegevoegd dat de grenzen ook voor werknemers een barrière zijn gaan vormen. Dit hangt samen met de regelgeving, maar ook met culturele en psychologische aspecten. Bij de regelgeving gaat het bijvoorbeeld om sociale premies en belastingen die verschillen en waarvoor werknemers moeite moeten doen om uit te zoeken hoe het zit. Bij culturele en psychologische aspecten draait het bijvoorbeeld om het algemene idee waar dat men afstanden tot plaatsen over de grens groter schat. Door dergelijke barrières was de potentiële arbeidsmarkt in veel gevallen kleiner in grensgebieden, waardoor het voor bedrijven minder aantrekkelijk was om zich dicht bij de grens te vestigen.

Grenzen spelen een belangrijke rol voor overheden. Overheidsbevoegdheden zijn per definitie gebonden aan een bepaald begrensde territorium. Binnen het bestuurlijk bestel vormen de grenzen daarbij voor subnationale overheden een grotere barrière dan voor nationale overheden. Voor samenwerking tussen nationale overheden bestaat historisch veel ruimte en met de toename van internationale fora (onder andere EU, NAVO, VN, Benelux) treffen bestuurders van verschillende naties elkaar regelmatig. Voor samenwerking tussen subnationale overheden binnen één staat, bestaan over het algemeen wettelijke regelingen, zoals in Nederland de Wet Gemeenschappelijke Regelingen en ook hier bestaan diverse fora (Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Interprovinciaal Overleg, regionale samenwerkingsverbanden) waarin overheden elkaar ontmoeten.

Voor subnationale overheden in de grensregio's blijken de overlegfora vaak niet grensoverschrijdend, waardoor voor samenwerking het moeilijker is om de juiste partners te vinden. Daarnaast is grensoverschrijdende samenwerking tussen subnationale overheden alleen mogelijk als de overheidslichamen op grond van hun nationale recht bevoegd zijn om buitenlandse betrekkingen aan te gaan. In Nederland is dit al langere tijd het geval, maar bij Belgische subnationale overheden lag dit lange tijd anders. In 1994 zijn de laatste wettelijke bezwaren hiervoor weggenomen.

De samenwerkingsmogelijkheden tussen Nederlandse en Belgische subnationale overheden (in België exclusief gemeenschappen en gewesten) zijn in juridische zin vastgelegd in de Benelux Overeenkomst inzake grensoverschrijdende samenwerking (1986). Voor de Nederlands-Duitse grens is dit gebeurd in de overeenkomst van IJsselburg-Anholt (Hoetjes en Hertoghs, 2004). In de Benelux Overeenkomst zijn drie samenwerkingsvormen vastgelegd:

- 1) De administratieve afspraak: een lichte vorm van samenwerking op grond van specifieke overeenkomsten.
- 2) Het gemeenschappelijke orgaan: een meer structurele vorm van samenwerking, waarbij een overlegorgaan wordt opgericht. Hiermee wordt een structurele basis voor ontmoetingen gecreëerd, maar geen rechtspersoon. Via deze constructie kunnen dan ook geen beslissingen worden genomen die bindend zijn voor derden.
- 3) Het openbare lichaam: de meest vergaande manier die mogelijk is om samen te werken. Het openbare lichaam is een rechtspersoon, waaraan binnen de wettelijke grenzen regelgevende en bestuurlijke bevoegdheden kunnen worden overgedragen. Betrokken overheden zullen hiervoor wel maatregelen moeten treffen.

Hierboven is de rol van de grens in de meeste gevallen aangeduid als een barrière. De Vries (2002) noemt de grens echter ook als bron van diversiteit, waarvan geprofiteerd kan worden. Zo is het voor toeristen interessant om in een omgeving te vertoeven, waar meerdere landen kunnen worden bezocht en is het voor bepaalde bedrijven interessant om zich in een omgeving te vestigen waar meerdere talen worden gesproken.

2.4 Redenen voor grensoverschrijdende samenwerking

Ondanks de barrière die de grens nog vormt, wordt er toch regelmatig door subnationale overheden tot grensoverschrijdende samenwerking gekomen. Daarvoor zijn zowel specifieke, als meer algemene redenen te noemen. In de literatuur (Spoormans et al., 1999) komen op basis van case studies een aantal algemene redenen naar voren.

De eerst genoemde reden is het herstellen van traditionele gebieden. De achtergrond voor de samenwerking is dat de grens als litteken van de geschiedenis¹ wordt ervaren en men door de grens verdeelde gebieden weer meer als één geheel wil laten opereren.

Een tweede reden is de eerdere genoemde economische achterstandspositie van grensregio's. Door samen te werken kunnen grensregio's hun economische positie in een zich ontwikkelend Europa minstens behouden en soms zelfs versterken. In plaats van de op nationaal perifeer gelegen economische regio, kan door bundeling van krachten een economische centrumpositie worden gecreëerd.

Een derde reden ligt in schaalvergroting. Door de grenzen zijn markten van elkaar gescheiden geraakt. Voor allerlei producten en voor toeristen zijn de barrières die grenzen vormden door diverse ontwikkelingen weggevallen. Voor bijvoorbeeld arbeid en gezondheidszorg blijkt de grens echter vaak nog wel een scheidslijn te vormen. Door grensoverschrijdende samenwerking kan voor bedrijven en instellingen schaalvergroting worden gerealiseerd, waardoor het arbeidspotentieel beter kan worden benut en gezondheidsinstellingen rendabel kunnen opereren.

Een in de theorie veel genoemde reden is de onbegrensdeheid van de huidige maatschappij (Teisman, 2005). Door de globalisering is de macht van plekken en samenlevingen geërodeerd en worden territoriaal gescheiden samenlevingen steeds meer omgevormd tot samengestelde systemen. In de praktijk komt dit naar voren in problemen die als grensoverschrijdend worden ervaren. Hiervoor worden in grensoverschrijdende samenwerking oplossingen gezocht. Daarbij kan het gaan om minder tastbare problemen als de achteruitgang van de concurrentiepositie van een regio, door de concurrentie met China, maar ook om meer tastbare problemen als hoogwaterafvoer of milieuproblematiek.

Een laatste veelgenoemde praktische reden is dat grensoverschrijdende samenwerking vanuit de Europese Unie met subsidies werd gestimuleerd. Sinds de start van het Interreg-programma in 1990 werden over heel Europa initiatieven gestimuleerd met subsidies oplopend tot 50% van de kosten. Over de relatie tussen grensoverschrijdende samenwerking en de Europese Unie volgt later meer.

2.5 Europa en de regio's

De opkomst en aandacht voor grensoverschrijdende samenwerking wordt in veel literatuur verbonden aan de opkomst van de Europese Unie. Door diverse in Europees verband gesloten akkoorden en de steun voor grensoverschrijdende samenwerking vanuit de Europese Unie zijn veel nieuwe mogelijkheden geschapen voor de grensregio's.

Sinds begin jaren tachtig van de vorige eeuw zijn er verschillende Europese ontwikkelingen geweest die hebben bijgedragen aan de opkomst van grensoverschrijdende samenwerking. In de eerste plaats is dit de verzachting van de barrières die de grenzen vormden. Het Schengen-akkoord, de Euro en de regels voor

¹ Beeldspraak "grenzen zijn de littekens van de geschiedenis" van Alfred Moser

vrije handel en arbeid hebben in de praktijk de grenzen voor de bewoners een stuk minder voelbaar gemaakt.

Een tweede ontwikkeling was het solidariteitsbeleid achter de structuurfondsen en het Europese beleid. Centraal kwam te staan dat in heel Europa een gelijke mate van economisch ontwikkeling moest worden gerealiseerd. Zoals eerder genoemd is een kenmerk van grensregio's dat deze vaak economisch minder ontwikkeld zijn. Ook als gevolg van de nationale inbreng, alle landen wilden steun uit de structuurfondsen ontvangen, werden veel grensregio's aangeduid als gebieden die Europese steun nodig hadden.

De derde ontwikkeling ligt in de gedachte van het Europa van de regio's. Hoewel er discussie bestaat over in hoeverre de Europese Unie echt bijdraagt aan het belangrijker worden van regionale overheden, heeft de regionale aandacht van de EU de grensregio's in ieder geval wel een extra weg getoond om hun belangen te behartigen.

Met het subsidieprogramma Interreg wordt grensoverschrijdende samenwerking door de Europese Unie ook financieel ondersteund. Doel daarbij is om de structuur van de economie en de arbeidsmarkt in grensregio's te verbeteren. Daarnaast hebben de Euregio's, samenwerkingsverbanden van regionale overheden, een activerende werking gehad voor grensoverschrijdende samenwerking. In veel regio's zijn de Euregio's ingericht op het samenbrengen van initiatieven en het faciliteren van de uitvoering hiervan.

2.6 Moeilijkheden bij grensoverschrijdende samenwerking

Om grensoverschrijdend samen te werken zijn hierboven enkele redenen genoemd. Ondanks dat door verschillende inspanningen en ontwikkelingen de barrièrewerking van de grenzen is verkleind, is deze zeker nog niet helemaal weggenomen. Een aantal moeilijkheden zullen moeten worden overwonnen, willen subnationale overheden tot een succesvol samenwerkingsproces komen met hun partners aan de andere kant van de grens.

Een complicerende factor is de beperkte bevoegdheden die subnationale overheden hebben voor grensoverschrijdende samenwerking (Spoormans et al., 1999). Hoewel met de BeNeLux-overeenkomst en de overeenkomst van IJsselburg-Anholt er juridische en bestuurlijke mogelijkheden zijn geschapen voor samenwerking, zullen subnationale overheden moeten afwijken in hoeverre initiatieven het primaat van de nationale overheden op internationale samenwerking doorkruisen.

Daarnaast blijken de politieke belangen op nationaal niveau soms tegengesteld te zijn aan die op lokaal of regionaal niveau van samenwerking (Spoormans et al., 1999). Dit kan zitten in nationale wetgeving die op regionaal niveau oplossingen in de weg staat, maar ook door het aanbrengen van koppelingen tussen grensoverschrijdende projecten. Op nationaal niveau worden koppelingen aangebracht om zodoende een onderhandelingspositie te creëren, waarbij grensoverschrijdende regionale overeenstemming aan de kant wordt geschoven ten behoeve van andere projecten. Projecten worden daarnaast op nationaal niveau bij de besluitvorming regelmatig gecombineerd, waardoor soms projecten tijdsverlies opleveren door onenigheden over andere projecten. Hierin zitten echter ook kansen in verscholen, doordat het combineren van projecten mogelijkheden van uitruil oplevert, waardoor conflicten worden doorbroken.

Een andere moeilijkheid die kan worden benoemd is het probleem van het niet overeenstemmen systemen (Raad voor Verkeer en Waterstaat, 2005). Het probleem

hierbij is dat bestuurlijke systemen niet op elkaar aansluiten en dat besluitnemers vaak strikt gescheiden achterbannen hebben die door staatsgrenzen worden gescheiden. Om partijen bij elkaar te brengen en te houden zal op de belangen van de verschillende achterbannen moeten worden gelet en moeten worden getracht zorgvuldig in te schatten op welk schaalniveau een overleg in te steken.

Een voorbeeld van het verschil in bestuurlijke systemen is te zien in de ruimtelijke ordening. In Vlaanderen kunnen het Gewest, de provincies en de gemeentes alledrie voor de burger bindende ruimtelijke plannen vaststellen. In Nederland hebben alleen gemeentes met het bestemmingsplan die mogelijkheid.

Ook de cultuur tussen buurlanden blijkt regelmatig een obstakel te vormen. Van Twuyver en Soeters (in Spoomans et al., 1999, p. 148-149) geven aan bij een casus over politie-samenwerking: *"Collega's uit het buurland gedragen zich vaak anders dan collega's uit het eigen land, en dat kan voor verwarring zorgen. Vaak wordt geanticipeerd op dit 'vreemde' gedrag, op basis van diepgewortelde, vaak negatief getinte ideeën over mensen uit het buurland."*

Culturele aspecten komen ook tot uiting in de informele regels die bij overleggen en onderhandelingen spelen. Regels rond overleggen die voor partijen uit het ene land logisch zijn, kunnen in samenwerking met partijen uit een ander land een obstakel vormen. Voor een voorspoedige samenwerking zal tijd en moeite moeten worden gestoken in het opzetten van een sterke institutionele structuur. Maar ook kleine interpretatieverschillen in de taal kunnen voor verwarring zorgen. Een voorbeeld hiervan is het woord voortvarend. Terwijl dit in België wordt geassocieerd met gehaast te werk gaan, wordt dit in Nederland juist gebruikt om als aanduiding voor slagvaardig handelen.

Naast de gescheiden achterbannen, bestaat het gevaar dat bij grensoverschrijdende samenwerking democratische legitimiteit verloren gaat. De bestuurlijke organisatie is niet ingericht op grensoverschrijdende samenwerking. De moeilijkheid hierin ligt dat de organisatie van de samenwerking voor een dilemma komt te staan. Wordt ervoor gekozen om alle beslissingen bij deelnemende publieke organisaties aan de volksvertegenwoordigingen voor te leggen en deze uitgebreid in het proces te betrekken, dan bestaat het gevaar van stagnatie van het proces. Wordt gekozen dit in slechts beperkte vorm te doen, dan bestaat het gevaar van verlies aan democratische legitimiteit.

Daarnaast wordt er in de literatuur gewezen op het 'dataprobleem'. De wijze waarop kennis wordt verzameld en bewaard verschilt tussen verschillende bestuurlijke entiteiten (De Vries, 2002). Daardoor kan het voorkomen dat de uitwerking van plannen op daadwerkelijke kaartbeelden moeizaam verloopt, zoals bij de Tweede Benelux Structuurschets. Ook de definitie en perceptie van problemen wordt hierdoor beïnvloed.

Een niet erg verrassend probleem is dat van de regelgeving, waarbij met name de details voor moeilijkheden zorgen. Initiatieven lopen vaak tegen verschillen in regelgeving op, waarbij het vaak de kleine details zijn die voor de kink in de kabel zorgen. Een gemeenschappelijke oplossing van een afwateringsprobleem in Baarle-Hertog en Baarle-Nassau werd bijvoorbeeld geblokkeerd door de wettelijk vastgelegde diameter van het riool (Spoomans et al., 1999). De vrijheid die de regelgeving biedt verschilt echter wel tussen verschillende beleidsterreinen, maar het vraagt wel extra onderzoek naar de wettelijke mogelijkheden bij grensoverschrijdende samenwerking. Vanuit de grensregio's is al vaak door sommige politici en bestuurders aangedrongen op aanpassing van de juridische mogelijkheden in grensregio's.

2.7 Fases van samenwerking

Grensoverschrijdende samenwerking komt in verschillende vormen voor. Binnen eerder genoemde begripsafbakening worden binnen de literatuur een aantal soorten genoemd, die ook kunnen worden gezien als fases tussen ongebonden en hechte samenwerking.

Spoormans et al., 1999 onderscheiden de volgende fases:

1. De expressiefase. De mogelijkheden van samenwerking zijn net ontdekt en publiekelijk wordt de samenwerking bekend gemaakt. Vaak wordt dit gedaan door middel van het tekenen van een intentieverklaring of het geven van een gezamenlijke persconferentie. Van de organisaties zijn meestal in deze fases nog alleen de bestuurders, strategische top en stafmedewerkers betrokken.
2. Een volgende fase van samenwerking betreft informatie-uitwisseling. De organisaties leren elkaar kennen en dit gaat gepaard met het uitwisselen van ideeën en informatie. Vaak worden in deze fase symposia gehouden en wordt contact gezocht met kennisinstellingen.
3. In de derde fase wordt er daadwerkelijk overgegaan tot gezamenlijke productie. Organisaties leveren samen diensten aan. Hierbij kan het gaan om het opzetten van een gemeenschappelijk fietsnetwerk, een opleiding waarin onderwijsinstanties samenwerken, maar ook bijvoorbeeld gezamenlijk promotie van een gebied.
4. In de laatste fase worden macht, middelen, invloed en bevoegdheden herverdeeld. Organisaties durven een deel van hun eigen zeggenschap over te laten gaan in de samenwerking. Dit kan in eerste instantie door een mandaat te verlenen aan een samenwerkingsorganisatie, maar kan op termijn ook fusie van organisaties betekenen.

3 Besluitvorming in Netwerken

3.1 Inleiding

De hedendaagse samenleving wordt regelmatig gekarakteriseerd als een netwerksamenleving. Sociologische theoretici als Saskia Sassen (*The Global City*, 1991) en Manuel Castells (*The rise of the network society*, 1996) geven beschouwingen over de verschillende aspecten die hier mee samenhangen. Eén van de genoemde gevolgen is dat beleid niet meer door één organisatie wordt vormgegeven. Iedere actie vindt plaats in een sociale omgeving en wordt beïnvloed door veel verschillende organisaties.

Besluitvorming wordt daarom bekeken vanuit deze zogenoemde netwerken. In dit onderzoek wordt grensoverschrijdende samenwerking gezien als een vorm van besluitvorming in netwerken. De grensoverschrijdende samenwerking is besluitvorming in de vorm van het afstemmen van ontwikkelingen en het in gezamenlijke projecten beleid vormgeven.

De complexiteit en de netwerken van de besluitvorming worden in grensoverschrijdende regio's zoals de Kanaalzone ook deels veroorzaakt door de aanwezigheid van de grens en de eerder genoemde moeilijkheden die daarmee samenhangen. In dit onderzoek wordt de besluitvorming in netwerken ook gebruikt als analysemethode voor de ontwikkelingen in de Kanaalzone als grensoverschrijdende regio.

In het volgende stuk zal worden gekeken naar theoretische aspecten van besluitvorming in netwerken, het faciliteren van deze besluitvorming en de analyse van netwerken en besluitvormingsarena's.

3.2 Achtergronden

Onder besluitvorming wordt in het algemeen verstaan het voorbereiden, nemen en uitvoeren van een besluit (Teisman, 1992). Bij de analyse hiervan wordt vaak gezocht naar één enkele besluitnemer en de rationele onderbouwing van besluiten. In de hedendaagse besluitvorming blijkt een dergelijke benadering van beleidsanalyse niet meer te voldoen. Dergelijke analyses geven een te vereenvoudigd beeld van de complexe werkelijkheid.

Die werkelijkheid is complex omdat besluitvorming tegenwoordig in een multi-actor omgeving plaatsvindt. Hoewel de overheid hierin nog wel speciale bevoegdheden en middelen heeft, zijn ook overheidsinstanties bij besluitvorming afhankelijk van diverse andere actoren. Een tweede factor die de complexiteit vergroot is dat er niet alleen kan worden uitgegaan van rationele besluiten. Betrokken organisaties handelen vaak strategisch, om eigen belangen te beschermen en werken vanuit hun eigen inzichten.

Eerder genoemd begrip van besluitvorming volstaat daarom niet meer, omdat het een beeld geeft van een duidelijke plaats waar besluiten worden genomen. Om recht te doen aan de complexiteit van de hedendaagse besluitvorming kan besluitvorming beter worden gezien als bestaand uit "*een kluwen van reeksen van beslissingen*" (Teisman, 1992, p. 35). Deze beslissingen worden genomen door meerdere actoren en afstemming vindt plaats in de interactie tussen deze actoren.

Vanuit de bestuurskunde wordt de veranderende besluitvorming bestudeerd vanuit de netwerken van, van elkaar afhankelijke, actoren, die rond beleidsproblemen ontstaan en die voor de hedendaagse besluitvorming zo belangrijk zijn geworden. Deze netwerken

zijn geen stabiele structuren, maar zijn opgebouwd uit actoren die relaties met elkaar aangaan en onderhouden en deze steeds nieuwe invulling geven (Teisman, 1992).

3.3 Begripsafbakening

Vanuit bovenstaande argumenten is een nieuwe theoretische benadering gezocht voor de analyse en de bepaling van complexe processen en besluitvorming in netwerkomgevingen. Uitgangspunt hierbij is dat actoren onderling van elkaar afhankelijk zijn om hun doelen te bereiken (Koppenjan en Klijn, 2004). Als gevolg hiervan ontstaan rond beleidsproblemen en doelen interactiepatronen tussen actoren.

Door Koppenjan en Klijn (2004, p. 70-71) worden netwerken gedefinieerd als: *"more or less stable patterns of social relations between mutually dependent actors, which form around policy problems and/ or clusters of means which are formed, maintained and changed through a series of games."*

Actoren zullen echter niet kiezen voor samenwerking en afstemming als de voordelen in de besluitvorming ten opzichte van eenzijdige actie niet duidelijk zijn. Dergelijke theoretische voordelen zijn volgen Koppenjan en Klijn (2004):

- 1) De kans op stagnatie en blokkades neemt af doordat over verschillende actoren verdeelde middelen worden samengebracht. Bij eenzijdige actie bestaat de kans dat niet betrokken actoren door onthouding van bepaalde middelen voor blokkades of stagnatie zorgen.
- 2) Bij samenwerking kan gebruik worden gemaakt van de kennis die andere actoren hebben. Eenzijdige actie kan leiden tot zwakke oplossingen, omdat kennis die bij andere actoren aanwezig is, niet wordt gebruikt.
- 3) Bij eenzijdige actie prevaleert één belang en er bestaat de kans op suboptimale oplossingen, omdat slechts wordt geconcentreerd op enkele waardes.

3.4 Rol van actoren

Rond ieder besluitvormingsproces zullen nieuwe verbanden van actoren worden gevormd en daardoor ontstaan keer op keer unieke processen. De actoren vormen in netwerken de basiseenheden en kunnen worden door Teisman (1992, p. 50) omschreven als: *"eenheden, die zich door een zekere eenheid van handelen opstellen als een beïnvloedende partij."*

Wat de actoren bindt is dat ze geen van allen de middelen hebben om alleen een bepaald project te realiseren of een probleem op te lossen. Onder deze middelen kan een heel spectrum aan formele en informele middelen worden verstaan. Zo kan het gaan om juridische mogelijkheden, besluitvormingskracht, geld, personeel, expertise, autoriteit, legitimiteit, strategische posities, kracht om medestanders te mobiliseren, enzovoorts.

Actoren zullen, bewust of onbewust, in een proces een bepaalde strategie tentoonspreiden. Deze strategieën zijn gebaseerd op de eigen doelen en belangen, percepties van de besluitvorming en percepties over de strategieën van andere actoren. Aangezien percepties van actoren vaak van elkaar afwijken, zijn deze een bron van conflicten tussen actoren in netwerken.

Om de rol van actoren in beleidsprocessen in beeld te brengen is het maken van een actorenanalyse (Koppenjan en Klijn, 2004) een mogelijkheid. In een dergelijke analyse wordt in beeld gebracht wat de belangrijkste actoren zijn, welke percepties zij hebben en wat hun positie is ten aanzien van het onderwerp.

Dit kan middels de volgende stappen:

- 1) Afkadering van het te bekijken onderwerp. Aangezien actoren verschillende percepties hebben over het onderwerp en de verschillende zaken die hiertoe behoren, is het voor de analist belangrijk het te onderzoeken onderwerp af te kaderen. In de loop van het onderzoek bestaat de vrijheid deze afkadering bij te stellen.
- 2) Inventarisering van de actoren. Op basis van het gestelde onderwerp wordt bekeken welke actoren hierbij betrokken zijn. Daarbij ligt de nadruk op de actoren met hindermacht en met middelen voor het realiseren van ontwikkelingen.
- 3) Inventarisatie van de percepties van actoren. Percepties zijn de beelden die actoren over bepaalde onderwerpen hebben gevormd. Dit kan zijn over een bepaalde ontwikkeling of probleem, maar ook over andere actoren of over de eigen rol in het proces. Het inventariseren van percepties kan gebeuren door documenten van actoren door te kijken op beelden die deze schetsen, maar vaak zullen actoren hun percepties niet hebben gedocumenteerd. Ze bestaan dan meer in de hoofden van betrokkenen. Via interviews of een survey kan dan worden getracht de percepties van actoren naar voren te halen.
- 4) Bepalen van afhankelijkheden tussen actoren. Na het in beeld brengen van de actoren, hun percepties, middelen en doelen kunnen relaties tussen actoren worden ingevuld en kunnen afhankelijkheden in beeld worden gebracht. Dit kan door het in beeld brengen van de middelen die actoren hebben en wat deze middelen betekenen voor andere actoren.

Een actorenanalyse geeft in beginsel een momentopname weer. Vanwege de dynamiek in projecten en processen zal daarom regelmatig moeten worden bekeken of de analyse nog toepasbaar is. Door een andere formulering of afbakening van het onderwerp of nieuwe koppelingen die worden gelegd kunnen nieuwe actoren op het toneel verschijnen, percepties en afhankelijkheden kunnen veranderen.

3.5 Game analyse

De speltheorie, in het Engels Game Theory, is van oorsprong een vorm van toegepaste wiskunde, waarbij de keuzes van actoren worden bestudeerd. Hierbij wordt uitgegaan van een situatie waarbij de opbrengsten en kosten van keuzes afhankelijk zijn van keuzes van andere actoren. Zoals in het prisoners dilemma wordt beschreven kan strategisch handelen leiden tot een suboptimale oplossing.

De aard van de game theory ligt in het beeld dat wordt geschetst van een totale uitkomst op basis van de keuzes die diverse actoren maken. Door Scharpf (1997) wordt de besluitvorming omschreven als uitkomst van strategische interacties tussen onafhankelijke actoren in plaats van als beslissing van een beleidsmaker of bestuurder.

Desalniettemin concludeerde Scharpf (1997) dat het gebruik van game theory concepten in politicologische empirische studies achterwege bleef. Hij weet dit aan het technische karakter van veel literatuur over de game theory en daarnaast het geschetste rationele gedrag dat in de game theory aan actoren werd toegeschreven.

In een analyse van besluitvorming in netwerken kan een game analyse echter van betekenis zijn bij de bestudering van strategische acties van actoren in het proces. Een dergelijke analyse is met name op twee aspecten van besluitvorming gericht: arena's en impasses (Koppenjan en Klijn, 2004).

Arena's zijn delen van het netwerk of aparte netwerken waarin besluitvorming plaats vindt. Om de belangrijkste arena's in kaart te brengen is het van belang de volgende vragen te beantwoorden:

- 1) Wie zijn de belangrijkste actoren en welke deelverbanden kunnen hierin worden ontdekt?
- 2) Welke beslissingen worden op welke plaatsen genomen?
- 3) Welke achtergrond hebben de actoren en welke onderwerpen houden hen bezig?
- 4) Welke organisatorische arrangementen zijn aanwezig om de interacties van deze actoren te structureren?

Vaak zal het zo zijn dat een dergelijke analyse aantoont dat verschillende deelverbanden van actoren op verschillende plaatsen relevante besluiten nemen.

Een impasse door een blokkade of stagnatie kan een belangrijk moment zijn om de verschillende strategieën en managementopties te bekijken. Een dergelijke analyse kan uit drie stappen bestaan:

- 1) Bepalen dat er een impasse is. Dit is niet zo eenvoudig als het op het eerste oog lijkt. Ieder proces kent zijn conflictsituaties en dit hoeft niet disfunctioneel te zijn. Conflicten, langzame of afwezige besluitvorming kunnen wijzen op een impasse, maar hiervoor zullen extra indicaties moeten worden gevonden.
- 2) De impasse analyseren. Door de inhoudelijke argumentatie achter de impasse te analyseren en de patronen in de argumentatie te bekijken kunnen impasses worden verklaard. Veel impasses blijken te zijn ontstaan doordat partijen kansen op overeenstemming over het hoofd zien. Vaak wordt in de discussie de focus gelegd op de meningsverschillen en ontstaat zodoende een zogenoemd 'dialogue of the deaf'.
- 3) De sociale aspecten van de impasse analyseren. Impasses hebben niet alleen een inhoudelijke component, maar ook een sociale component. Deze sociale component kan zorgen voor tegenstellingen of deze tegenstellingen versterken. Analyse kan door de strategieën van partijen te inventariseren, de frequentie van interactie tussen partijen te bekijken, te kijken naar asymmetrieën tussen partijen.

In een proces kan het analyseren van een impasse helpen bij het doorbreken van een impasse of in een proces te leren van eerdere ervaring. De analyse kan een startpunt zijn om strategieën aan te passen, het betrekken van andere (bemiddelende) partijen of het procesmanagement aan te passen. Voor onderzoekers biedt de analyse van impasses waarde, omdat tegengestelde percepties en sociale moeilijkheden vaak sterker naar voren komen.

3.6 Besluitvorming

In paragraaf 2.2.2 werd al kort ingegaan op besluitvorming en de multi-actor omgeving waarin deze tegenwoordig plaatsvindt. De laatste 15 jaar is er veel aandacht geweest voor processen van besluitvorming vanuit theorie en praktijk. Door diverse partijen werd er geklaagd over de veelal langzame totstandkoming, maar ook over overhaaste besluitvorming. Daarnaast werd de besluitvorming als onoverzichtelijk ervaren. In eerste instantie werden oplossingen gezocht in aanpassingen van de regelgeving (WRR, 1994) en later werd door de Tijdelijke Tweede Kamer Commissie Infrastructuurprojecten gekeken naar de politieke aansturing en controle op de besluitvorming van grote projecten (Tweede Kamer, 2004).

Hoewel wordt beseft dat de besluitvorming rond grote projecten complex is en plaats vindt in een omgeving van meerdere actoren, wordt toch uitgegaan van het moment dat een beleidsbepaler een besluit heeft genomen. Daarbij wordt uitgegaan van de procedurele en projectmatige chronologische fasen, die projecten zouden doorlopen. Dit wordt in de literatuur het zogenaamde fasenmodel genoemd. Dit model past in een hiërarchisch besluitvormingsproces, waarbij er sprake is van een hiërarchisch bovengeschikte actor (De Bruijn, Ten Heuvelhof en In 't Veld, 2002). Kritiek daarop is dat

besluitvorming zich niet altijd aan deze fasen houdt en dat de zoektocht naar één beleidsbepaler vaak uitkomt bij meerdere partijen.

Naast het fasenmodel zijn er in de bestuurskundige literatuur nog twee andere modellen die besluitvorming beschrijven. Het eerste is het stromenmodel van Kingdon (1995). Hierin wordt uitgegaan van drie stromen: problemen, oplossingen en politiek (participanten). Op het moment dat deze drie stromen tezamen komen, is er een kans op besluitvorming, een zogenaamd policy window. Meestal ontstaan deze samenkomsten niet toevallig, maar worden ze geholpen door zogenaamde policy entrepreneurs, actoren die de stromen bij elkaar brengen. Alle actoren kunnen die rol spelen en in dit model is er daarom niet per se sprake van een hiërarchisch bovengeschikte actor.

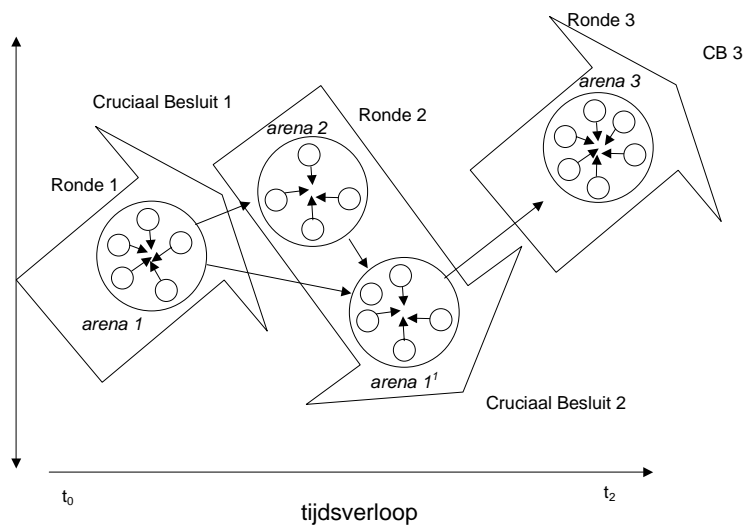
Het stromenmodel toont een beeld van gefragmenteerde besluitvorming en biedt ook een andere blik op het ontstaan van beleid. Zo is niet het probleem in dit model per se leidend, maar kan ook een probleem bij een al bestaande oplossing worden gezocht. Koppenjan en Klijn (2004) noemen in dit verband de Betuwelijn, waarbij problemen als de concurrentiepositie van de Rotterdamse haven en de milieuvervuiling door vervoer over de weg, werden gebruikt om een al bedachte oplossing te onderbouwen. Kritiek op het stromenmodel is dat het uitgaat van één moment waarop de besluitvorming tot stand komt en dat het naast de scheidslijnen tussen de drie stromen, andere scheidslijnen niet toont.

Het tweede model is het rondemodell (Teisman, 2000). In dit model wordt de interactie van verschillende actoren, waaruit een reeks van beslissingen ontstaat, als uitgangspunt genomen. In die interacties vallen cruciale doorbraken of stagnaties te ontdekken, die verschillende rondes van besluitvorming van elkaar scheiden. Naast dat hier wordt uitgegaan van reeksen van beslissingen, wordt er ook uitgegaan van het bestaan van meerdere arena's waarin besluitvorming plaats vindt. De meeste problemen hebben op verschillende niveaus gevolgen en worden daarom ook op meer niveaus besproken.

In dit model wordt niet uitgegaan van één besluit en één centrale beleidsbepaler, omdat:

- Partijen vaak slechts in de gelegenheid zijn om over deelaspecten van een probleem beslissingen te nemen. Ze hebben beperkte controle over de benodigde middelen en zijn daardoor afhankelijk van beslissingen van andere partijen.
- Actoren nemen vaak deel in organisatorische arrangementen en hebben daarbij vaak een beperkt mandaat. Resultaten in deze arrangementen zullen met de achterban of politiek verantwoordelijken moeten worden doorgesproken. Hierdoor kunnen processen slechts stap voor stap verlopen.
- Bij het begin van een proces is de ontwikkeling van ideeën en standpunten nog niet afgerond; vaak begint dat juist op dat punt. Partijen zullen in een incrementeel proces hun standpunten en doelen bepalen.

De analyse met behulp van het rondemodell betekent het chronologisch beschrijven van de verschillende rondes. Een ronde begint meestal met een initiatief, waardoor andere partijen worden geactiveerd. Meestal volgt een fase van onderhandelingen, discussies, aanpassingen en gezamenlijke oplossingen. Hierbinnen kunnen impasses plaatsvinden door stagnatie, doordat actoren niet in het proces investeren, of blokkades, doordat actoren bewust hun blokkademacht gebruiken. De overgang naar een volgende ronde vindt plaats door een cruciale doorbraak of besluit.



Figuur 2: Het rondenmodel schematisch weergegeven (bron:Koppenjan, 2002)

Voor de analyse van besluitvorming zal in dit onderzoek het rondenmodel worden gebruikt. Hierbij wordt bekeken welke actoren centrale posities in de besluitvorming innemen, welke besluitvormingsarena's er te zien zijn en welke cruciale doorbraken te ontdekken zijn. Cruciale doorbraken worden gevormd door wijzigingen in de betrokken actoren, de inhoud, de spelregels en/ of de interacties tussen actoren, waardoor grootschalige voortgang of stagnatie optreedt.

4 Provinciale Rol in Regionale Ruimtelijke Ontwikkeling

4.1 Inleiding

In de Nederlandse ruimtelijke planning is in de afgelopen decennia het besef ontstaan dat de ruimtelijke ordening uit het verleden, de zogenoemde blauwdrukplanning, niet goed aansluit bij de hedendaagse dynamiek. Er wordt daarom gezocht naar andere manieren van ruimtelijke sturing. Hierbij wordt het laatste decennium gepleit voor een verschuiving van de aandacht van ordenen naar ontwikkelen. In eerste instantie waren de pleitbezorgers hiervoor onderzoekende en adviserende partijen zoals de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (Ruimtelijke Ontwikkelingspolitiek, 1998), later sloten diverse overheidspartijen zoals het Ministerie van VROM (Nota Ruimte, 2005) en het IPO (Van ordenen naar ontwikkelen, 2001) hierop aan.

Gepaard met deze verschuiving vindt ook een verschuiving plaats van hiërarchische sturingsvormen naar meer netwerksturing en sturing van onderop. Provincies en gemeentes moeten meer verantwoordelijkheid krijgen en meer de regie gaan voeren en lokale en regionale coalities smeden. Minister Dekker formuleerde dat recent als volgt: *"Waar het om gaat is dat burgers, bestuurders en bedrijven in heel het land de handen ineen slaan om hun eigen steden en regio's -die zij als geen ander kennen- op een verantwoorde wijze te ontwikkelen."* (Trouw, 01-04-2006) Deze trend in de ruimtelijke planvorming sluit goed aan bij de eerder genoemde theorieën over netwerkvorming en besluitvorming in netwerken.

Binnen deze veranderingen zoeken de Nederlandse provincies naar de rol die zij hierin zouden moeten vervullen. Vanuit verschillende taakvelden en percepties, zou de provincie diverse rollen kunnen spelen. In deze theoretische verkenning zal worden gekeken welke rollen de provincie bij ruimtelijke ontwikkelingen kan spelen en hoe deze rollen vertaald kunnen worden naar grensoverschrijdende samenwerking.

4.2 Veranderende ruimtelijke planning

In de jaren negentig werd de veranderende ruimtelijke ordening onderwerp van diverse discussies. De eerste aanzet tot de discussies rond dit begrip werd gegeven voor de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. De WRR gebruikte het begrip Ruimtelijke Ontwikkelingspolitiek (WRR, 1998a) en ging daarbij uit van een open benadering van het planvormingsproces, waarbij er aandacht was voor de selectie van projecten, de uitvoering van de gekozen projecten, de voor het inspelen op dynamiek gewenste flexibiliteit van beleid, integrale gebiedsgerichte plannen op een regionale schaal en het betrekken van stakeholders bij het planvormingsproces (Santen, 2006).

In navolging van de WRR, volgden meer partijen met invullingen van de Ontwikkelingsplanologie, en daarbij werden diverse andere begrippen en lopende projecten aan het begrip gekoppeld. Een definitie die regelmatig terugkomt werd door het Ministerie van VROM geïntroduceerd in het rapport "Van hindermacht naar ontwikkelkracht?" uit 2003: *"Ontwikkelingsgerichte planologie is een vorm van integrale gebiedsontwikkeling waarin complementaire partijen in een gezamenlijk proces streven naar verbetering van de ruimtelijke kwaliteit door uitvoering en financiering van een aantal samenhangende ruimtelijke projecten."*

Op basis van rapporten van het IPO (2001), de Vromraad (2004), de WRR (1998) en het RPB (2004) kunnen vijf centrale punten aan het begrip ontwikkelingsplanologie worden gekoppeld:

- Het is **gebiedsgericht en regionaal gericht**: In ontwikkelingsplanologie staat maatwerk en inspelen op de omgevingsdynamiek in een gebied centraal. Dit zou het beste tot uitdrukking komen door op regionale schaal gebiedsgerichte plannen te ontwikkelen. Het nationale beleid moet het karakter krijgen van strategisch beleid op hoofdlijnen en stelt slechts randvoorwaarden voor het regionale beleid (RPB, 2004).
- Het is **uitvoeringsgericht**: In tegenstelling tot de toelatingsplanologie moeten de ruimtelijke planvormen niet worden gebruikt voor het inperken van ontwikkelingsmogelijkheden, maar juist ontwikkelingen mogelijk maken. Een belangrijk aspect hierbij is dat aan plannen ook financiering voor de uitvoering wordt gekoppeld.
- Het is **selectief**: Niet alle projecten vragen om directe financiering. Er zal kritisch moeten worden gekeken naar de nationale en regionale meerwaarde van projecten en van daaruit worden geselecteerd welke projecten daadwerkelijk moeten worden uitgevoerd.
- Het vraagt een **gezamenlijk proces**: Plannen moeten worden ontwikkeld met private partijen en maatschappelijke organisaties. Daarbij is het de bedoeling dat het uiteindelijke beleid meer legitimiteit heeft en effectiever is. Deze benadering sluit aan bij de eerder genoemde constatering dat de overheid steeds meer rekening moet houden met de belangen van andere organisaties.
- Het is **toekomstgericht**: Het beleid mag toekomstige dynamiek niet ontkennen en er moet geen algemeen inrichtingsconcept over Nederland worden gelegd. Er moet daarom gebruik worden gemaakt van argumentatieve en open concepten, die vragen om een gebiedsspecifieke uitwerking en ook na nieuwe ontwikkelingen bruikbaar zijn.

Vanuit de gebiedsgerichtheid ontstond ook meer aandacht voor de gebiedsgerichte benadering, die onder meer met de ROM-projecten was toegepast. De gebiedsgerichte benadering, ook wel gebiedsontwikkeling genoemd, vraagt om gelijktijdige en samenhangende initiatieven op verschillende onderwerpen in een gebied (Adviescommissie Gebiedsontwikkeling, 2005, p.3). Van met name nationale en regionale overheden wordt hierbij initiatief en coördinatie verwacht en daarbij wordt uitgegaan van het versterken van slagvaardigheid, oriëntatie op uitvoeren, het synchroniseren van belangen, het koppelen van dossiers, het genereren van snelheid en het op gang brengen van kwalitatieve en duurzame bewegingen.

Gebiedsontwikkeling is volgens de Adviescommissie Gebiedsontwikkeling (2005) een goed instrument voor dynamische gebieden met grote complexe problemen, die onderling met elkaar samenhangen en waarvan de urgentie als hoog ervaren wordt. Hierin sluit het aan bij karakteristieken die in de bestuurskunde vanuit de netwerkbenadering worden geanalyseerd en vanuit procesmanagement worden begeleid.

Aansluitend hierbij kan ook het begrip regionale ontwikkeling worden genoemd, zoals dat is bekeken van theorieën over Growth Management door Janssen-Jansen (2004) Bij het bekijken de strategische regionale planning in Nederlandse regio's kwam zij tot vier conclusies:

- 1) Het **regionale schaalniveau** zal steeds belangrijker worden in de ruimtelijke ordening. Ontwikkelingen zullen steeds meer vorm krijgen via translokale samenwerking, waarbij lokale eenheden hun eigen ontwikkeling regisseren vanuit hun eigen context aansluitend bij de inhoudelijke belangen, in samenspraak met de omliggende gemeenten.
- 2) In afwijking van de huidige planvormen met een conserverende inslag is er vraag naar meer **flexibele plannen**, die rekening houden met alle ruimtelijk relevante ontwikkelingen (ook economisch, infrastructureel). De uiteindelijke uitwerkingen en

- afwegingen ('trade-offs') binnen deze plannen vereisen een sterk financieel commitment om de implementatie te verankeren.
- 3) Ontwikkelingen moeten zoveel mogelijk **integraal/ 'comprehensive'** zijn. Daarbij gaat het niet om alomvattende plannen, maar belangrijk is **regionale afstemming**. Achtergrond hierbij is dat de huidige plannen pretenderen integrale uitvoeringskaders te zijn, maar door het ontbreken van implementatie-initiatieven en een te grote focus op RO en te weinig op strategische economische, infrastructurele, landschap en natuur-initiatieven en ontwikkelingen. Daarbij is de eerder genoemde flexibiliteit ook een belangrijk punt.
 - 4) Bovengenoemde conclusies leveren een andere manier van planvorming op, waarbij collectief handelen een grote rol speelt. Dit betekent dat strategievorming, planning en implementatie de vorm zullen krijgen van **onderhandelen en commitmentbuilding in een stakeholdersbenadering**.

Op basis van eerder genoemde begrippen kan worden geconcludeerd in de ruimtelijke planning er steeds meer aandacht moet zijn voor het regionale schaalniveau, waarbij via regionale afstemming tussen partijen kan worden gekomen uitvoering van projecten die op gebiedsniveau andere ontwikkelingen stimuleren.

4.3 Rollen Provincie

Zoals hierboven in het kort is beschreven, stelt de veranderende ruimtelijke planning nieuwe eisen aan de rol en opstelling van overheden in ruimtelijke processen. Voor de provincies is de vraag welke rol zij vanuit hun expertise, schaalniveau en ervaring kunnen en willen spelen.

De eerste rol die een provincie kan vervullen is de traditionele rol van **toezichthouder** (De Baas en Harink, 2001). De provincie neemt in deze een afwachtende rol op zich, waarbij wordt aangenomen dat de strategische planvormen van de provincie richtinggevend zijn voor de lagere overheden. Op basis van dat beleid worden initiatieven en de uitgewerkte plannen getoetst. Deze rol past bij de traditionele toelatingsplanologie.

Een veel gebruikte rol van de provincie in gebiedsgerichte projecten is die van **inspirator en supporter** (IPO, 2001). In deze rol brengt de provincie partijen samen, door gebruik te maken van de ontwikkelde organisatiecapaciteit, deskundigheid en de al aanwezige contacten in de organisatie of bij bestuurders. Voor de voortgang van een project zal de provincie haar wettelijke bevoegdheden en subsidieregelingen inzetten. Binnen deze rol zal de provincie trachten andere partijen te stimuleren en het proces te faciliteren. In deze rol is de provincie niet noodzakelijkerwijs de trekker van het proces. De provincie kan in deze rol ook andere trekkers van processen juist ondersteunen en faciliteren.

Een sterkere rol dan de vorige plaatst de provincie als **regisseur** (Novio Consult, 2004) in gebiedsgerichte projecten. In deze rol neemt de provincie de rol van procesarchitect op zich en brengt de partijen bij elkaar. Vanuit de eigen beleidskaders worden echter daarnaast actief de inhoudelijke kaders van het project aangegeven en vanuit kennis en expertise wordt getracht doorbraken te forceren.

Aan voorgenoemde rol kan de rol van **procesmanager** worden gekoppeld. Voor de start van het proces zijn voor de procesmanager twee belangrijke stappen te zetten. Allereerst zal op basis van een eerste analyse een procesontwerp worden gemaakt en daarnaast zullen samen met betrokken actoren procesafspraken moeten worden gemaakt. Procesafspraken worden gedefinieerd als: *"Afspraken over spelregels die de betrokken partijen zullen hanteren om tot besluitvorming te komen."* (De Bruijn et al.,

2002, p. 15) Partijen zullen alleen procesafspraken willen maken, als deze genoeg ruimte bieden om de eigen belangen te dienen.

Vanuit de verschillende provincies en de overkoepelende organisatie IPO (2002) wordt ook de rol als **uitvoerder of opdrachtgever** genoemd. Daarbij neemt de provincie initiatieven voor ontwikkelingen en neemt risicodragend financieel deel in de uitvoering. Hierin wordt nog onderscheid aangebracht tussen een rol als mede-ontwikkelaar of als daadwerkelijk uitvoerder. Als mede-ontwikkelaar draagt een provincie slechts een gedeelte van het risico. Meestal wordt dit vormgegeven door deelname aan een private rechtspersoon of een samenwerkingsverband. Als uitvoerder draagt de provincie het volledige risico en heeft het de verantwoordelijkheid voor de uitvoering.

4.4 Rollen in grensoverschrijdende samenwerking

Bovenstaande rollen kunnen specifiek worden toegepast op grensoverschrijdende samenwerking en voornamelijk op de initiatieven die provincies op dit gebied ontplooiën. Vanuit de taak van toezichthouder is grensoverschrijdende samenwerking geen taak voor de provincie. Als toezichthouder toetst de provincie voornamelijk de ontwikkelingen op het eigen grondgebied. Met het initiatief van de Benelux ten aanzien van grensoverschrijdende planconsultatie² wordt een opening geboden om vanuit deze rol in de inspraakprocedure grensoverschrijdende effecten van projecten aan te kaarten.

De rol van inspirator en supporter is een belangrijke rol voor provinciale overheden bij grensoverschrijdende samenwerking. Onder meer via de Euregio's worden vanuit een dergelijke rol grensoverschrijdende projecten gestimuleerd en gesteund. Vanuit deze rol heeft de provincie in mindere mate een directe deelnemer aan de grensoverschrijdende samenwerking, maar geldt zij wel als aanjager voor de totstandkoming ervan.

Vanuit de rol van regisseur is de provincie initiatiefnemer en direct betrokkene bij grensoverschrijdende samenwerking. Een rol die met name in regionale grensoverschrijdende samenwerking vaak te zien is. In deze rol gaat het zowel om het opzetten en deelnemen aan structurele grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden zoals de Euregio's als om het opzetten van grensoverschrijdende projecten van bovenlokaal belang.

De rol van ontwikkelaar en uitvoerder komt bij grensoverschrijdende samenwerking pas aan de orde in de samenwerkingsfase waarin macht, middelen, invloed en bevoegdheden worden herverdeeld. Risicodragend (commercieel) investeren in ontwikkelingen in een ander land lijkt niet passend binnen de functie die de provincie heeft binnen het Nederlandse overheidsbestel. Vanuit een verregaand samenwerkingsverband zouden hiervoor mogelijkheden zijn, al zal de onderbouwing van dergelijke investeringen een hoge mate van robuustheid moeten kennen.

² In de grensoverschrijdende planconsultatie wordt ten aanzien van aangrenzende overheden uit buurlanden bij planningsinitiatieven met grensoverschrijdende effecten dezelfde procedures gevolgd als ten aanzien van aangrenzende overheden uit het eigen land.

5 Methodiek en operationalisering

5.1 Inleiding

In het theoretisch kader is ingegaan op drie onderwerpen: grensoverschrijdende samenwerking, besluitvorming in netwerken en de rol van de provincie bij regionale ruimtelijke ontwikkeling. In dit deel zal worden aangegeven hoe de naar voren gebrachte theoretische concepten in de empirie zullen worden uitgewerkt en hoe de deelvragen zullen worden beantwoord.

5.2 Case Studie

5.2.1 Methode

De kern van dit onderzoek wordt gevormd door een case studie naar de Kanaalzone Gent-Terneuzen. Voor de methode van case studie is gekozen vanwege de complexe en specifieke situatie die speelt en het doel van het onderzoek. Door de kenmerken van case studies, de sterke contextgebondenheid en sterke relatie met de praktijk, is deze het meest geschikt voor analyse van gebiedsgerichte ontwikkelingen. Hoewel de kritiek op case studie is dat door de verbondenheid met de context en de beperkte steekproefgrootte er geen generieke wetenschappelijk uitspraken kunnen worden gedaan, ligt de kracht van deze methode in de specifieke uitspraken die voor de casus kunnen worden gedaan. In dit onderzoek zal daarom ook niet worden getracht generalistische uitspraken te doen of te toetsen, maar om vanuit theorie en empirie een specifieke casus te analyseren en voor de provincie Zeeland een bijdrage te leveren aan het te kiezen proces voor de totstandkoming van de grensoverschrijdende ontwikkelingsvisie.

5.2.2 Keuze Casus

De casus betreft de ontwikkelingen in de Kanaalzone Gent-Terneuzen en heeft tot doel om tot aanbevelingen te komen aan de provincie Zeeland voor het proces van totstandkoming en uitbreiding van de grensoverschrijdende samenwerking voor dit gebied, in het bijzonder met het oog op het project van de provincie Zeeland ten behoeve van een grensoverschrijdende ontwikkelingsvisie.

De keuze voor de casus kwam voort uit praktische overwegingen. Vanwege eerdere betrokkenheid bij het project Nautische Toegang Kanaal Gent-Terneuzen had ik contacten met de provincie Zeeland. Navraag leerde dat binnen de provincie Zeeland werd gepleit voor het opstarten van een project voor het opstellen van een grensoverschrijdende ontwikkelingsvisie voor het gebied tussen Gent en Terneuzen. De interesses vanuit mijn opleiding en de vragen die de provincie Zeeland had, sloten mooi op elkaar aan. Tijdens het onderzoek zijn binnen de provincie de voorbereidingen voor dit project gestart.

In dit onderzoek is, vanuit de vragen van de provincie Zeeland en op basis van theoretische onderbouwing, gekozen om drie theoretische aspecten in het onderzoek centraal te stellen. Grensoverschrijdende samenwerking vanwege de specifieke problemen, maar ook kansen, die dit met zich meebrengt in een grensoverschrijdend gebied zoals de Kanaalzone; besluitvorming in netwerken vanwege de vele projecten en betrokken actoren in het gebied; de rol van de provincie in regionale ruimtelijke ontwikkeling, vanwege de ambitie van de provincie en de veranderende rol die in de ruimtelijke ordening te zien is.

In de casus is het doel om aanbevelingen te kunnen doen over de grensoverschrijdende aspecten van samenwerking, het inspelen op verschillende in het gebied spelende processen en de rol van de provincie hierbij. Daarom is gekozen om binnen de casus specifiek in te gaan op drie aandachtsgebieden, namelijk de nautische toegang van het Kanaal Gent-Terneuzen, de ontwikkeling van bedrijvigheid in het gebied en de ROM-projecten.

Bij de keuze van deze aandachtsgebieden zijn drie criteria gebruikt:

- 1) In de aandachtsgebieden hebben zich in de afgelopen tien jaar belangrijke ontwikkelingen voorgedaan en in de actuele situatie spelen deze ontwikkelingen door.
- 2) In het aandachtsgebied is er sprake van grensoverschrijdende samenwerking of pogingen daartoe.
- 3) De provincie heeft een prominente rol gespeeld of speelt deze nog.

Deze drie selectiecriteria hebben tot doel de aandachtsgebieden te selecteren waaruit conclusies te verbinden zijn die de hoofdonderzoeksvraag en de deelvragen helpen te beantwoorden.

Criteria 1 heeft tot doel om in de aandachtsgebieden voldoende aanknopingspunten te hebben voor analyse van de besluitvorming. Criteria 2 zorgt ervoor dat in de gekozen aandachtsgebieden er mogelijkheden zijn om de redenen voor en moeilijkheden bij grensoverschrijdende samenwerking te bekijken. Het derde criteria biedt de basis om de rol van de provincie in de aandachtsgebieden te kunnen bekijken.

Het aandachtsgebied nautische toegang voldoet in hoge mate aan deze drie criteria. Sinds begin jaren tachtig zijn er diverse ontwikkelingen in dit aandachtsgebied, waarbij de meeste aandacht is uitgegaan naar onderzoeken naar de noodzaak en mogelijkheden van een verbeterde nautische toegang tot de havens in de Kanaalzone. Deze ontwikkeling loopt de komende jaren door met het project Verkenning Kanaalzone Gent-Terneuzen 2008, dat is opgezet door de Technische Scheldecommissie. De grensoverschrijdende samenwerking is te zien in de Technische Scheldecommissie en de Commissie Balthazar-Van Gelder. In deze laatste commissie vervulden de provincies een prominente rol.

Bij de ontwikkeling van de bedrijvigheid gaat het om de invulling van bedrijfsterreinen zoals het Kluisendok, de Axelse Vlakte, de Autrichepolder en Value Park Terneuzen. Daarnaast gaat het om nieuwe initiatieven zoals het bio-cluster en om de pogingen tot samenwerking tussen de havens. Veel van deze ontwikkelingen zijn recent tot stand gekomen en stonden ook in de afgelopen maanden veel in de belangstelling. In dit aandachtsgebied zijn er diverse pogingen geweest van de havenbedrijven om sterker grensoverschrijdend samen te werken. Via de deelname in Zeeland Seaports en verschillende andere projecten speelt de provincie een prominente rol in dit aandachtsgebied.

De ROM-projecten zijn tot stand gekomen in de periode van eind jaren tachtig tot begin jaren negentig en de vervolgen op deze projecten spelen nog steeds. De provincies waren de initiatiefnemers van de projecten en vervulden als dusdanig een prominente rol. Aanvankelijk was er vanuit deze projecten ook veel aandacht voor grensoverschrijdende samenwerking, al lijkt de grensoverschrijdende samenwerking in de praktijk beperkt gebleven. In Nederland is in het afgelopen jaar gekeken naar het opstarten van een nieuw ROM-project voor de Kanaalzone, terwijl in Vlaanderen druk wordt gewerkt aan de uitvoering van het project Gentse Kanaalzone.

Vanuit bovenstaande criteria zijn deze drie aandachtsgebieden verkozen boven bijvoorbeeld woningbouw, natuurontwikkeling en recreatie. Andere aandachtsgebieden bleken bij de eerste inventarisatie niet aan één of meer van de drie criteria te voldoen. Zo bleek in die inventarisatie geen grensoverschrijdende samenwerking in de Kanaalzone voor woningbouw en waren de ontwikkelingen op het gebied van natuur en recreatie ten opzichte van ontwikkelingen in de gekozen aandachtsgebieden relatief beperkt.

5.3 Aanpak beantwoording onderzoeksvragen

In paragraaf 1.3.2 zijn de zes deelvragen van dit onderzoek genoemd. Hier zal worden aangegeven op welke manier deze onderzoeksvragen in dit onderzoek en met name aan de hand van de empirie worden beantwoord.

Wat zijn de belangrijkste redenen voor het totstandkomen van samenwerking in een grensoverschrijdende regio?

Deze vraag is deels in het theoretisch kader beantwoord. In de empirie zullen de theoretische redenen worden getoetst aan de totstandgekomen grensoverschrijdende samenwerking in de aandachtsgebieden en zal op basis van ervaringen van geïnterviewden worden bekeken of er in dit gebied specifieke redenen zijn om grensoverschrijdend samen te werken.

In welke samenwerkingsverbanden is de grensoverschrijdende samenwerking in de Kanaalzone Gent-Terneuzen georganiseerd?

In de literatuurstudie en interviews is bekeken welke verschillende doorlopende grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden er met betrekking tot de ruimtelijke ontwikkelingen in de Kanaalzone actief zijn. In de aandachtsgebieden komen daarnaast ook in de beschrijving van de ontwikkelingen de projectmatige samenwerkingsverbanden terug.

In welke mate vindt er grensoverschrijdende samenwerking plaats in de Kanaalzone Gent-Terneuzen?

Om de mate van grensoverschrijdende samenwerking te bekijken is via documentanalyse en interviews bekeken in hoeverre de samenwerking continu of incidenteel is. Daarna wordt bekeken in welke van de vier theoretische fases de grensoverschrijdende samenwerking kan worden ingedeeld.

Welke rondes van besluitvorming zijn te reconstrueren, met welke doorbraken en stagnaties, in de verschillende aandachtsgebieden in de Kanaalzone Gent-Terneuzen?

In het theoretisch kader is het rondenmodel geschetst. Om de verschillende rondes van besluitvorming in bovengenoemde aandachtsgebieden te onderscheiden wordt gekeken naar doorbraken en stagnaties. Deze kunnen worden onderscheiden door veranderingen van de spelers, van de interacties tussen de spelers, verandering van de inhoudelijke afbakening en verandering van de spelregels. In de documentstudie en de interviews zal met name worden gekeken naar de eerste drie aspecten en op basis daarvan zal worden gekeken of cruciale momenten vallen te ontdekken in de aandachtsgebieden.

Welke besluitvormingsarena's zijn er te ontdekken rond de projecten in de Kanaalzone en wat zijn de centrale actoren hierin?

Vanuit de genoemde aandachtsgebieden zal worden gekeken welke besluitvormingsarena's er voor de ontwikkelingen in de Kanaalzone te ontdekken zijn. Dit zal worden gedaan door in de documentstudie en interviews na te gaan in welke verbanden van actoren beslissingen worden genomen, welke verbanden van actoren er te ontdekken zijn en welke onderwerpen in de specifieke arena's worden besproken. Daarnaast wordt in aansluiting op het rondenmodel bekeken of arena's langere tijd

bestaan, of een meer ad hoc basis hebben. Vanuit deze arena's wordt bekeken welke actoren centraal staan in de aandachtsgebieden van de casus en welke minder centraal.

Welke rol speelt de provincie Zeeland in de aandachtsgebieden in de Kanaalzone Gent-Terneuzen en welke rol zou zij moeten spelen om grensoverschrijdende samenwerking te bevorderen?

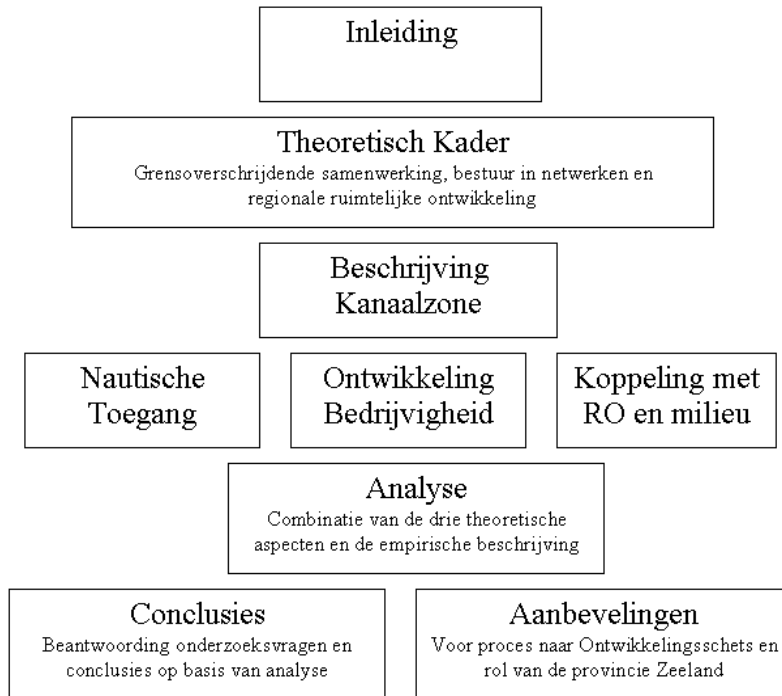
Deze vraag komt zowel in de theorie als in de empirie terug. In de theorie worden aan aantal veranderingen in de ruimtelijke ordening genoemd en daarbij wordt gekeken naar de rol(len) die overheden en met name provincies spelen in regionale ruimtelijke ontwikkelingen. In de empirie wordt gekeken of deze rollen in de aandachtsgebieden tot uiting komt en in de interviews wordt nagegaan welke rol men de provincie Zeeland toedicht. Op basis van de verschillende theorie en de analyse in de case studie zal in de aanbevelingen een advies worden gegeven over de rol van de provincie Zeeland voor het proces van totstandkoming van de ontwikkelingsvisie.

Schematisch valt dit als volgt weer te geven:

Theoretisch aspect	Element	Indicator	Uitwerking
Grensoverschrijdende samenwerking	Redenen samenwerking	Redenen in praktijk	Toetsing theoretische redenen en nieuwe genoemde redenen interviews
	Mate van grensoverschrijdende samenwerking	Samenwerkingsverbanden	Doorlopendheid go overlegverbanden
		Samenwerkingsfase	Theoretische fases op basis van gezamenlijk optreden
Besluitvorming in netwerken	Rondes besluitvorming	Cruciale momenten in besluitvorming	Verandering in inhoud, actoren, verbanden of spelregels bepalen
	Besluitvormingsarena's	Plaats besluitvorming Plaats samenkomst actoren Besproken onderwerpen	Op welke niveaus komen actoren samen, welke onderwerpen zijn aan de orde en hoe verloopt de besluitvorming
	Centraliteit actoren	Voorkomen in arena's en deelname in projecten	Aan welke arena's komen actoren voor en in welke projecten nemen ze deel.
Rol provincie	Rol in totstandkoming gebiedsvisie/ regio-ontwikkeling	Rol provincie in aandachtsgebieden	Perceptie op rol provincies van actoren
		Gewenste rol in grensoverschrijdende samenwerking	Gewenste rol vanuit interviews

5.4 Indeling

Dit onderzoek valt schematisch als volgt in te delen:



5.5 Methoden voor informatieverzameling

5.5.1 Literatuurstudie

Over de diverse projecten en ontwikkelingen in de Kanaalzone is veel documentatie aanwezig. Deze documentatie is in eerste instantie gebruikt voor het bepalen van de aandachtsgebieden en daarna op basis van deze selectie worden de documenten (beleidsvisies, brieven, onderzoeken, akkoorden, uitwerkingsplannen, verslagen van bijeenkomsten, krantenartikelen) gebruikt om de casus inhoudelijk te beschrijven en vanuit het proces de actoren, percepties van actoren en het verloop van het besluitvormingsproces te achterhalen.

5.5.2 Interviews

In de startfase van het onderzoek is gebruik gemaakt van zogenaamde open interviews, om de ontwikkelingen in de Kanaalzone te verkennen en het onderzoek in te kaderen. Hierbij was het voornamelijk van belang de visie van de geïnterviewde naar voren te laten komen. Hierbij werd gesproken met Jeanine Hoffius van de afdeling economie, Kees Meijler van de afdeling ruimtelijke ontwikkeling en Johan Stalknecht van de directie infrastructuur en vervoer, allen van de provincie Zeeland.

In het casusonderzoek is gekozen voor het gebruik van gestructureerde interviews. Alhoewel de opgestelde vragenlijst op basis van de verwachte expertise van de geïnterviewde enigszins is aangepast, bleven de te bespreken onderwerpen in principe gelijk. Voor het opstellen van de vragenlijst is gebruik gemaakt van het schema uit paragraaf 5.3. De daar genoemde onderwerpen en uitwerkingen zijn gekoppeld aan de vragen, hoewel in de lijst ook vragen zijn opgenomen ter verrijking van de meer algemene kennis over de aandachtsgebieden en de Kanaalzone. De basisvragenlijst kunt u terugvinden in bijlage 1.

Door de vragenlijsten in hoofdlijnen gelijk te houden was er de mogelijkheid van triangulatie, waarbij zowel de resultaten uit de literatuurstudie als uit eerdere interviews kunnen worden gecontroleerd en samengevoegd.

Hierbij is gesproken met:

Organisatie	Naam	Plaats	Datum	Aandachtsgebied
1. Euregio Scheldemond	Els Piqueur	Gent	18 mei	
2. Stad Gent	Marijke Mahieu	Gent	20 juni	Ontwikkeling bedrijvigheid
3. Provincie Oost-Vlaanderen	Frank De Mulder	Gent	28 juni	ROM-projecten en nautische toegang
4. Rijkswaterstaat	Pieter Jonker	Middelburg	19 juni	Nautische toegang
5. Min. Vlaamse Gemeenschap afdeling Maritieme Toegang	Mark Meersman	Antwerpen	15 mei	Nautische toegang
6. BZW	Wies Saman	Sas van Gent	19 juni	ROM-projecten en Ontwikkeling bedrijvigheid
7. KvK Zeeland	Paul Geertman	Middelburg	31 mei	Ontwikkeling bedrijvigheid
8. VOKA/ KvK Oost-Vlaanderen	Danny van Royen	Gent	24 mei	Ontwikkeling bedrijvigheid
9. Havenbedrijf Gent	Saskia Walters	Gent	23 mei	Ontwikkeling bedrijvigheid
10. Zeeland Seaports	Dick Engelhardt	Terneuzen	17 mei	Ontwikkeling bedrijvigheid
11. Gem. Terneuzen	Rob van Wallenburg	Terneuzen	23 mei	ROM-projecten
12. Projectbureau Gentse Kanaalzone	Mieke Gevaert	Gent	18 mei	ROM-projecten

De geïnterviewden zijn geselecteerd op hun aanwezigheid in de verschillende aandachtsgebieden en hun aanwezigheid in grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden. De selectie is gebeurd op basis van een eerste literatuurstudie en op basis van gesprekken met betrokkenen vanuit de provincie Zeeland. Uiteindelijk hebben twee gesprekken plaatsgevonden met andere mensen dan vooraf was gepland. Hans van der Togt van Rijkswaterstaat Zeeland liet zich vervangen door projectleider Pieter Jonker van het project Verkenning Kanaalzone Gent-Terneuzen 2008 en Peter Mortier van het Havenbedrijf Gent liet zich vervangen door één van zijn medewerkers, Saskia Walters.

5.5.3 Observatie

Naast informatie die is opgedaan door ervaringen in het eerdere project Nautische Toegang Kanaal Gent-Terneuzen, wordt ook in de periode van dit onderzoek informatie opgedaan door middel van observatie. De provincie bevindt zich in de fase van het opstarten van het proces voor het komen tot een gezamenlijke ontwikkelingsschets met diverse partijen. Door het meelopen met de kerngroep van de provincie Zeeland is informatie verkregen over diverse gezichtspunten op het gebied en verkennende besprekingen die de provincie voerde met verschillende partijen.

Deel B: Casus

In het voorgaande zijn in de theorie drie onderwerpen uitgewerkt, namelijk grensoverschrijdende samenwerking, besluitvorming in netwerken en de rol van de provincie bij regionale ruimtelijke ontwikkeling. In dit deel zullen deze drie onderwerpen worden gebruikt bij de beschrijving en analyse van de casus Kanaalzone Gent-Terneuzen.

De Kanaalzone Gent-Terneuzen kent een sterke industriële ontwikkeling. Daarbij is de nadruk in de havens komen te liggen op de chemische industrie, staalindustrie, agro-industrie, auto-industrie en de overslag van bulkgoederen. Deze bedrijfsmatige activiteiten hebben er voor gezorgd dat in het gebied op economisch terrein een hoge toegevoegde waarde wordt geboekt. Echter is er ook sprake van een zware milieudruk op de omgeving en deze bedrijvigheid heeft behoefte aan een optimale infrastructuur.

In de afgelopen 15 jaar zijn er daarom ook diverse activiteiten ontplooid. Met de komst van de Westerscheldetunnel is een tot dan toe ontbrekende schakel in het infrastructuurnetwerk ingevuld, maar er spelen nog meer projecten die van belang zijn voor de toekomst van de Kanaalzone. Zo wordt gekeken naar aanpassingen aan het kanaal, de aanleg van een nieuwe zeesluis bij Terneuzen, het aanleggen van een spoorlijn aan de oostkant van het kanaal en de aanleg tunnels onder het kanaal bij Gent en bij Sluiskil.

Op het gebied van de milieudruk is vooruitgang geboekt door wonen en industrie meer op elkaar af te stemmen in de ROM-projecten. In Nederland is het eerste ROM-project in 2003 afgesloten, maar momenteel wordt gekeken naar het opstarten van nieuw project volgens dezelfde systematiek. In België is midden jaren negentig het ROM-project Gentse Kanaalzone opgezet, waarbij momenteel wordt gewerkt aan de uitvoering van het strategische plan.

Daarnaast wordt getracht om de bedrijvigheid te behouden en uit te breiden. Dat gebeurt door duurzame ontwikkelingen te stimuleren, clustervorming te stimuleren en nieuwe bedrijventerreinen aan te leggen en in te vullen. Bij Gent is recent het Kluizendok geopend, waarbij één van de laatste stukken 'vrije' ruimte langs het Belgische deel van het kanaal wordt ingevuld. In Nederland zijn de Axelse vlakte en Autrichepolder beschikbaar voor havengebonden activiteiten, maar de vestiging van nieuwe bedrijven daar is tegengevallen. Het terrein bij Dow, Value Park Terneuzen, heeft wel bedrijven aangetrokken en ook op het terrein van Cerestar bij Sas van Gent is met Nedalco een nieuw groot bedrijf binnengehaald.

De provincie Zeeland wil proberen in samenwerking met een aantal andere partijen te komen tot een grensoverschrijdende ontwikkelingsvisie en daaraan gekoppeld tot een verbeterde afstemming en koppeling tussen de diverse projecten. Het doel van dit onderzoek is om door de analyse van drie aandachtsgebieden in deze case studie aanknopingspunten te bieden voor dit initiatief.

6 Beschrijving Kanaalzone Gent-Terneuzen

6.1 Inleiding

De Kanaalzone Gent-Terneuzen betreft het gebied gelegen langs het Kanaal van Gent naar Terneuzen. De afkadering van de noord en zuidgrens van deze regio zijn duidelijk te benoemen. Aan de noordkant vormt de Westerschelde de grens en aan zuidkant de rand van de stad Gent (van het woongebied). Aan weerszijden van het Kanaal zijn de grenzen echter minder duidelijk. In ieder geval vallen de havengerelateerde bedrijventerreinen en de woonkernen Terneuzen, Sluiskil, Sas van Gent, Zelzate, Rieme, Doornzele en Kerkbrugge in het gebied. Voor het Vlaamse deel van de Kanaalzone kunnen de wegen R4-oost en R4-west als grenzen worden gebruikt, voor het Nederlandse deel de N62 en een denkbeeldige lijn tussen Dow en Zelzate.

Binnen de ontwikkelingen speelt de grens historisch een grote rol. Sinds de scheiding van Nederland en België in 1830 loopt de grens tussen Zelzate en Sas van Gent door. Een grens die gezorgd heeft voor gescheiden regelgeving en beleid, gescheiden besturen, op sommige vlakken gedwongen samenwerking en op economische vlakken ook heeft bijgedragen aan concurrentie.

In dit hoofdstuk zal achtereenvolgens worden ingegaan op de historie van dit gebied, op de ruimtelijke structuur, de projecten die momenteel spelen en de structurele grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden.

6.2 Historie

In 1823 besliste Koning Willem I dat de haven van Gent beter met het open water zou worden verbonden door een nieuw kanaal tussen Gent en Terneuzen. Met uitgebreide feestelijkheden werd in 1827 de nieuwe verbinding tussen de haven van Gent en de Westerschelde geopend. Bij Terneuzen waren voor het kanaal twee sluizen aangelegd en ook in Sas van Gent lag een sluis. Het kanaal had van de Westerschelde tot Sas van Gent een diepte van 4,5 meter en van Sas van Gent tot Gent een diepte van 2,5 meter.

Vrij snel na de aanleg van het kanaal scheidde België zich van Nederland af en door de grensbepaling ontstond de situatie dat de haven van Gent voor de toegang tot de zee afhankelijk was van het Kanaal Gent-Terneuzen en de sluizen die op Nederlands grondgebied liggen. In de scheidingsverdragen werd toegang tot de Vlaamse havens, het beheer van de op Nederlands grondgebied liggende vaarwegen en verschillende hierbij betrokken aspecten geregeld.

Vanaf 1870 vond een nieuwe ronde van verbeteringen plaats aan het kanaal, waarbij het Belgische deel van het kanaal werd aangepakt. Vanaf 1881 werd ook het Nederlandse deel van het kanaal aangepakt, waarna het kanaal toen 6,5 meter diep, 17 meter breed op de bodem en 68 meter breed aan de waterspiegel was.

Langs het kanaal groeide in die periode de industriële werkgelegenheid sterk. Zo vestigden zich rond Sas van Gent suikerfabrieken, een blauwselfabriek, weverij, ijzergieterij, stijfselfabriek, tapijtfabriek, pottenbakkerij en betonfabriek.

Het karakter van het gebied veranderde langzaam van een landelijk gebied met vele dorpjes, naar een gebied met een mengeling van landbouw, bedrijvigheid en meer stedelijke kernen. In Gent gaf de komst van de Wereldtentoonstelling in 1913 een impuls aan de modernisering van de stad en uitbouw van de spoorlijnen naar onder andere Sas van Gent en Terneuzen.

Met de Eerste Wereldoorlog, de economische crisis in de jaren dertig en de Tweede Wereldoorlog zijn de ontwikkelingen beperkt. Na de Tweede Wereldoorlog werd het duidelijk dat de industrieën en scheepvaart nieuwe eisen begonnen te stellen aan de omgeving. Bedrijvigheid, zoals die rond Sas van Gent, trok langzamerhand weg naar andere locaties en er zette zich een schaalvergroting in.

Tussen Nederland en België begonnen in de jaren '50 de onderhandelingen over uitbreiding van het kanaal en aanleg van nieuwe sluizen bij Terneuzen. In 1960 leidde dit tot het Verdrag over het Kanaal Gent-Terneuzen, waarbij afgesproken werd het kanaal geschikt te maken voor schepen die maximaal 65.000 ton lading vervoerden. In 1968 werden de werkzaamheden aan het kanaal hiervoor afgerond en werden twee nieuwe sluizen bij Terneuzen geopend.

Bij Gent werd gelijktijdig met de aanpassingen aan het kanaal gewerkt aan uitbreiding van de haven met 2000 hectare, door aanleg van het Sifferdok en het Petroleumdok. Rond Terneuzen hadden zich in het decennium daarvoor al diverse bedrijven, zoals Philips, Ovet, Elopak, Air Products en Broomchemie gevestigd vanwege de subsidies die samenhangen met de status als groeigemeente. Met de komst van chemieconcern Dow in 1963 werd een grote slag geslagen. Bij Zelzate vestigde staalfabriek Sidmar zich in 1962 en in 1965 bouwde Volvo zijn eerste fabriek buiten Zweden bij Gent. Met de komst van de grote bedrijvigheid werden landbouw en natuur teruggedrongen. De bedrijvigheid drukte langs het kanaal een steeds grotere stempel op de Kanaalzone.

De ontwikkelingen in de jaren '60 zorgden voor een sterke economische groei in de regio, een groei van het maritiem goederenvervoer dat het kanaal en de havens aandoet, een relatief hoge toegevoegde waarde en veel werkgelegenheid. Deze ontwikkelingen hebben de basis gelegd voor de huidige structuur van het gebied.

6.3 Structuur van het gebied

Structuurbepalend voor het gebied is het Kanaal van Gent naar Terneuzen. Veel van de ontwikkelingen uit het verleden hangen samen met het kanaal en het ruimtegebruik is zich ook deels op het kanaal gaan richten. Daarnaast vormt het 30 kilometer lange kanaal ook een barrière waar slechts op enkele plekken mogelijkheden voor kruising zijn gecreëerd.

De Kanaalzone kent in hoge mate een industrieel grondgebruik, waarbij er verschillende grote bedrijfsvestigingen zich in de regio bevinden. Met Sidmar, Dow, en Volvo kent het gebied werkgevers met ieder enkele duizenden werknemers in dienst. In totaal omvatten de haven- en havengebonden activiteiten in de havens van Terneuzen en Gent circa 40.000 arbeidsplaatsen (Buck Consultants, 2004, p. 13). Als havens vallen ze in de Hamburg-Le Havre-range in te delen bij de middelgrote havens. Deze havens zitten op het gebied van economische activiteiten duidelijk onder de grote wereldspelers als Rotterdam en Antwerpen.

Door de historische ontwikkeling is een ander kenmerk van het gebied dat de woonkernen en de industrie zich hebben vermengd. In Terneuzen, Sas van Gent en Sluiskil is de aanwezigheid van industrie op verschillende plekken ook duidelijk merkbaar. In de Gentse Kanaalzone is nog duidelijker te zien dat de industrie zich rond verschillende lintdorpen heeft gevestigd.

Een duidelijk verschil in structuur tussen het Gentse en het Zeeuws-Vlaamse deel van de Kanaalzone is de openheid. Terwijl langs het Gentse deel het gebied aan weerszijden van het kanaal is opgevuld met bedrijvigheid en woonkernen, is er in het Zeeuws-Vlaamse deel nog relatief veel open ruimte die wordt ingevuld door landbouw.

De landbouw in het gebied wordt in het Zeeuws-Vlaamse deel gekenmerkt door een grootschalige verkaveling, waarbij het grondgebruik overwegend akkerbouw is. De landbouwgronden in de Gentse Kanaalzone zijn kleinschaliger met relatief veel veeteelt (Tijdelijke Vereniging S.W.K. - Grabowsky & Poort, 1998).

Vanuit landschappelijk opzicht wordt de structuur in de Kanaalzone gekenmerkt door de overblijfselen van het vroegere krekensysteem, het dijkenlandschap en aan Vlaamse zijde dekzandgebieden.

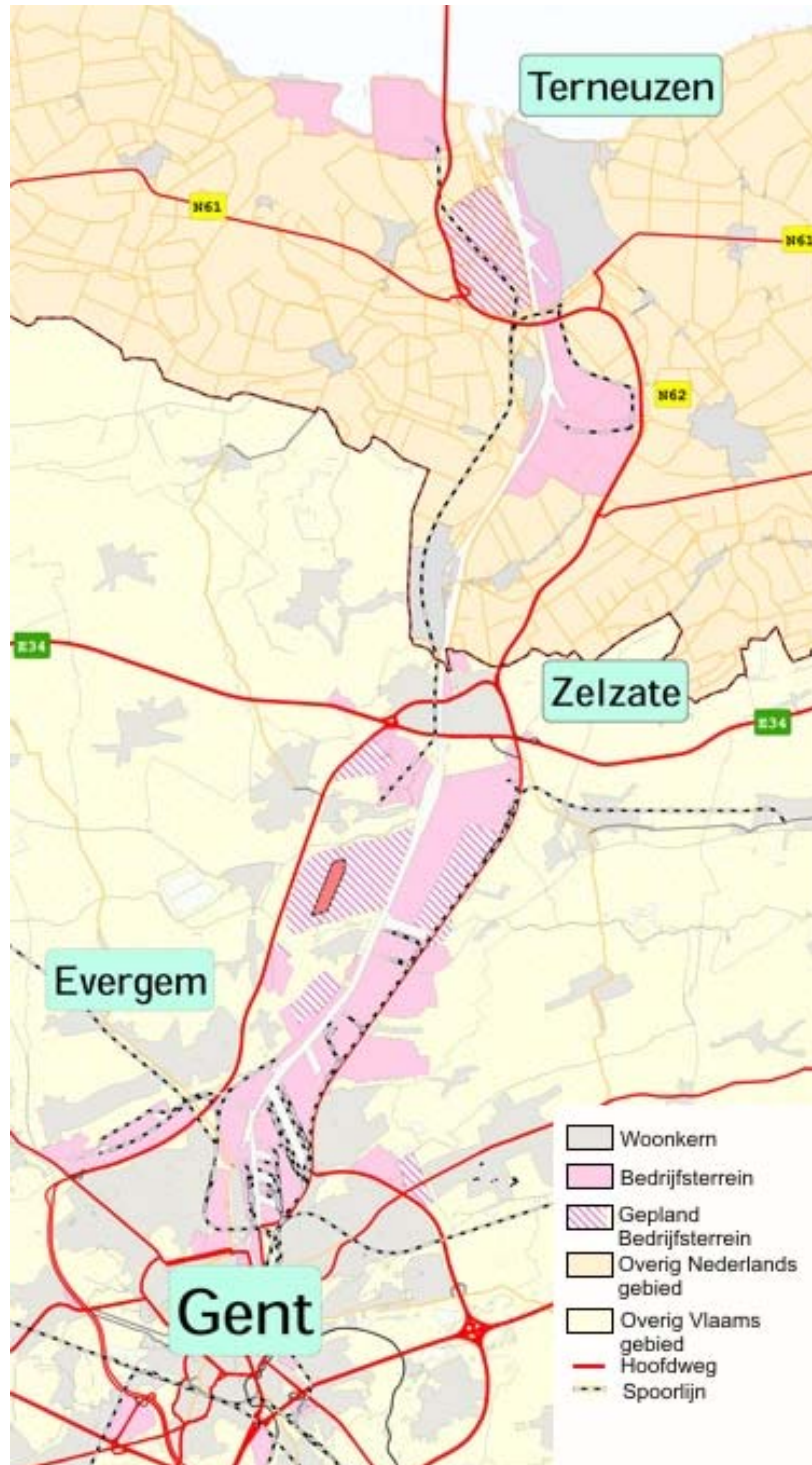


Fig. 3: Overzichtskaart van de Kanaalzone en omliggend gebied.(bron: Provincie Zeeland)

6.4 Projecten

In de Kanaalzone Gent-Terneuzen bruist het van de plannen en de lopende projecten. Daarbij is er sprake van grote verschillen in niveaus waarop de projecten spelen. Zo vragen projecten als de nieuwe zeesluis bij Terneuzen en de aanleg van het Kluizendok voor grote investeringen. Vanwege de grote belangen van dergelijke projecten, speelt de besluitvorming op nationaal/ gewestelijk niveau. Andere projecten hebben een meer lokaal karakter. In deze paragraaf een kort overzicht van de lopende projecten. In de drie aandachtsgebieden zullen verschillende van deze projecten nader aan de orde komen.

Bij de projecten zijn een aantal projecten te onderscheiden die zich richten op een gebied, waarbij meerdere projecten en ontwikkelingen aan elkaar worden gekoppeld. Daarbij gaat het om:

- **Project Gentse Kanaalzone:** Voortkomend uit het ROM-project voor het Vlaamse deel van de Kanaalzone worden op basis van een strategisch plan vanuit een projectbureau diverse ruimtelijke projecten en ontwikkelingen aan elkaar gekoppeld. In de uitvoering worden de projecten door verschillende actoren getrokken, waarbij via het projectbureau de integraliteit in het oog wordt gehouden. In dit project is de aandacht gericht op het Vlaamse deel van de Kanaalzone. Achtergronden van dit project komen uitvoeriger aan de orde in hoofdstuk 8.
- **ROME-project Terneuzen:** In navolging van het ROM-project Kanaalzone Zeeuwsch-Vlaanderen wil de gemeente Terneuzen een nieuw soortgelijk project opstarten. Een integrale aanpak op basis van een gebiedsgerichte samenwerking zou moeten leiden tot het waarmaken van een aantal kansen. Begin 2006 is de concept startnotitie voor dit project in de gemeenteraad geweest en na de zomer van 2006 wil men binnen de gemeente beginnen met de daadwerkelijke opstart van dit project. Het project zal zich richten op het Nederlandse deel van de Kanaalzone.
- **Verkenning Kanaalzone Gent-Terneuzen 2008:** Vanuit de Technische Schelde Commissie wordt een onderzoekstraject opgezet dat qua organisatie vergelijkbaar is met die van de Ontwikkelingsschets Schelde-estuarium (ProSes). De breedte van de onderzoeken zal moeten blijken uit de probleemstelling, maar in ieder geval zal de maritieme toegang in relatie tot de logistieke potenties van de Kanaalzone centraal staan. Het project beslaat de gehele (grensoverschrijdende) Kanaalzone.
- **Grensoverschrijdende Ontwikkelingsvisie Gent-Terneuzen:** In 2006 heeft de provincie Zeeland het initiatief genomen voor een nieuw project voor de Kanaalzone. Doel van dit nieuwe project is het ontwikkelen van een grensoverschrijdende ontwikkelingsvisie. Daarbij zou dit moeten helpen bij het creëren van meerwaarde door de integrale aandacht voor projecten die momenteel spelen en ook als motor moeten dienen voor nieuwe ontwikkelingen. Dit project richt zich op de gehele (grensoverschrijdende) Kanaalzone, waarbij ook aandacht is voor ontwikkelingen in omliggend gebied, zoals de verbinding met Goes.

Daarnaast zijn een aantal grote projecten te noemen, die van regionaal of bovenregionaal belang zijn:

- 1) **De spoorlijn Axel-Zelzate:** Zeeland Seaports voert een onderzoek uit naar de haalbaarheid van een spooraansluiting voor goederenvervoer op het Belgische spoorwegennet aan de oostkant van het kanaal. Momenteel wordt dit gebied via de spoorlijn aan de westzijde van het kanaal en de brug bij Sluiskil ontsloten.
- 2) **De verbinding Goes-Gent:** Voor de verbinding, die loopt van de aansluiting van de N62 op de A58 tot de grensovergang van de Tractaatweg bij Zelzate, is door de provincie Zeeland een project opgezet. Hierbij wordt de verbinding tussen de Westerscheldetunnel en de A58 bij Goes en de verbinding over de Tractaatweg tussen Sluiskil en grens verdubbeld. Daarnaast wordt hier de aanleg van de tunnel bij Sluiskil onder geschaard, al is de financieringsmethodiek daarvan anders.

- 3) **Opwaardering R4-Oost en West:** Vanuit het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen en het ROM-project Gentse Kanaalzone zijn de wegen in de Kanaalzone ingedeeld in categorieën. Op basis van die indeling is men momenteel bezig met grootscheepse aanpassingen aan de R4-west en wordt ook de R4-oost aangepakt. Dit project wordt ook genoemd in het aandachtsgebied ROM-projecten, bij het project Gentse Kanaalzone.
- 4) **Het Kluizendok:** Dit nieuwe haventerrein van 400 hectare is sinds de jaren tachtig de eerste grote uitbreidingslocatie in de haven van Gent. Op de westelijke kanaaloever is een nieuw dok gegraven dat afhankelijk van de toekomst van het kanaal tot 18 meter waterdiepte kan worden uitgediept. Dit project komt ook terug in het aandachtsgebied ontwikkeling bedrijvigheid.
- 5) **Westelijke Kanaaloever:** Sinds begin jaren negentig wordt gedacht over de aanleg van een bedrijventerrein ten westen van het sluizencomplex bij Terneuzen. Hoewel in het ROM-project Zeeuwsch-Vlaanderen is gekozen om eerst de Axelse Vlakte en Autrichepolder in te vullen, wordt sinds de aanleg van de Westerscheldetunnel de Westelijke Kanaaloever steeds hoger op de agenda geplaatst. De aanzet tot dit project komt ook terug in het aandachtsgebied ontwikkeling bedrijvigheid.
- 6) **Het Agri Cluster Terneuzen:** De gemeente Terneuzen en Zeeland Seaports werken aan de vestiging van 300 hectare glastuinbouw die aan het gebied is toegewezen in de Nota Ruimte. Daarbij kan een koppeling worden gelegd met restwarmte en CO2 van chemiebedrijf Yara en reststromen uit de tuinbouw kunnen worden gebruikt voor de biomassacentrale van Heros. Bekeken wordt of dergelijke koppelingen kunnen leiden tot een verdere uitbreiding van dit cluster van bedrijvigheid. Dit project komt ook terug in het aandachtsgebied ontwikkeling bedrijvigheid.
- 7) **Bio-Energy Valley Gent:** Samenwerking van de haven van Gent, de universiteit van Gent en enkele bedrijven om te kijken hoe ze de haven van Gent kunnen ontwikkelen tot een internationaal erkende groeipool van bio-energieprojecten. Dit project komt ook terug in het aandachtsgebied ontwikkeling bedrijvigheid.

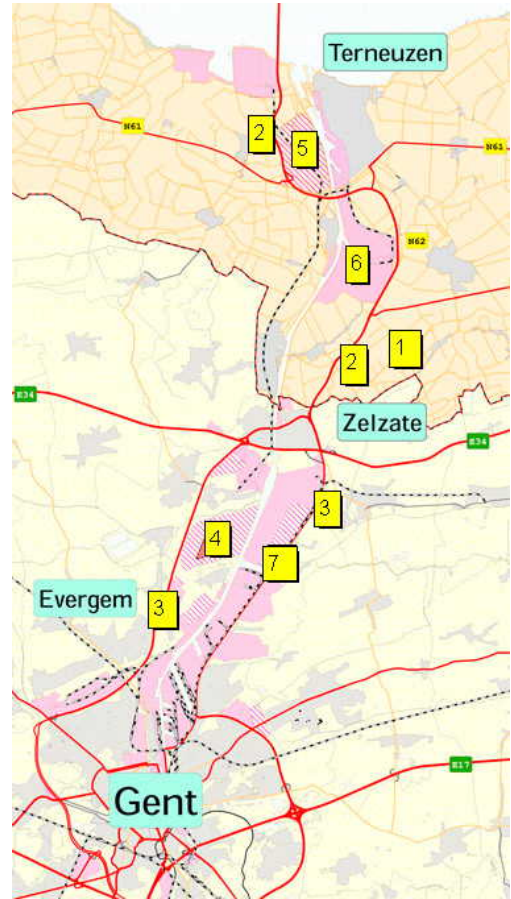


Fig. 4: Globale ligging projecten.

6.5 Grensoverschrijdende samenwerking

Hieronder zullen kort de structurele samenwerkingsverbanden worden beschreven. In de drie aandachtsgebieden is daarnaast later aandacht voor de projectmatige samenwerkingsverbanden. De structurele samenwerkingsverbanden zijn voornamelijk georganiseerd rond overheidspartijen van gelijk schaalniveau, zoals rond de havenbedrijven en rond de gemeentes. Via de Euregio Scheldemond worden regionale en lokale verbanden met elkaar verbonden. Daarnaast vindt verknoping tussen verschillende lagen in grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden plaats in projecten, zoals het project Verkenning Kanaalzone Gent-Terneuzen 2008, en in het grootschalige samenwerkingsverband Rijn Schelde Delta samenwerkingsorganisatie.

6.5.1 Euregio Scheldemond

In de Euregio Scheldemond werken de Vlaamse provincies Oost- en West-Vlaanderen samen met de provincie Zeeland. Deze samenwerking valt op te delen in twee hoofdgedeelten. In de eerste plaats de Scheldemondraad, waarin grensoverschrijdende zaken op bestuurlijk niveau kunnen worden besproken. In de tweede plaats als coördinatiepunt van de Interreg III-regeling.

In de Scheldemondraad zetelen de Commissaris van de Koningin van Zeeland, de Gouverneurs van Oost- en West-Vlaanderen, negen statenleden/provincieraadsleden en negen gemeentelijke vertegenwoordigers. Via de Permanente Kamer van Advies hebben de 91 gemeenten uit de drie provincies ook een eigen overlegorgaan binnen de Euregio (<http://www.euregioscheldemond.be/permanent.html>). Rond verschillende onderwerpen zijn daarnaast verschillende vakgroepen gestart.

De samenwerking vanuit deze constructie heeft volgens betrokkenen slechts beperkte concrete resultaten. De bijeenkomsten van de Scheldemondraad zorgen er met name voor dat bestuurders elkaar in dit circuit ontmoeten en de werkgroepen hebben wisselend succes. Sommige werkgroepen komen inmiddels niet meer bij elkaar. De samenwerking via de Scheldemondraad bevindt zich momenteel in de fase van informatie-uitwisseling, waarbij het gevaar dreigt dat men zonder nieuwe initiatieven terugzakt naar de expressiefase

Als coördinatiepunt van het Interreg III-programma, en in de toekomst Interreg IV, worden concrete resultaten geboekt. Met name de financiële subsidies, en bijbehorende structuur waaraan projecten moeten voldoen, vormen een stimulans voor organisaties om op projectbasis grensoverschrijdende problemen aan te pakken.

Voordeel hierbij is dat op kleine schaal organisaties elkaar vinden om een bepaald project op te starten en de Europese subsidie daarbij een extra aanzet is. Hierbij gaat het voor het grootste deel om 'zachte' projecten van samenwerking, waarbij kennisuitwisseling, gezamenlijke promotie en gezamenlijk onderzoek een centrale rol spelen.

Als coördinatiepunt zit de Euregio tussen de samenwerkingsfase van informatie-uitwisseling en gezamenlijk productie in. Met de coördinatie draagt het secretariaat van de Euregio zorg voor een goede informatie-uitwisseling, maar door die rol in projecten draagt zij daarmee in enkele projecten bij aan gezamenlijke productie.

6.5.2 Overleg gemeentes Kanaalzone

Sinds enkele jaren bestaat er tussen de gemeentes Terneuzen, Zelzate, Evergem en Gent een regelmatig bestuurlijk overleg, waarbij er gemiddeld ongeveer eens in de drie maanden bijeen wordt gekomen door burgemeesters, schepenen en wethouders. In deze overleggen worden ontwikkelingen aan beide zijdes van de grens en grensoverschrijdende initiatieven besproken. De Euregio Scheldemond faciliteert deze bijeenkomsten.

De onderwerpen in deze overleggen lopen uiteen van drugsproblematiek tot ruimtelijke plannen. In deze overleggen geopperde ideeën worden soms in kleinere verbanden uitgewerkt. Een voorbeeld van een dergelijk initiatief was een directe busverbinding tussen Goes en Gent, waarbij de Euregio Scheldemond vervolgens contact heeft gelegd met busmaatschappijen De Lijn en Connexxion. Hoewel geen directe busverbinding tot stand is gekomen, zijn wel een aantal concrete afspraken gemaakt tussen de vervoerders. Een dergelijk initiatief geeft de concreetheid van de besproken onderwerpen weer.

Kijkend naar de samenwerkingsfase kan deze samenwerking in fase van informatie-uitwisseling worden ingedeeld. Op basis van projecten die tot ontwikkeling komen kunnen sterkere vormen van samenwerking groeien.

6.5.3 Havensamenwerking

De samenwerking tussen de havenbedrijven van Gent en Terneuzen verloopt al langere tijd met vallen en opstaan. Na het ontstaan van Zeeland Seaports, waar de havens van Vlissingen en Terneuzen onder vallen, was in 2002 een toenadering tot de Haven van Gent te zien. Met de Terneuzense burgemeester Barbé en Gents havenscheper Termont als belangrijkste aanjagers werd het starten van een joint venture voor haventerreinen bij Terneuzen onderzocht. Nadat een dergelijke stap toentertijd in strijd bleek met de Vlaamse havenwetgeving, werd gekozen voor een minder structurele vorm van samenwerking (PZC, 8 april 2003).

In 2003 werd het samenwerkingsverband van Zeeland Seaports en het Havenbedrijf Rotterdam verruimd, waarbij ook haventerreinen bij Terneuzen werden ondergebracht in de gezamenlijke Exploitatiemaatschappij Schelde Maas (ESM). De haven van Gent zag in die samenwerking een teken dat er werd ingezet op de samenwerking met Rotterdam en dat samenwerking "met het zuiden", ook wel VlisTerGent genoemd, uit beeld was geraakt.

In 2005 hebben het Havenbedrijf Gent, Zeeland Seaports, de Provincie Oost-Vlaanderen en de Provincie Zeeland een nieuw onderzoek laten doen naar de mogelijkheden van samenwerking. In dit onderzoek wordt aangegeven dat hoewel het havendecreet nog steeds een samenwerkingsverband op basis van gelijkwaardigheid in de weg staat, dat deze waarschijnlijk bij een goed samenwerkingsvoorstel kan worden aangepast (De Langen, Braun, Nijdam, Otgaar, Speller, Heene, De Vreese, 2006).

Begin 2006 werd het onderzoek afgerond met een advies, waarbij samenwerking als wenselijk werd gezien vanwege de economische integratie van de havengebieden en de meerwaarde die met samenwerking kan worden behaald. Via een drietal trajecten zou volgens dit rapport tot nauwe samenwerking kunnen worden gekomen.

Na de presentatie van het rapport kreeg met name de derde stap de aandacht. Hierbij werd op lange termijn aangestuurd op fusie van de havenbedrijven. Het bestuur van Zeeland Seaports wilde zich nog niet aan deze vergaande stap verbinden, voordat de resultaten van een onderzoek naar de samenwerking met het Havenbedrijf Rotterdam bekend waren. Door de beeldvorming van afwijzing was het resultaat eerder meer afstand dan toenadering tussen de havenbedrijven.

De fase waarin de samenwerking tussen de havenbedrijven zich momenteel bevindt is onduidelijk. Op formeel vlak liggen er een aantal overeenkomsten die duiden op een fase van expressie en op verschillende punten is ook sprake geweest van informatie-uitwisseling. Momenteel staat de samenwerking echter op een laag pitje, in afwachting van nieuwe initiatieven.

6.5.4 Technische Schelde Commissie

Sinds de scheiding van België en Nederland is de Schelde altijd een heet hangijzer geweest. Voor de havens van Antwerpen en Gent is de maritieme toegankelijkheid via de Westerschelde en het Kanaal van Gent naar Terneuzen van groot economisch belang. In de scheidingsverdragen werden afspraken gemaakt over deze vaarwegen en in de loop van de tijd werden verschillende overlegorganen ingesteld om consensus te bereiken over diverse vraagstukken.

In 1948 werd voor de technische vraagstukken de Technische Scheldec commissie opgericht (<http://www.scheldenet.nl>). Deze commissie bestaat uit ambtenaren van de nationale of gewestelijke overheden, die een mandaat hebben gekregen om aspecten met betrekking op het beheer van de Schelde te onderzoeken.

Met de opdracht voor de Ontwikkelingsschets voor het Schelde-estuarium kreeg de Schelde-commissie in de praktijk bevoegdheden die verder gingen dan alleen technisch onderzoek ten behoeve van het beheer. Uiteindelijk leidde dit proces tot vier verdragen, waarbij het tweede van de vier verdragen het beleid en beheer van de Schelde en het Kanaal Gent-Terneuzen regelt.

In dit verdrag, wat zowel in Nederland als in België nog geratificeerd moet worden, wordt gesproken over het instellen van de Vlaams-Nederlandse Scheldec commissie. Deze commissie zal uitgebreidere bevoegdheden krijgen en zal als hoogste orgaan een bestuurlijke commissie hebben. De bevoegdheden van de Technische Scheldec commissie uit het verdrag van 1948 zullen hierbij worden overgedragen aan de ambtelijke commissie van dit samenwerkingsverband (Verdrag inzake de samenwerking op het gebied van het beleid en het beheer in het Schelde-estuarium, 2005).

De technische Scheldec commissie bevindt zich door het verkrijgen van een mandaat vanuit de centrale overheden in de fase van grensoverschrijdende samenwerking, waarbij bevoegdheden worden herverdeeld. Met de mogelijke komst van de Vlaams-Nederlandse Scheldec commissie zullen de bevoegdheden in dit samenwerkingsverband nog toenemen.

6.5.5 Rijn-Schelde Delta Samenwerkingsorganisatie

Begin jaren negentig werd vanuit verschillende Nederlandse partijen het initiatief genomen tot het oprichten van een samenwerkingsverband voor ruwweg het gebied van Rotterdam tot Antwerpen. Achterliggende gedachte was dat in dit gebied veel van de activiteiten en belangen overeen komen.

In 1999 werd uiteindelijk gekomen tot de oprichting van de Rijn-Schelde Delta Samenwerkingsorganisatie, waarbij het gebied werd begrensd door de grootstedelijke agglomeraties van Rotterdam, Dordrecht, Breda, Antwerpen, Gent, Brugge en Oostende en de kustlijn. In het toen gesloten akkoord liep de samenwerking door tot het einde van 2005. Eind 2005 is een nieuw akkoord afgesloten voor de periode tot eind 2011.

Hierin nemen zes provincies, Noord-Brabant, Zeeland, Zuid-Holland, West-Vlaanderen, Oost-Vlaanderen en Antwerpen, de Nederlandse Rijksoverheid en het Vlaamse Gewest, diverse gemeentes, de havenbedrijven van de in dit gebied liggen havens, milieuorganisaties en de Kamers van Koophandel deel.

Voor de Kanaalzone heeft de Rijn-Schelde Delta maar een beperkt direct belang. Het grootste belang komt voort uit de functie van platform voor diverse partijen, de havens en overheden, om elkaar te ontmoeten. Als totaal zit de Rijn-Schelde Delta tussen de fases van informatie- en kennisuitwisseling en gezamenlijke productie in. Met name door het grote gebied waar naar wordt gekeken en de vele partijen die deelnemen, is het moeilijk om te komen tot concrete resultaten door gezamenlijke productie. Door in deelonderwerpen met kleinere groepen partijen te werken, probeert men wel te komen tot concretere projecten.

7 Nautische Toegang Kanaal Gent-Terneuzen

7.1 Inleiding

In 1968 kreeg het Kanaal Gent-Terneuzen zijn laatste grote uitbreiding. Door de aanleg van de Westsluis bij Terneuzen en diverse aanpassingen aan het kanaal konden toen schepen met maximaal 65.000 ton lading de haven van Gent bereiken. Samen met de jubelende berichtgeving over de economische mogelijkheden die het kanaal bood, waren er meteen nieuwe plannen voor aanpassingen aan het Kanaal.

Het studie bureau van de haven van Gent had toen ideeën klaar liggen voor een totaal nieuwe kanaalarm, waarover schepen tot 125.000 ton lading de haven van Gent zouden kunnen bereiken en waardoor meer nieuwe haventerreinen zouden kunnen worden aangelegd. Zover is het nooit gekomen, maar de lobby voor verbetering van de nautische toegang van het Kanaal Gent-Terneuzen is sindsdien alleen maar sterker geworden. Daarbij gaat het zowel om de afmetingen van schepen die op het kanaal kunnen worden toegelaten als om de hoeveelheid schepen die in de sluisen geschut kunnen worden.

Ondanks de lange geschiedenis en de vele studies die zijn uitgevoerd, is concrete Nederlands-Vlaamse besluitvorming lang uitgebleven. In dit hoofdstuk zal een beeld worden gegeven van het procesverloop, van de arena's waarin de partijen opereren, de centrale actoren, de grensoverschrijdende samenwerking en de rol van de provincie.

7.2 Beschrijving aandachtsgebied

Tot het Kanaal van Gent naar Terneuzen worden schepen toegelaten met de maximale afmetingen van 265 meter lang, 34 meter breed en een diepgang van 12,5 meter. Qua afmetingen ligt dit net boven de Panamax-klasse zeeschepen, waarbij deze klasse het maximum vindt in de afmetingen van het Panamakanaal. Vanwege de beperkte mogelijke diepgang in de sluisen en het kanaal is er op de Westerschelde bij Terneuzen de mogelijkheid om schepen te lichtenen. Hierbij worden bulkgoederen vanuit een zeeschip overgeladen in een binnenvaartschip, om zodoende de diepgang van het zeeschip terug te brengen tot 12,5 meter.

Eigenlijk al sinds de opening van de nieuwe sluisen in 1968, en sindsdien steeds sterker, is er de vraag naar verruiming van het Kanaal van Gent-Terneuzen en naar een nieuwe sluis. Verschillende bedrijven hebben er baat bij dat schepen met zoveel mogelijk goederen aan boord hun haven kunnen bereiken, vanwege de economische efficiëntie die dit oplevert voor schepen die grote afstanden afleggen.

Naast de vraag naar verruiming zijn er meer argumenten bijgekomen voor in het bijzonder het uitbreiden van het sluisencomplex bij Terneuzen. Een eerste argument hiervoor is dat de scheepvaart zodanig is toegenomen, dat verdere groei van de scheepvaart over het kanaal wachttijden bij de sluisen zal opleveren. In 2002 werden er bij Terneuzen 65.000 schepen geschut (Rijkswaterstaat, 2003). Met name voor de grootste sluis, de Westsluis, kunnen wachttijden ontstaan in de toekomst. De Intensiteits/ Capaciteits waarde zou in 2010 volgens voorspellingen oplopen tot 0,74, waarbij theoretisch bij waardes van boven de 0,5 wachttijden gaan ontstaan.

Bij dit argument komt dat bij hoge waterafvoeren via het kanaal de sluisen tijdelijk niet kunnen worden gebruikt vanwege het spuien van water. Indien dit door klimaatsverandering vaker zou voorkomen, zou dit de capaciteit van de sluisen enigszins beperken.

Daarnaast wordt gewaarschuwd voor een achteruitgang van de betrouwbaarheid van de huidige sluizen. Sinds de oplevering bijna 40 jaar geleden hebben de binnenvaart- en zeesluizen geen groot onderhoud gekend. Op de langere termijn zal dit groot onderhoud voor de sluizen moeten worden gepland en uitgevoerd, maar tot die tijd wordt verwacht dat de sluizen vaker dan voorheen problemen zullen kennen. Voor verschillende bedrijven zou het problematisch zijn als de zeesluis door een defect onverwachts enkele weken niet beschikbaar zou zijn. Om de bedrijfszekerheid te vergroten zou daarom een tweede zeesluis nodig zijn.

Bovenstaande argumenten hebben in de afgelopen decennia geleid tot een traject met vele onderzoeken en documenten, om te komen tot besluitvorming over een eventuele nieuwe sluis en eventuele verruiming van het kanaal.

7.3 Ronden van besluitvorming

In het theoretisch kader is in paragraaf 3.6 het rondensmodel beschreven. Dit model zal in deze paragraaf worden gebruikt als middel om de besluitvorming rond de nautische toegang van het Kanaal Gent-Terneuzen te beschrijven.

Ronde 1: Meningsverschillen als basis voor gezamenlijk onderzoek (1980-1990)

Begin jaren tachtig worden de overleggen tussen Nederlandse en Belgische overheden over het Kanaal Gent-Terneuzen gekenmerkt door meningsverschillen. Doordat er weinig vertrouwen is tussen de partijen, mede vanuit andere processen zoals de verdieping van de Westerschelde en de concurrentie tussen Nederlandse en Vlaamse zeehavens, blijft het veelal bij het uitwisselen van meningen en komt men moeilijk bij elkaar.

Vooraf de beheersvraagstukken spelen hierbij een grote rol. Belgische overheden pleiten voor het toelaten van grotere schepen tot het kanaal, maar Rijkswaterstaat wil, als beheerder van het sluizencomplex, de veiligheidsmarges voor de sluizen niet verkleinen, vanwege het grotere gevaar dat dan zou ontstaan op schade aan de Westsluis. Deze belangentegenstelling resulteert in eerste instantie in verschillende onderzoeken van beide kanten, waarbij de Belgische overheden proberen aan te tonen dat in andere sluizen al met kleinere marges wordt gewerkt en Nederlandse overheden aan proberen te tonen dat de veiligheidsmarges noodzakelijk zijn. De partijen kunnen met de onderzoeken elkaar niet overtuigen.

Daarnaast bekijkt een Belgische commissie onder leiding van prof. Anselin in 1980 de infrastructuur en maatregelen die nodig zijn voor de verdere ontwikkeling van de haven van Gent. Op technisch vlak biedt de studie een basis voor latere studies naar een nieuwe zeesluis bij Terneuzen en aanpassingen aan het kanaal. Delen van het onderzoek vallen echter slecht bij Nederlandse organisaties, omdat wordt aangegeven dat het Nederlandse beheer en met name het toelatingsbeleid voor schepen tot de sluizen voor de Gentse haven ongunstig zou zijn en er daarom meer Belgische betrokkenheid bij het beheer van de sluizen zou moeten komen.

Een doorbraak komt voort uit een verandering in de spelregels van de overleggen over het Kanaal Gent-Terneuzen. Vanwege de tegenstellingen worden eind jaren tachtig vanuit de Technische Scheldec commissie diverse opdrachten aan de werkgroepen Terneuzen-Gent Overleg (TGO) en Terneuzen-Gent Sluis (TGS) gegeven voor gezamenlijk Nederlands-Belgisch onderzoek. In verschillende onderzoeken weet men het wantrouwen te overwinnen en te komen tot overeenkomsten over ondermeer de maximale afmetingen van schepen voor de Westsluis en veranderingen voor invaarprocedures voor de Westsluis. Ook wordt de opening gecreëerd om vanuit technisch oogpunt te kijken naar een nieuwe zeesluis bij Terneuzen en maatregelen die benodigd zouden zijn om grotere schepen de haven van Gent te laten bereiken.

Ronde 2: Rust en visievorming (1991-1997)

Nadat in de jaren tachtig veel onderzoek is gedaan naar een nieuwe zeesluis, raakt het proces in rustig vaarwater. Over het beheer van het kanaal en sluisen is er meer overeenstemming gekomen en de werkgroepen blijken redelijk goed te werken. Voor het onderzoek naar een nieuwe zeesluis is in de TSC afgesproken een brede beleidsanalyse voor te bereiden, maar deze voorbereidingen alleen duren al enkele jaren.

Daarnaast vragen andere zaken aandacht van de verschillende overheden en bedrijven de aandacht, waardoor de regionale agenda verandert. Zowel in de Gentse als in de Zeeuws-Vlaamse Kanaalzone gaan ROM-projecten lopen, die nieuwe mogelijkheden bieden om belangen te vertegenwoordigen in gebiedsvisies. Daarnaast komen de havenbedrijven in verzelfstandigingen terecht, waardoor de organisatiestructuur verandert.

De overgang naar de volgende ronde wordt bepaald door een wijziging in de inhoud van het proces. Voor de nieuwe sluis en aanpassingen aan het kanaal wordt besloten tot een onderzoek dat vele malen breder is dan de vrij technische onderzoeken die eerder werden uitgevoerd.

Ronde 3: Onderzoek moet doorbraak brengen (1998-2002)

In 1998 komt het tot de uitvoer van de beleidsanalyse naar de Nautische Toegang van het Kanaal Gent-Terneuzen, waarin een viertal toekomstvarianten worden ontwikkeld en waarin in brede zin een aantal daarmee samenhangende aspecten, op het gebied van milieu, verkeer, ruimtelijke ordening, economie en wet- en regelgeving worden onderzocht. Aansluitend wordt al een traject geschetst voor de besluitvorming, de bouw van een nieuwe sluis en de aanpassingen aan het kanaal. In vervolg op de Beleidsanalyse worden nog een drietal vervolgonderzoeken verricht naar de verzilting van het kanaal, de vervuiling van de kanaalbodem en de economische haalbaarheid.

Hoewel met deze studies de inhoudelijk kennis wordt verrijkt, wordt het proces niet op gang getrokken. Er is wel sprake van gemeenschappelijke aansturing van het onderzoek, maar voor Nederlandse organisaties bestaat er weinig urgentie om aan verbetering van sluisen en kanaal mee te werken. In de haven van Vlissingen is dan nog ruimte aan diep vaarwater en in de Kanaalzone hebben enkele bedrijven belang bij het lichten voor de sluisen bij Terneuzen. In Vlaanderen hebben de Gentse organisaties moeite om de centrale overheden te overtuigen van de investeringen. Daarnaast leveren de financieel-economische berekeningen met betrekking tot de kosten en baten geen overtuigend verhaal op.

Het proces raakt in een lichte impasse, doordat er op het centrale niveau niet het belang wordt ingezien van de gevraagde grote investeringen in het Kanaal Gent-Terneuzen. De besluitvorming rond het Kanaal Gent-Terneuzen wordt dan ook niet betrokken in het proces rond de verdieping van de Westerschelde. Deze impasse op het centrale niveau wordt echter doorbroken, doordat nieuwe actoren in het proces betrokken raken.

Ronde 4: Doorbraken door gezamenlijke urgentie (2003-2004)

In 2004 wordt de Commissie Balthazar-Van Gelder samengesteld, genoemd naar de gouverneur van de provincie Oost-Vlaanderen en de Commissaris van de Koningin van de provincie Zeeland, om de Nautische Toegang van het Kanaal te bekijken. De lokale en regionale actoren worden onder andere dankzij twee gebeurtenissen bijeen gebracht. In de eerste plaats wordt het Kanaal Gent-Terneuzen niet in het traject van de

Ontwikkelingsschets Schelde Estuarium opgenomen, wat tot Nederlands-Vlaamse overeenstemming over de verdieping van de Westerschelde moest leiden. Vanuit Gent wordt hierop volgend gevraagd om een apart onderzoek voor het Kanaal Gent-Terneuzen. Ten tweede reageren Vlaamse overheden op het plan voor een tunnel onder het kanaal bij Sluiskil. Zij gaven aan dat daarbij rekening zou moeten worden gehouden met toekomstige verdiepingen van het kanaal.

Het pleidooi dat wordt gevoerd voor een studie naar de nautische toegang van het Kanaal Gent-Terneuzen leidt uiteindelijk tot een opdracht van de Vlaamse en Nederlandse minister, van respectievelijk Mobiliteit en Verkeer en Waterstaat, aan de Gouverneur van Oost-Vlaanderen en de Commissaris van de Koningin van Zeeland om grensoverschrijdend overleg te starten om een breed maatschappelijk gedragen voorstel uit te werken, wat leidde tot de Commissie Balthazar-Van Gelder. In dit grensoverschrijdende overleg blijken de betrokken partijen elkaar goed te kunnen vinden. Er wordt een stappenplan uitgewerkt, waarin diverse infrastructurele projecten zijn opgenomen. In het eindadvies wordt gepleit voor de aanleg van een nieuwe zeesluis, die schepen van de Cape Size-categorie aankan, waarbij de voorkeur ligt op een sluis met een lengte van 550 meter en een breedte van 68 meter. Voor de toekomst wordt gepleit voor een diepte van het kanaal van 16 meter.

De Commissie Balthazar-Van Gelder zorgt op twee vlakken voor een duidelijke doorbraak in het dossier. Op relationeel vlak hebben partijen elkaar beter leren kennen en men blijkt, beter dan vooraf was verwacht, met elkaar te kunnen samenwerken, waardoor nieuwe verbanden zijn gecreëerd. Daarnaast is het resultaat een breed gedragen voorstel, dat voldoende basis biedt voor een sterk pleidooi bij de centrale overheden.

Op basis van dit advies wordt op 11 maart 2005 in het Derde Memorandum van Overeenstemming over de samenwerking in verband met het Schelde-estuarium opgenomen: *"Naar aanleiding van de gemeenschappelijke conclusies van de grensoverschrijdende overleggroep onder de leiding van de Commissaris van de Koningin van Zeeland en de Gouverneur van Oost-Vlaanderen en in overeenstemming met het Verdrag over het Kanaal Gent-Terneuzen uit 1960 zal de Technische Scheldecommissie over de toegankelijkheid van het Kanaal Gent-Terneuzen overleg voeren. De TSC zal voor 1 juli 2005 een besluit nemen over te nemen vervolgstappen. (...)Uitgangspunt bij de vervolgstappen, waarvan naar verwachting ook Kentallen Kosten Baten Analyses deel zullen uitmaken, is dat vóór 1 juli 2006 meer duidelijkheid bestaat over nut en noodzaak van een verdieping van het kanaal en een tweede grote sluis in relatie tot de verdiepte aanleg van een tunnel bij Sluiskil. Eventueel uit deze analyse voortkomende investeringen zullen altijd onderwerp zijn van overleg en nadere planvorming."*

De doorbraak die hiermee is bereikt geeft een persbericht van de Stad Gent duidelijk weer: *"De directie van het Havenbedrijf Gent GAB en zijn voorzitter, de Gentse schepen van de Haven Daniël Termont, laten in dit verband opmerken dat men er vanuit de Gentse regio, in samenwerking met de Zeeuwse bewindslieden, voor het eerst in geslaagd is in een dergelijk memorandum een passage te laten opnemen in verband met de nautische toegankelijkheid van de Kanaalzone Gent-Terneuzen."*(<http://www.gent.be/>)

Ronde 5: Centrale overheden pakken verantwoordelijkheid (2005-...)

De overgang naar de TSC zorgt ervoor dat zowel de inhoud, de actoren en de spelregels van het proces veranderen. Zoals eerder beschreven bestaat de Technische Scheldecommissie uit vertegenwoordigers van de centrale overheden. Volgens het memorandum zou er voor 1 juli 2005 een opzet moeten komen voor het vervolgproces en

zou een jaar later al een uitspraak over de diepte van het kanaal ten behoeve van de aanleg van de tunnel bij Sluiskil moeten worden gedaan.

Formeel houdt Nederland vast aan een planning van deze tunnel op de huidige diepte van het kanaal tot er duidelijkheid komt over de kosten van het dieper leggen van de tunnel en de bereidheid van Vlaanderen om deze kosten te dragen. Informeel wordt al in 2005 duidelijk dat Vlaanderen maximaal 25 miljoen euro wil bijdragen aan het dieper leggen van de tunnel. Uiteindelijk wordt in juni 2006 na onderzoek gekomen tot kosten van maximaal 24,4 miljoen euro voor het dieper leggen, uitgaande van een toekomstige diepte van 16 meter van het kanaal, van de tunnel. Ministers Peeters en Peijs sluiten op 20 juni 2006 hierover een akkoord.

De organisatie van het onderzoek van de TSC naar de maritieme toegang van het Kanaal Gent-Terneuzen voltrekt zich begin 2006 relatief op de achtergrond. Voor niet direct betrokken partijen zelfs dusdanig op de achtergrond dat in interviews wordt gemeld dat het proces is stilgevallen. In mei 2006 komt de berichtgeving in de pers echter meer op gang en met het optuigen van de organisatie worden ook meer partijen bekend gemaakt met de opzet.

In juni 2006 wordt de formele organisatie duidelijk met een bestuurlijke stuurgroep bestaande uit betrokken ministers, een ambtelijke stuurgroep met twee vertegenwoordigers van de Nederlandse rijksoverheid, twee vertegenwoordigers van de Vlaamse autoriteit, één vertegenwoordiger van de provincie Zeeland en één van de provincie Oost-Vlaanderen. Daarnaast wordt een Stakeholders Adviesforum opgericht, onder leiding van de heer Braks en mevrouw M. Smet, dat een adviserende rol krijgt en waarin regionale overheden en vertegenwoordigers van verschillende belangen deel zullen nemen.

Het doel van dit project Verkenning Kanaalzone Gent-Terneuzen 2008 is om op grond van de MIT- en OEEI-systematiek een verkenning en deel van de planstudiefase voor september 2008 te hebben uitgevoerd. Verschillende alternatieven voor de maritieme toegang van het Kanaal Gent-Terneuzen, met daarbij kosten, baten en verdeeleeffecten tussen Nederland en Vlaanderen, zouden dan aan de ministers en het Stakeholders Adviesforum kunnen worden voorgelegd.

7.4 Arena's van besluitvorming

Arena	Looptijd	Organisatie en verbanden	Taken en activiteiten
Technische Schelde Commissie (TSC) en werkgroepen	1948-nu	TSC, Terneuzen Gent sluis (TGS), Terneuzen-Gent overleg (TGO)	Onderzoeken technische aspecten met betrekking tot beheer en beleid voor het Kanaal Gent-Terneuzen
Commissie Balthazar-Van Gelder	2003-2004	Stuurgroep, projectgroep en workshops	Bepalen nut en noodzaak nieuwe sluis en toekomstige diepte Kanaal Gent-Terneuzen
Project Verkenning Kanaal Gent-Terneuzen 2008	2005-nu	Ambtelijke stuurgroep, bestuurlijk advies	Bepalen toekomstige diepte kanaal, kosten-batenanalyse nieuwe sluis en aanpassingen kanaal

Ministerieel overleg	Doorlopend	Overleg tussen Nederlandse en Belgische ministers	Sluiten van verdragen, kostenverdeling, vastleggen van afspraken
Belgische arena	Doorlopend	Geen vaste organisatie, bottom up verband	Lobby bij Vlaamse en Federale regering voor investeringen de haven van Gent

Technische Scheldecommissie: De Technische Scheldecommissie (TSC) is in 1948 opgericht en vormt een overlegplatform over technische aangelegenheden betreffende het Schelde-estuarium. In de TSC nemen ambtenaren van verschillende departementen en uitvoeringsorganisaties van de centrale overheden deel. Met name sinds begin jaren 80 heeft de TSC een belangrijke rol gehad in de besluitvorming over het Kanaal Gent-Terneuzen.

Commissie Balthazar-Van Gelder: In opdracht van de ministers werd een commissie opgericht met regionale en lokale overheden, de havenbedrijven en de Benelux Economische Unie. In de stuurgroep en de projectgroep vonden de belangrijkste discussies plaats met betrekking tot het advies aan de ministers. Daarnaast vond onderzoek en uitwerking plaats in een projectbureau en door een adviesbureau. Deze arena kent slechts een korte looptijd in de periode 2003-2004.

Project Verkenning Kanaal Gent-Terneuzen 2008: In dit project wordt getracht twee lijnen aan elkaar te koppelen. Vanuit een projectorganisatie en ambtelijke stuurgroep zal de aansturing van het onderzoek en de uitwerking van varianten plaatsvinden. In het stakeholders adviesforum zal worden getracht vanuit regionale overheden en belangenorganisaties advies te geven en draagvlak te creëren voor varianten voor de verbetering van de nautische toegankelijkheid. De ambtelijke stuurgroep bestaat uit vertegenwoordigers van de Nederlandse en Belgische centrale overheden en van de provincies Oost-Vlaanderen en Zeeland.

Ministerieel overleg: Het hoogste schaalniveau van besluitvorming is de arena waar de overleggen tussen de ministers in plaatsvinden. Veelal gaat het hierbij om besluitvorming van zaken die via overeenstemming andere arena's op de agenda zijn gekomen. Kenmerkend voor deze arena zijn ook de koppelingen die vaak tussen projecten worden aangebracht, waarbij de besluitvorming in pakketten geschiedt. Voor het Kanaal Gent-Terneuzen betreft het overleggen tussen de Vlaamse minister van Openbare Werken en de Nederlandse minister van Verkeer en Waterstaat of tussen de premiers.

Belgische arena: Een extra arena is de Belgische arena, vanwege het bottom up lobbywerk wat wordt gedaan door diverse regionale partijen richting het Vlaamse gewest. Het Gentse havenbedrijf, de Stad Gent, de provincie Oost-Vlaanderen en verschillende werkgevers en belangenverenigingen werken in deze arena al lange tijd aan het op de agenda krijgen en houden van investeringen voor verbeteringen aan de nautische toegankelijkheid van de haven van Gent. In Nederland is een dergelijke arena in veel mindere mate aanwezig.

7.5 Actoren

Voor de actoren wordt onderscheid gemaakt tussen centrale actoren, die veel contacten onderhouden met andere actoren, in verschillende arena's participeren en die een belangrijke rol vervullen of hebben vervuld in deze arena's, en overige belangrijke

actoren. In het beschreven proces zijn er vijf partijen die in het proces een duidelijke centrale rol hebben gespeeld:

Rijkswaterstaat/ Ministerie van V en W: Als beheerder van het sluiscomplex en het Nederlandse deel van het kanaal is Rijkswaterstaat altijd in hoge mate bij de ontwikkelingen rond de maritieme toegang betrokken. Hoewel de organisatie in de Commissie Balthazar-Van Gelder een meer teruggetrokken rol had, draagt het in de Project Verkenning Kanaalzone Gent-Terneuzen veel verantwoordelijkheid. Daarnaast speelt Rijkswaterstaat een belangrijke rol in de Technische Scheldecommissie. Als beheerder streeft Rijkswaterstaat naar een zo optimaal mogelijk gebruik van de sluisen en het Kanaal Gent-Terneuzen. Voor investeringen in het sluiscomplex en het Kanaal Gent-Terneuzen wordt door het ministerie rekening gehouden met de kosten en baten hiervan en de verdelingseffecten tussen Nederland en België.

Administratie Waterwegen en Zeewezen (AWZ), Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, afdeling Maritieme Toegang: Verschillende staatsvormingen hebben sinds 1970 ervoor gezorgd dat België een federale staat is geworden. Zo zijn ook diverse taken met betrekking tot de maritieme toegang van Gent en het beheer en aanleg van diverse non-commerciële infrastructuur een Vlaamse aangelegenheid geworden. Vanuit die functie speelde het in april 2006 opgeheven AWZ een belangrijke rol, die nu wordt vervuld door de afdeling Maritieme Toegang. Net als Rijkswaterstaat in Nederland is deze afdeling in het kader van de TSC een belangrijke eindverantwoordelijke voor het project Verkenning Kanaalzone Gent- Terneuzen. Rond de nautische toegang wordt gestreefd naar het optimaliseren van deze toegang, maar investeringen in het Kanaal Gent-Terneuzen worden afgewogen tegen andere investeringen, zoals investeringen in de andere Vlaamse havens.

Provincie Oost-Vlaanderen: De provincies zijn van oudsher geen directe betrokken partij bij de maritieme toegang tot havens. Via het project Gentse Kanaalzone heeft de provincie een rol als regisseur gekregen en mede vanuit de gewestelijke rol van de gouverneur is deze rol met de Commissie Balthazar-Van Gelder ook uitgestrekt naar de maritieme toegang. In het nieuwe project van de TSC wordt deze centrale rol, met een plaats in de ambtelijke stuurgroep, ook onderkend.

Provincie Zeeland: Ook de provincie Zeeland had oorspronkelijk geen rechtstreekse bemoeienis met de maritieme toegang van het kanaal Gent-Terneuzen. Vanuit het provinciale belang bij de tunnel bij Sluiskil en als tegenhanger van de provincie Oost-Vlaanderen in de Commissie Van Balthazar-Gelder, heeft de provincie ook een centrale rol gekregen.

Havenbedrijf Gent/ de Stad Gent: De haven van Gent heeft veel belang bij een goede bereikbaarheid over water, vanwege de concurrentiepositie van de haven en het behoud van grote bedrijven in de haven. Het havenbedrijf is een Gemeentelijk Autonoom Bedrijf en in die zin rechtstreeks aan de gemeentelijke organisatie van de Stad Gent verbonden. Onder leiding van havenschepen Termont is er vanuit het Gentse havenbedrijf en de Stad Gent in de Belgische arena stevig gelobbyd om de maritieme toegang van de haven van Gent hoog op de agenda te krijgen. Daarnaast waren vertegenwoordigers van de haven van Gent actieve deelnemers aan de Commissie Balthazar-Van Gelder.

Overige belangrijke betrokken actoren:

- Sidmar/ Arcelor: Staalfabrikant Sidmar, onderdeel van Arcelor, is één van de grote werkgevers in de Kanaalzone en heeft veel belang bij maritieme toegang tot bij het bedrijf voor de grotere zeeschepen, vanwege de grote afstanden waarvandaan kolen en erts worden gehaald. Als bedrijf dat veel werkgelegenheid levert en een hoge

- toegevoegde economische waarde realiseert, is het een belangrijke partij in de regio. Het bedrijf is echter niet rechtstreeks in de arena's betrokken.
- Vegho: De vereniging van havenondernemers in de Gentse Kanaalzone is actief pleitbezorger van een nieuwe sluis en heeft het als één van de belangrijkste punten op de agenda staan bij overleggen met Belgische overheden. De positie van de Vegho is uit historisch oogpunt minder sterk dan die van de grote werkgevers.
 - Zeeland Seaports: Formeel neemt Zeeland Seaports de houding aan dat het de verbetering van de nautische toegang steunt uit collegiaal oogpunt naar de haven van Gent toe. Zeeland Seaports is ondanks dat het veel contacten heeft en deelneemt in de projectarena's, niet ingeschaald bij de centrale actoren, omdat in dit aandachtsgebied voor een meer afwachtende rol is gekozen.
 - BZW/ Kring van Werkgevers Kanaalzone: De Brabants Zeeuwse Werkgeversvereniging en toegespitst de Kring van Werkgevers Kanaalzone vertegenwoordigen diverse werkgevers in het Nederlandse deel van de Kanaalzone. Vanwege het beperkte economische belang dat deze bedrijven bij toegang tot het kanaal voor grotere schepen hebben, is deze organisatie in beperkte mate actief geweest in de diverse arena's rond dit vraagstuk.
 - Gemeente Terneuzen: Het Nederlandse deel van het kanaal en het sluisencomplex bevinden zich op grondgebied van de gemeente Terneuzen. Diverse hiermee samenhangende onderwerpen, zoals de bruggen over de sluisen en het kanaal, de veiligheid bij de sluisen en op het kanaal, zijn van belang voor de gemeente. Uitbreiding van het kanaal en een nieuwe sluis vragen ook planologische aandacht van de gemeente.
 - Gemeente Zelzate: De gemeente Zelzate heeft als gemeente die wordt doorsneden door het kanaal een rol in dit dossier. Zowel bij verdieping als verbreding van het kanaal zouden er maatregelen binnen de gemeentegrenzen van Zelzate moeten worden genomen. De gemeente Zelzate heeft echter niet de capaciteit om in alle arena's actief invloed uit te oefenen.

7.6 Grensoverschrijdende samenwerking

Het Kanaal Gent-Terneuzen is vanuit de historie een onderwerp van grensoverschrijdend overleg. In de eerste jaren na opening scheidde België zich af van Nederland en sindsdien zijn veel van de werkzaamheden aan het kanaal onderwerp van onderhandeling en verdragen geweest. Zo waren ook de bouw van de nieuwe sluisen bij Terneuzen en aanpassingen aan het kanaal van 1968 onderwerp van een verdrag in 1960.

Zoals in de rondes van besluitvorming is beschreven, is sinds de discussies in de jaren tachtig het overleg steeds meer verschoven van onderhandelen naar samenwerken. Waar begin jaren tachtig overleg werd gekenmerkt door langdurige discussies en een gegevensstrijd over de toe te laten schepen tot de Westsluis bij Terneuzen, is in de loop van de tijd via de Technische Scheldec commissie en de hierbij behorende werkgroepen een vaste samenwerkingsstructuur ontstaan. Ondanks deze samenwerking zorgt de verdeelsleutel bij investeringen nog steeds voor onderhandelingsituaties, die niet altijd vlot verlopen.

Een voorbeeld hiervan is de onderhandeling over de vervanging van de basculebruggen over de Westsluis bij Terneuzen. In februari 2006 werd één van de twee bruggen beschadigd door een aanvaring. Hierdoor was deze niet meer beschikbaar voor het wegverkeer. Deze situatie vroeg snelle reparatie of vervanging, maar de onderhandelingen over eventuele vervanging door rolbruggen zorgden voor vertraging hierbij. Uiteindelijk werd eind juni een compromis bereikt en was door een spoedreparatie de brug toch redelijk snel weer beschikbaar voor autoverkeer.

De grensoverschrijdende samenwerking betreffende de aanleg van een nieuwe sluis en aanpassingen aan het kanaal, vinden voornamelijk plaats in projectmatige verbanden. In de Commissie Balthazar-Van Gelder waren voornamelijk de regionale partijen vertegenwoordigd en resulteerde de samenwerking in het op nationaal niveau op de agenda krijgen van de maritieme toegankelijkheid van het Kanaal Gent-Terneuzen. Het Project Verkenning Kanaal Gent-Terneuzen 2008 zal als grensoverschrijdende samenwerking aan de beschrijving van de productiefase voldoen. In dit project zal gezamenlijk een aantal onderzoeken worden uitgevoerd en worden aangestuurd.

7.7 Rol van de provincie

De rol van de provincie Zeeland bij de maritieme toegang van havens van Terneuzen en Gent is van oudsher geen erg actieve rol. Het overleg over de maritieme toegang verliep via de centrale overheden en via Rijkswaterstaat.

Met de Commissie Balthazar-Van Gelder hebben de provincies in die fase de rol van regisseur toegewezen gekregen en ook actief op zich genomen. Zeker in Nederland is het een uitzondering dat een minister een dergelijke opdracht rechtstreeks aan de Commissaris van de Koningin geeft. Ondanks de uitzonderlijke situatie bleken de Gouverneur en de Commissaris van de Koningin samen met hun ambtelijke apparaat goed in staat dit project in te richten en bleek de samenwerking goed te verlopen. Op regionaal niveau werd draagvlak gecreëerd, werd een breed gedragen visie opgesteld en daarmee een opening gecreëerd voor verdere besluitvorming op het niveau van de centrale overheden.

Met het project van de Technische Scheldec commissie is de rol van regisseur nadrukkelijk bij de centrale overheden komen te liggen. De voorgaande periode heeft er echter voor gezorgd dat de provincies ook in dit proces nog een sterke rol hebben gekregen met aanwezigheid in de ambtelijke stuurgroep en in het stakeholders overlegforum.

Van de provincies wordt verwacht dat zij in het proces rond de nautische toegankelijkheid een rol van inspirator en supporter zullen spelen. Dit houdt in dat zij in de ambtelijke stuurgroep procesmatig de ontwikkelingen op het gebied van onderzoek kunnen ondersteunen en mede kunnen sturen. In het stakeholders overlegforum zouden de provinciale vertegenwoordigers samen met de voorzitters, de heer Braks en mevrouw M. Smet, bij moeten dragen aan het creëren van regionaal draagvlak voor het proces en voor één of meer varianten die worden aangedragen.

8 Ontwikkeling Bedrijvigheid

8.1 Inleiding

Aan zowel de Belgische als aan de Nederlandse kant van de grens zijn in de Kanaalzone grote terreinen ingericht voor havengebonden bedrijvigheid. Aan de Nederlandse kant is chemiebedrijf DOW een belangrijke werkgever in de regio. Aan Belgische zijde zijn Sidmar en Volvo grote spelers in het havengebied.

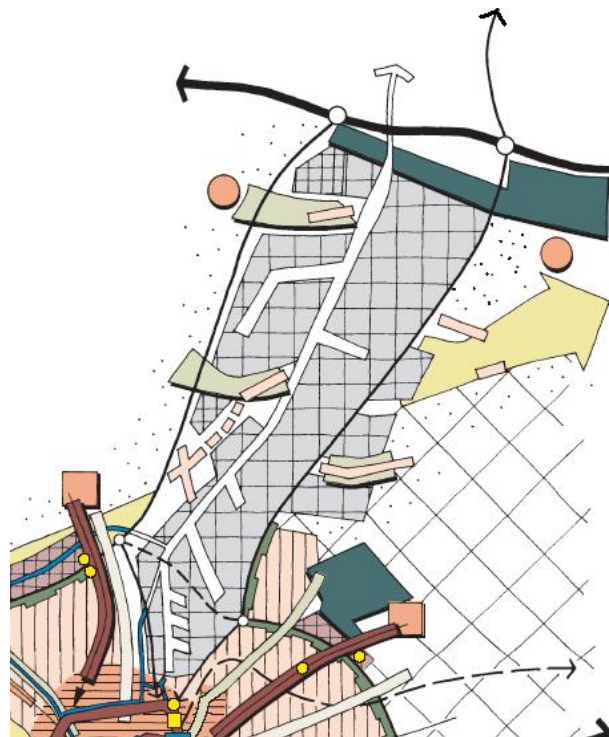
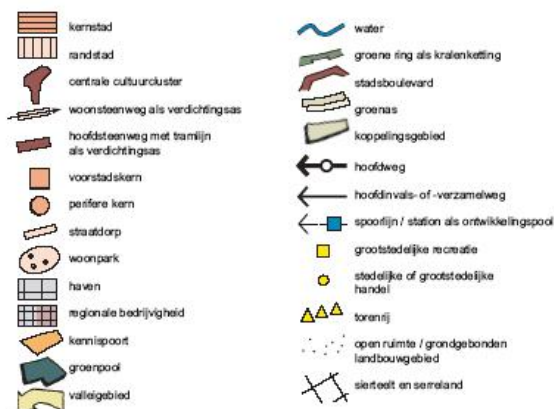
De bedrijvigheid staat garant voor veel werkgelegenheid in de regio en levert relatief een hoge toegevoegde economische waarde op. Tegen het concurrentiegeweld van havens als Rotterdam en Antwerpen kan dit gebied niet op, maar desondanks heeft het in verschillende markten een sterke positie opgebouwd.

De havenbedrijven en verschillende overheden proberen het economische belang te behouden en verder te ontwikkelen. Daarbij gaat het in de eerste plaats om beheer van haventerreinen en waar mogelijk bieden van gunstige omstandigheden voor de bedrijvigheid. Daarnaast gaat het om ontwikkelen van nieuwe terreinen en het inspelen op nieuwe ontwikkelingen.

8.2 Beschrijving aandachtsgebied

In de Kanaalzone heeft zich veel bedrijvigheid langs het kanaal gevestigd. Een kaart van het gebied levert een beeld op van een lint van bedrijvigheid. Van Gent tot aan de Nederlands-Belgische grens is de beschikbare ruimte langs het kanaal straks na de invulling van het Kluisendok bijna volledig ingevuld met ofwel bedrijvigheid of dorpen (zie figuur). In Nederland is langs het kanaal weliswaar meer ruimte vrij van bedrijvigheid, maar met 1000 hectare aan ingevuld bedrijfsterrein is ook daar veel bedrijvigheid gevestigd.

Kenmerkend voor de Kanaalzone is daarbij dat de havens qua overslag van goederen een relatief beperkte functie hebben, maar een relatief hogere toegevoegde economische waarde hebben, met name door de aanwezigheid van de diverse maakindustrieën. In de industrieën zijn de metaal-, chemie, automotieve en agro-industrie het beste vertegenwoordigd.



Figuur 5: Uitsnede Gentse Kanaalzone uit "Synthese van de gewenste ruimtelijke structuur" uit het Ruimtelijk structuurplan Gent (2003)

In de jaren negentig is er gekozen om de havens in de Kanaalzone met nieuwe terreinen uit te breiden. Ten zuiden van Terneuzen wordt de Axelse Vlakte ontwikkeld en bij DOW wordt het Value Park Terneuzen ontwikkeld. In de haven van Gent is met de aanleg van het Kluizendok nieuwe ruimte gecreëerd voor bedrijvigheid. Voor de toekomst wordt gesproken over de ontwikkeling van het gebied tussen de aanlanding van de Westerscheldetunnel en het sluisencomplex, onder de naam de Westelijke Kanaaloever.

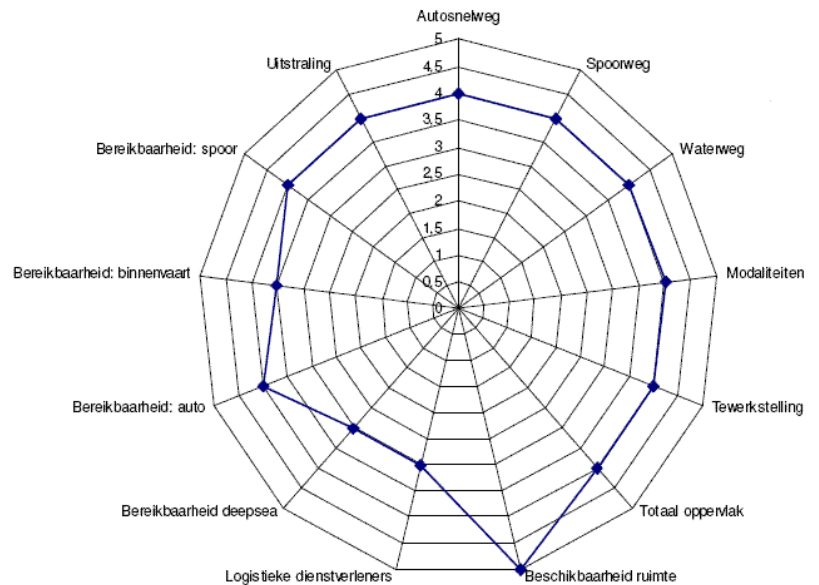


Fig. 6 : Webdiagram van vestigingsfactoren voor de Kanaalzone Gent-Terneuzen (Bron: Buck Consultants, 2004)

Een van de beperkingen van de havenontwikkelingen in de Kanaalzone is het ontbreken van mogelijkheden voor het ontvangen van containerschepen op grote schaal. Een steeds groter deel van de zeevrachten wordt juist per container vervoerd, waarbij ook vroegere bulkproducten per container worden vervoerd. Voor de havens in de Kanaalzone is het daarom zaak om goede verbindingen te onderhouden met verschillende containerhavens.

8.3 Ronden van besluitvorming

De besluitvorming over projecten voor de economische ontwikkeling vinden met betrekking tot de Kanaalzone veelal in door de grens gescheiden arena's plaats, waarbij concurrentie een belangrijkere plaats lijkt in te nemen dan samenwerking doet. Vanwege de koppelingen die desondanks tussen ontwikkelingen vallen te leggen, wordt het hier toch beschreven als zijnde één proces.

Ronde 1: ROM-projecten en uitbreidingsmogelijkheden (1988-1996)

In de jaren negentig worden door de havenbedrijven nieuwe terreinen gezocht om uitbreidingen te realiseren. Na de uitbreidingen in de jaren zestig en zeventig was in de jaren tachtig de havenontwikkeling beperkt gebleven. In de jaren negentig keek men naar mogelijkheden om de havens verder te ontwikkelen en binnen het bestaande havengebied terreinen te revitaliseren.

In het Nederlandse deel van de Kanaalzone maakten de gemeentes Terneuzen en Sas van Gent deel uit van het havenschap Terneuzen. Waar er voor het ROM-project Kanaalzone Zeeuwsch-Vlaanderen tussen de gemeentes nog werd geconcurrereerd voor de ontwikkeling van haventerreinen, wordt met het plan van aanpak een ontwikkelingsvolgorde van haventerreinen vastgelegd, die ook in de diverse beleidsdocumenten wordt vastgelegd. De eerste prioriteit komt daardoor te liggen bij de ontwikkeling van de Axelse Vlakte. Voor de Zeeuws-Vlaamse Kanaalzone is dit de doorbraak die toekomstige ontwikkelingen kans geeft.

In de Gentse Kanaalzone wordt in dezelfde periode besloten om een nieuw dok op de westelijke kanaaloever aan te gaan leggen, het Kluizendok. Hiermee wordt het laatste grote stuk 'vrije' ruimte langs het kanaal in de Gentse Kanaalzone ingepland. Vanuit het ROM-project Gentse Kanaalzone kan regionaal worden gewerkt aan optimale inpassing in

en aanpassing van de ruimtelijke structuur. In 1996 wordt begonnen met de eerste werkzaamheden aan dit dok.

Ronde 2: In de ban van de tunnel (1997-2003)

Als in 1998 met de bouw van de Westerscheldetunnel wordt begonnen, zien daarmee velen nieuwe economische kansen voor Zeeuws-Vlaanderen opdoemen. De vaste verbinding met de rest van Zeeland en Nederland zou de relatieve economische ligging van de Zeeuws-Vlaamse Kanaalzone verbeteren. De dan nog drie gemeentes Axel, Sas van Gent en Terneuzen laten onderzoeken uitvoeren naar de economische mogelijkheden. In deze onderzoeken worden nieuwe kansen geschetst voor economische ontwikkeling.

De havenschappen veranderen in deze periode van structuur. Het havenschap Terneuzen vormt per 1 januari 1998 samen met het havenschap Vlissingen Zeeland Seaports. Het rijk had enkele jaren daarvoor aangegeven uit de havenbedrijven te willen stappen en stimuleerde de eenwording van de Zeeuwse havens. Met als aandeelhouders de provincie Zeeland en de gemeentes Vlissingen, Borsele, Terneuzen, Axel en Sas van Gent werd Zeeland Seaports opgericht, waarbij nog wel voor de havens van Terneuzen en Vlissingen aparte begrotingen worden gehanteerd.

Ook het Gentse bedrijf maakt een structuurverandering door. Het wordt per 1 januari 2000 een Gemeentelijk Autonoom Bedrijf. Vanuit het Vlaamse havendecreet was het een eis dat de havenbedrijven werden ondergebracht in een eigen rechtspersoon en geen direct onderdeel meer zouden zijn van de gemeentelijke organisatie.

In 2002 laat Zeeland Seaports ook een ontwikkelingsvisie opstellen voor de Westelijke Kanaaloever. Dit gebied ligt grofweg tussen de aanlanding van de Westerscheldetunnel en de sluisen bij Terneuzen in. In deze ontwikkelingsvisie wordt in de marktverkenning geconcludeerd dat voor een deel de huidige industrie en toeleveranciers hiervan zich in dit gebied zouden kunnen vestigen. Daarnaast wordt gedacht dat door de aanleg van de Westerscheldetunnel en de komst van de Westerschelde Containerterminal bij Vlissingen er kansen zijn voor het aantrekken van logistieke diensten en distributie-activiteiten (NEI, 2002).

In 2002 wordt de samenwerking van Zeeland Seaports en DOW Benelux bekrachtigd voor de ontwikkeling van de Mosselbanken en de Braakmanpolder. Het chemiebedrijf had aansluitend aan de eigen productielocatie enkele terreinen in eigendom en begon midden jaren negentig met het geschikt maken hiervan voor andere bedrijven. Onder de naam Value Park Terneuzen wordt getracht bedrijven te werven die qua activiteiten aansluiten bij Dow. De combinatie weet al vrij snel drie bedrijven aan te trekken voor deze locatie.

Ondertussen verloopt de ontwikkeling van het Kluizendok en de Axelse Vlakte moeizamer dan verwacht. Bij het Kluizendok vragen procedures over het verleggen van een spoorlijn en de sanering van de chemische stortplaats van La Flordienne extra tijd. Bij de Axelse Vlakte valt de interesse van bedrijven tegen en verloopt het aantrekken van bedrijven moeizaam.

In het begin van de nieuwe eeuw starten de havenbedrijven een onderzoek naar een hechtere samenwerking tussen Zeeland Seaports en het Havenbedrijf Gent. Aanvankelijk heeft het in 2003 de voorkeur om één beheermaatschappij voor de havens op te richten. Uit onderzoek blijkt dit echter in strijd met het Vlaamse havendecreet. Daarin wordt meer aangestuurd op samenwerking tussen de Vlaamse havens dan op grensoverschrijdende samenwerking (PZC, 29 maart 2003). Besloten wordt tot een

minder formele vorm van samenwerking, waarbij aandacht zou moeten worden besteed aan op gezamenlijke promotie van de Kanaalzone, stimulering van de grensoverschrijdende contacten tussen bedrijven, het plegen van gezamenlijke acquisitie, uitwisseling van havenarbeiders en belangenbehartiging op het gebied van de infrastructuur en havenprojecten.

Zeeland Seaports blijft echter zoeken naar een sterke partner voor de ontwikkeling van de Zeeuwse havens en sluit nog in 2003 daarvoor een verdergaande samenwerking met het Havenbedrijf Rotterdam voor de al bestaande Exploitatiemaatschappij Schelde Maas (ESM). Met name omdat vanuit dit samenwerkingsverband ook voor gronden in de Kanaalzone de werving van bedrijven wordt gedaan, verliest het Havenbedrijf Gent vertrouwen in nauwere samenwerking met Zeeland Seaports.

Achteraf kan dit worden gezien als een strategische keuze die ontwikkelingen in de Kanaalzone doet stagneren. Vanuit de ESM en Zeeland Seaports gaat de aandacht uit naar de vestiging van de Westerschelde Container Terminal en invulling van de aantrekkelijk aan diep water gelegen terreinen bij Vlissingen. Met name de mogelijkheid op invulling van de Axelse Vlakte in samenwerking met het Havenbedrijf Gent kwam niet meer serieus aan bod, doordat ook dit terrein was ingebracht in de Exploitatiemaatschappij Schelde-Maas.

Ronde 3: Nieuwe ronde, nieuwe kansen (2004-....)

Met het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen en de Nota Ruimte in Nederland worden de nationale belangen van de bedrijvigheid in de Kanaalzone erkend. In Nederland wordt de Kanaalzone samen met het Sloegebied, het havengebied bij Vlissingen, benoemd als economisch kerngebied. In het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen werd in 1997 de Gentse haven al als één van de Vlaamse economische poorten genoemd, die de motor vormen voor de economische ontwikkelingen. Voor de Kanaalzone een bevestiging van het economische belang en een extra argument om bij de centrale overheden te pleiten voor economische stimulering en faciliterende investeringen.

In Nederland krijgt de benoeming tot economisch kerngebied een vervolg in de nota Pieken in de Delta. Vanuit de uitgangspunten van die nota hebben de provincies Zeeland en Noord-Brabant, de REWIN en de Brabantse Ontwikkelingsmaatschappij samen met het ministerie van Economische Zaken de ambities opgesteld voor Zuidwest Nederland, waarbij de nadruk ligt op de procesindustrie, logistiek en toerisme.

In de aanloop naar de opening van het Kluizendok verloopt de uitgifte van terreinen voorspoedig. Bij de opening van het Kluizendok in november 2005 is al een kwart van de 400 hectare nieuw beschikbare water- en niet-watergebonden terreinen ingenomen door bedrijven. Verwacht wordt dat in 2007 de bouw van het dok volkomen voltooid is.

Ondertussen blijft de samenwerking tussen de havens toch trekken. Met als aanleiding de samenwerkingsovereenkomst uit 2003 wordt een nieuw onderzoek uitgevoerd naar samenwerking tussen Zeeland Seaports en het Havenbedrijf Gent. De conclusie uit dit onderzoek (De Langen et al., 2006) is dat intensivering van de samenwerking wenselijk is en hiertoe worden een aantal aanbevelingen gedaan. De meest vergaande aanbeveling is het opstellen van een businessplan voor de commerciële samenwerking in een gezamenlijke dochterorganisatie.

Vanuit het bestuur van Zeeland Seaports wordt deze stap afgewezen, omdat men eerst een onderzoek naar de samenwerking met Rotterdam in de ESM wil afwachten. Naar buiten toe krijgt de afwijzing van dit punt de aandacht en daardoor lijkt intensivering van de samenwerking afgeketst in plaats van dichterbij gekomen.

In 2006 worden bij Terneuzen en bij Gent bijna soortgelijke projecten gestart op het terrein van bio-industrie. Op de Axelse Vlakte is een kassencomplex van 300 hectare gepland en gezien de koppelingen die met omliggende bedrijvigheid zouden kunnen worden gelegd op het gebied van restwarmte, CO2 en de combinatie met een biomassacentrale, wordt onderzocht hoe dit cluster kan worden geoptimaliseerd en of in de toekomst op dit gebied nog meer kansen kunnen worden gecreëerd. Hierbij is ook een punt van aandacht de eventuele vestiging van de bio-ethanolproductie van Nedalco bij Cerestar ten westen van het kanaal bij Sas van Gent.

Ook het Havenbedrijf Gent richt zich met een eigen project op de biobrandstofproductie. Onder de naam Bio-Energy Valley is een project opgezet met enkele bedrijven en de Universiteit Gent voor de productie van biodiesel en bio-ethanol en kennisontwikkeling rond deze brandstoffen. Met dit project hoopt het havenbedrijf Gent tevens de nieuwe oriëntatie als groene haven uit te bouwen.

Met het Kluizendok en de bio-industrie lijkt de ontwikkeling van de Kanaalzone aan vaart te winnen, maar in de komende jaren zal moeten blijken of hiermee nieuwe kansen zijn gecreëerd of dat er sprake is van een incidentele versterking van de al aanwezige bedrijvigheid.

8.4 Arena's van Besluitvorming

Arena	Looptijd	Organisatie	Taken en activiteiten
Zeeland Seaports	1998-nu	Algemeen bestuur, dagelijks bestuur	Opstellen beleidsvisie, besluitvorming investeringen, prioriteiten stellen
Regionale arena Zeeuws-Vlaamse Kanaalzone	Doorlopend	Geen vast organisatieverband	Lange termijn keuzes en inbedding bedrijvigheid, projectsamenwerking
Havensamenwerking	1995- nu	ESM en lossere verbanden	Ontwikkeling van terreinen, promotie en acquisitie, kennisuitwisseling, gezamenlijk lobbywerk
Regionaal overleg Gentse Kanaalzone	2002-nu	SRO en losse organisatieverbanden	Regionale afweging en advisering Vlaams gewest
Vlaamse arena	Doorlopend	Gewestelijke Vlaamse bestuursorganen	Vaststelling strategisch plan, gewestplannen, (financiële) ondersteuning ontwikkeling haventerreinen

Zeeland Seaports: Hoewel Zeeland Seaports ook als een actor in het gebied actief is, is het tevens een arena waar de verschillende deelnemende overheden (Provincie Zeeland, gemeenten Vlissingen, Borsele en Terneuzen) prioriteiten stellen met betrekking tot havenontwikkeling en gezamenlijk beleid formuleren. Vanwege de gescheiden begroting en zeggenschap voor het havengebied Vlissingen en het havengebied Terneuzen, hebben met betrekking tot de Kanaalzone de provincie Zeeland en de gemeente Terneuzen de meeste zeggenschap. In de Beleidsvisie van Zeeland Seaports is de gekozen ontwikkelingslijn vastgelegd.

Regionale arena Zeeuws-Vlaamse Kanaalzone: In deze arena wordt door diverse partijen gesproken over de economische ontwikkelingen in de Kanaalzone. Hierbij gaat het om overleggen over de ruimtelijke inbedding van ontwikkelingen, zoals in het ROM-project, lange termijnvisies en projectmatige samenwerking zoals bij inventarisaties voor benodigde bedrijfsruimtes, maar ook bij de ontwikkeling van terreinen zoals bij het Value Park Terneuzen.

Havensamenwerking: De arena van samenwerking tussen havenbedrijven is er één van vele wisselende verbanden en strategische acties. De scheidslijnen zijn veelal onduidelijk en veel samenwerkingen blijven hangen in losse verbanden tussen de havens. Hierbij kunnen worden genoemd de samenwerking tussen de Scheldemondhavens (Gent, Zeeland Seaports, Antwerpen, Zeebrugge), de samenwerking tussen de Vlaamse havens. Een commercieel samenwerkingsverband is de Exploitatiemaatschappij Schelde-Maas, waarin Zeeland Seaports samenwerkt met het Havenbedrijf Rotterdam voor acquisitie en ontwikkeling van haventerreinen.

Regionaal overleg Gentse Kanaalzone: Waar de regionale en lokale overheden in de Zeeuws-Vlaamse Kanaalzone wat betreft havenontwikkeling elkaar vinden in Zeeland Seaports, is het Gentse havenbedrijf veel meer een aangelegenheid van de stad Gent. De lokale en regionale overheden vinden elkaar voor afstemming van beleid in andere organen zoals het Subregionaal Overlegorgaan voor het Gentse zeehavengebied en in het project Gentse Kanaalzone. Hierbij moet worden aangetekend dat de Vlaamse arena een grote rol speelt en deze arena's deels op elkaar aansluiten.

Vlaamse arena: De Vlaamse havens zijn benoemd als van Vlaams belang en daardoor liggen diverse bevoegdheden en verantwoordelijkheden ook op het niveau van het Vlaamse Gewest. Besluitvorming over het strategisch plan voor de Gentse Kanaalzone, aanpassingen aan gewestplannen en (financiële) ondersteuning bij ontwikkelingen zoals het Kluizendok worden op gewestelijk niveau genomen. Daardoor heeft het debat op Vlaams niveau, en de strategische keuzes die tussen de Vlaamse havens worden gemaakt, zeer veel invloed op de ontwikkeling van bedrijvigheid in de Kanaalzone.

8.5 Actoren

Zeeland Seaports: De ontwikkeling en beheer van havengebonden bedrijfsterreinen in de Kanaalzone is de verantwoordelijkheid van Zeeland Seaports. In de Beleidsvisie 2005-2015 (Zeeland Seaports, 2004) wordt de missie omschreven als: *"de bedrijvigheid en werkgelegenheid en daarmee de duurzame economische ontwikkeling van de provincie Zeeland te stimuleren."* (Zeeland Seaports, 2004, p. 9) In de arena's neemt Zeeland Seaports hiertoe een centrale rol in, waarbij er veel contact is met overheden en het bedrijfsleven en Zeeland Seaports heeft in diverse projecten een trekkende/ regisserende rol.

Gemeente Terneuzen: Het Nederlandse deel van de Kanaalzone is geheel grondgebied van de gemeente Terneuzen. Voor havengebonden ontwikkeling heeft de gemeente een meer faciliterende rol naar Zeeland Seaports toe en via het bestuur van Zeeland Seaports kan invloed worden uitgeoefend. De ontwikkeling 'droge' bedrijvigheid vindt op een kleinere schaal plaats en heeft met name lokale betekenis. De gemeente steunt de ontwikkeling van bedrijvigheid en hecht grote waarde aan de aanwezigheid van Dow. Daarnaast houdt de gemeente echter ook de leefbaarheid voor de bewoners scherp in het oog. In het algemeen is te zeggen dat de gemeente Terneuzen vanwege het grote grondgebied een belangrijke rol inneemt in de verschillende arena's.

Provincie Zeeland: De provincie Zeeland heeft een strategisch sterke positie in Zeeland Seaports en kan daarmee ten dele haar economische beleid ten uitvoer brengen. Binnen

de provincie bestaat echter ook een spanningsveld tussen de wens om economische ontwikkeling te stimuleren en het behoud van het groene karakter van de provincie Zeeland. Middels de tweesporenbenadering, met enerzijds aandacht voor concentratie, uitbouw en versterking van economische activiteiten in de havens en in de stedelijke ontwikkelingsgebieden en anderzijds aandacht voor behoud en versterking van de groenblauwe oase, wordt getracht dit in goede banen te leiden.

Exploitatiemaatschappij Schelde-Maas: In 1995 was er voor de haven van Vlissingen een joint venture gesloten met het Rotterdamse havenbedrijf voor de ontwikkelingen van enkele haventerreinen. In 2003 is de samenwerking uitgebreid naar een situatie waarbij vrije en nieuwe haventerreinen via dit samenwerkingsverband zouden worden ontwikkeld. Zeeland Seaports en het Havenbedrijf Rotterdam zijn gelijkwaardige partners in dit verband. De Axelse Vlake werd in 2004 weer ondergebracht bij Zeeland Seaports. Momenteel wordt de samenwerking geëvalueerd in een onderzoek en mogelijk wordt gekozen om voor de toekomst de ESM alleen nog in te zetten voor de Westerschelde Container Terminal.

Havenbedrijf Gent: Het Havenbedrijf Gent is sinds 2000 een Gemeentelijk Autonoom bedrijf. Als rechtspersoon is het daardoor formeel los komen te staan van de Stad Gent. Doordat de raad van bestuur bijna volledig, de directeur-generaal van het havenbedrijf vormt de uitzondering, bestaat uit raadsleden van de Stad Gent die ook door de gemeenteraad worden benoemd, is het verband tussen het economisch beleid van de stad en het havenbedrijf zeer sterk. Zeker omdat zowel economische aangelegenheden als de haven onder schepen (wethouder) Termont vallen.

Vlaamse Gewest: Met het Vlaamse havendecreet en verschillende beleidsplannen heeft het Vlaamse Gewest vanuit het belang van de havens voor Vlaanderen verschillende bevoegdheden en verantwoordelijkheid voor de vier grote Vlaamse havens. Daarbij betreft het de afbakening van het havengebied, het ontwikkelen van havenbeleid en onderhoud van de maritieme toegangswegen en de basisinfrastructuur. Bij het Vlaamse havenbeleid hebben de havenbedrijven een adviesrol en voor het subregionale beleid kan het Vlaamse Gewest een subregionaal overlegorgaan oprichten, wat voor de Gentse haven ook is gebeurd.

Provincie Oost-Vlaanderen: De rol van de provincie Oost-Vlaanderen bij de ontwikkeling van bedrijvigheid en met name de havenontwikkeling in de Kanaalzone is vanuit de Belgische overheidsstructuur minder vanzelfsprekend dan die van de provincie Zeeland. De formele rol loopt onder andere via de gouverneur van Oost-Vlaanderen als regeringscommissaris voor het planningsproces voor de Gentse Kanaalzone. Vanuit de trekkende rol in het project Gentse Kanaalzone oefent de provincie wel invloed uit op de ontwikkeling van de haven.

8.6 Grensoverschrijdende samenwerking

De grensoverschrijdende samenwerking bij de ontwikkeling van bedrijvigheid in de Kanaalzone toont goede bedoelingen, maar ook moeizame en instabiele relaties. In de eerste plaats gaat het hierbij om samenwerking tussen de havenbedrijven. Er zijn een aantal serieuze pogingen geweest de samenwerking te formaliseren. Daarbij mislukten pogingen tot het opzetten van een gezamenlijke organisatie, maar werd wel een memorandum opgesteld. De betekenis van dit memorandum is echter beperkt gebleven. Ondanks de mislukte pogingen tot geformaliseerde samenwerking, weten medewerkers van de havenbedrijven elkaar wel goed te vinden en zijn er verschillende Interreg-samenwerkingen tot stand gekomen.

Twee oorzaken die kunnen worden genoemd voor de minder constante samenwerking tussen de havenbedrijven zijn de commerciële belangen en de binnenlandse relaties van de havens. De havenbedrijven hebben ieder hun eigen commerciële belangen en verantwoordelijkheden en zijn bijvoorbeeld bij het aantrekken van bedrijven ook concurrenten van elkaar. Zonder koppeling van de commerciële belangen in een samenwerkingsverband zullen, en moeten ze vanuit hun taak, op dit vlak zich daarom blijven gedragen als concurrenten.

Daarnaast is het voor de havenbedrijven van belang om de binnenlandse contacten met de havens goed te houden. Zeeland Seaports geeft in haar beleidsvisie aan dat één van de redenen voor de samenwerking met Rotterdam is om een betere toegang tot de besluitvorming op nationaal niveau te hebben. Voor de haven van Gent geldt eveneens dat een gezamenlijke lobby met de andere Vlaamse havens invloedrijker is dan alleen de eigen lobby. Vanuit de sterke concurrentie tussen met name Rotterdam en Antwerpen levert het grensoverschrijdend samenwerken soms het gevaar op binnenlandse contacten voor het hoofd te stoten.

De belangrijkste grensoverschrijdende samenwerking vindt in de huidige situatie in dit aandachtsgebied plaats in verschillende Interreg-projecten. Zo hebben de Vlaamse Kamer van Koophandel/ Voka en de Nederlandse Kamer van Koophandel met Interreg-subsidie samen een inventarisatie gemaakt van de uitbreidingsruimte voor bedrijven in de Kanaalzone en de vraag daarnaar bij de bedrijven. Een ander voorbeeld in dit aandachtsgebied is het project 'Bedrijventerreinmanagement', het vervolg op het project Vitaal Sloegebied en Kanaalzone, waarin de Zeeuwse bedrijven en Provincie Zeeland in samenwerking met de GOM West- en Oost-Vlaanderen wordt gewerkt aan een duurzame ontwikkeling van de bedrijventerreinen.

8.7 Rol van de provincie

De provincie Zeeland manifesteert zich in de ontwikkeling van bedrijvigheid in drie rollen. De eerste rol komt voort uit de positie die van aandeelhouder van Zeeland Seaports. Bij de arena's is al aangegeven dat voor de havenontwikkeling Zeeland Seaports kan worden gezien als een besluitvormingsarena. Hierbij is het voor de provincie Zeeland een middel om het economisch beleid op een ontwikkelende manier te ondersteunen. Het gevoerde beleid is vastgelegd in het Provinciaal Sociaal-Economisch Beleidsplan en de ruimtelijke aspecten daarvan in het Omgevingsplan Zeeland.

Daarnaast heeft de provincie uit de meer klassieke taken ook een toezichhoudende rol bij de ontwikkeling van bedrijvigheid. Daarbij gaat het om het handhaven van milieuwetgeving en vergunningen en andere eisen die hierbij worden gesteld. In het nieuwe Omgevingsplan is het principe van verevening bij vestiging van bedrijvigheid opgenomen. Uit het oogpunt van ontwikkeling van bedrijvigheid een extra kostenpost en daardoor een extra drempel. Uit het oogpunt van ruimtelijke kwaliteit een doelstelling die de provincie vanuit de toezichhoudende rol controleert.

De derde rol is die van regisseur. In het Provinciaal Sociaal-Economisch Beleidsplan 2005-2008 (Provincie Zeeland, 2005) geeft de provincie aan de rol van regisseur en coördinator steeds vaker naar voren komt. Met name in de koppeling van de verschillende beleidsvelden die samenhangen met de ontwikkeling van bedrijvigheid (ruimtelijke ordening, infrastructuur, verkeer en vervoer, milieu) is de provincie in deze rol aanwezig. Dat gebeurt zowel vanuit de provinciale beleidsdocumenten als in projecten zoals het ROM-project Zeeuwsch-Vlaanderen.

9 ROM-projecten

9.1 Inleiding

De vele zware industrie in de Kanaalzone heeft naast de positieve economische effecten ook negatieve effecten op de leefbaarheid in het gebied. Daarbij valt te denken aan geluidsoverlast, geuroverlast, stofoverlast en veiligheidsaspecten. Doordat van oudsher dorpen, steden en bedrijvigheid gemengd waren geraakt, waren op plaatsen situaties ontstaan die aandacht vroegen.

Eind jaren tachtig werd dit voor de Zeeuws-Vlaamse Kanaalzone door de provincie Zeeland erkend en samen met lokale en nationale overheden opgepakt. De gebiedsgerichte aanpak werd later via het nationaal ingezette ROM-gebiedenbeleid geformaliseerd. Aangezien in de Gentse Kanaalzone vergelijkbare problemen zichtbaar waren en via contacten met Nederlandse organisaties over de ROM-aanpak werd gehoord, werd gekozen om een soortgelijke aanpak voor de Gentse Kanaalzone toe te passen.

Voor de gehele Kanaalzone ontstond zodoende van de begin jaren negentig tot 2004 een situatie waarbij werd getracht ruimtelijke ordening, milieu en bedrijvigheid beter op elkaar af te stemmen.

In de twee eerdere aandachtsgebieden zijn de ROM-projecten al een aantal keer genoemd. Met name met de ontwikkeling van de bedrijvigheid hebben de ROM-projecten een overlap, omdat in de ROM-projecten daar aandacht aan is besteed. In het vervolg van dit hoofdstuk zullen de twee ROM-projecten grotendeels gescheiden worden beschreven. Dit omdat na vergelijkbare beginsituaties de projecten beide hun eigen dynamiek hebben gekend en in de tijd vaak in verschillende fases van ontwikkeling zaten.

9.2 Beschrijving

Hoewel er wel grensoverschrijdende aspecten aan de ROM-projecten zitten, zijn deze organisatorisch gescheiden opgezet. Het Nederlandse ROM-project liep van het initiatief in 1987 tot de afsluiting in 2004. Het Belgische project werd in 1993 geïnitieerd en wordt momenteel nog uitgevoerd, alhoewel uit de benaming ROM-project inmiddels is weggehaald en de naam project Gentse Kanaalzone wordt gebruikt.

De ROM-aanpak komt voort uit het Nederlandse ROM-gebiedenbeleid van het Ministerie van VROM. Hierin stelde het ministerie voor dat provincies en gemeentes op basis van vrijwilligheid samen met de rijksoverheid voor bepaalde gebieden een Plan van Aanpak zouden opstellen. Doel hiervan was om de kwaliteit van het milieu te verbeteren en door een schoon milieu ruimtelijke ontwikkelingen mogelijk te maken (Glasbergen en Riessen, 1993).

Centraal in de gekozen aanpak staat het beter op elkaar afstemmen van verschillende landgebruikfuncties. Daarbij gaat er met name aandacht uit naar het beperken van overlast voor woonkernen en het bieden van ontwikkelingsmogelijkheden voor bedrijven. Deze dubbeldoelstelling leidde in beide ROM-projecten tot een keuze van scheiding van wonen en (overlastgevende) bedrijvigheid.

9.2.1 ROM-project Kanaalzone Zeeuwsch-Vlaanderen

Het ROM-project Kanaalzone Zeeuwsch-Vlaanderen kwam in hoofdzaak voort uit de milieuproblemen die in de Kanaalzone speelden. Maar in het project werden vanuit de

gebiedsgerichte meer ruimtelijke componenten meegenomen, terwijl de aandacht voor de milieuproblematiek juist werd beperkt tot ruimtelijke componenten als de geluidsproblematiek, de externe veiligheid rondom productie-installaties en de geur- en stofproblematiek.

In de toekomstvisie op de Kanaalzone werd gekozen voor een scheiding van wonen en werken. Voor bedrijventerreinen moest de nieuwe locatie van bedrijventerreinen en de aard van de bedrijvigheid die daar zou mogen plaatsvinden worden afgestemd op de lokale omstandigheden. Dicht bij woonkernen zouden de milieunormen dusdanig moeten worden dat de woonkwaliteiten in de woonkernen niet of nauwelijks zouden worden aangetast.

Andersom werd met toekomstige locaties voor woningbouw ook rekening gehouden met de ligging van de bedrijvigheid. Woningbouw bij Terneuzen werd ten oosten van de Otheense Kreek gezien en bij Philippine zou woningbouw mogelijk zijn. Bij Sluiskil werd alleen woningbouw ter afronding van de kern voorzien en bij Sas van Gent werd geen verdere groei voorzien. Daarnaast werd aangegeven enkele kleinere buurtschappen vanwege een te ongunstige ruimtelijke en milieuhygiënische situatie te amoveren.

In de visie waren ook al verschillende grote infrastructuurwerken opgenomen, zoals de Westerschelde oeververbinding en een nieuwe zeesluis bij Terneuzen. Daarnaast werd een spoorverbinding voor de oostelijk van het kanaal gelegen haventerreinen voorzien en een tunnel bij Sluiskil met kracht bepleit. Kort wordt genoemd dat de afstemming over de ontwikkelingen met België aan weerszijden van de grens van groot belang is.

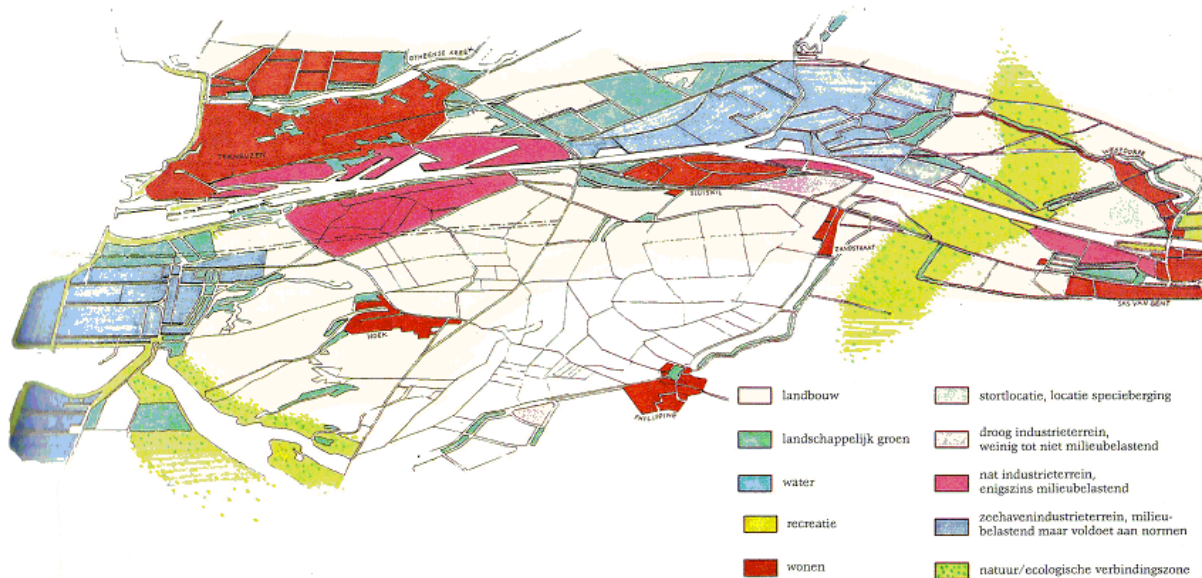


Fig. 7: Toekomstimpresie uit Plan van aanpak Kanaalzone Zeeuwsch-Vlaanderen

Het project werd aangestuurd door een stuurgroep bestaande uit vertegenwoordigers van organisaties die het convenant hadden ondertekend. Dit waren de provincie Zeeland, de gemeenten Terneuzen, Axel en Sas van Gent, de ministeries van VROM, EZ en V en W, de Kamer van Koophandel Zeeuwsch-Vlaanderen, de Kring van Werkgevers in de Kanaalzone en het Havenschap Terneuzen. Als schakel tussen de uitvoeringsprojecten werd een projectorganisatie opgezet. Dit was een uitvoerend orgaan bestaande uit medewerkers van de provincie en gemeenten. De uitvoeringsprojecten werden getrokken door in het plan van aanpak genoemde partijen.

9.2.2 ROM-project Gentse Kanaalzone

Op initiatief van de provincie Oost-Vlaanderen is in 1993 het ROM-project Gentse Kanaalzone gestart. Vanwege de beperkte bevoegdheden die de provincie Oost-Vlaanderen had, kon ze als relatief neutrale partij verschillende partners bijeen brengen om diverse problemen die speelden aan te pakken. Daarbij werd via een Interreg-project bekeken op welke manier het Nederlandse ROM-project Kanaalzone Zeeuwsch-Vlaanderen werkte en welke elementen hieruit konden worden overgenomen.

Inhoudelijk is het project gericht op geïntegreerde visie op de gewenste ontwikkelingen in de Gentse Kanaalzone. In het streefbeeld zijn daarvoor een economische visie, de gewenste ruimtelijke structuur, het milieubeleid opgenomen en op basis daarvan is een uitvoeringsprogramma opgesteld.

Voor de ontwikkeling van de Gentse Kanaalzone is het ROM-project een centrale rol gaan vervullen. Vanwege het belang dat door de Vlaamse regering aan de haven van Gent is toegekend, hebben regionale partijen de kans gekregen om een strategisch plan op te stellen. Vanuit het streefbeeld van ROM-project lag hiervoor al een sterke basis, die vanuit de bestaande organisatie is gebruikt om het strategisch plan op te stellen. Dit strategische plan moet de leidraad vormen voor de toekomstige uitbouw en inrichting van de Gentse Kanaalzone.

De organisatie van het project Gentse Kanaalzone is sinds 1993 meerdere keren ingrijpend gewijzigd en veranderd. Eén van de oorzaken die daarvoor kan worden genoemd is de grootte van de stuurgroep, die inmiddels uit bijna 50 partijen bestaat. Inmiddels zie de organisatie schematisch er als volgt uit:

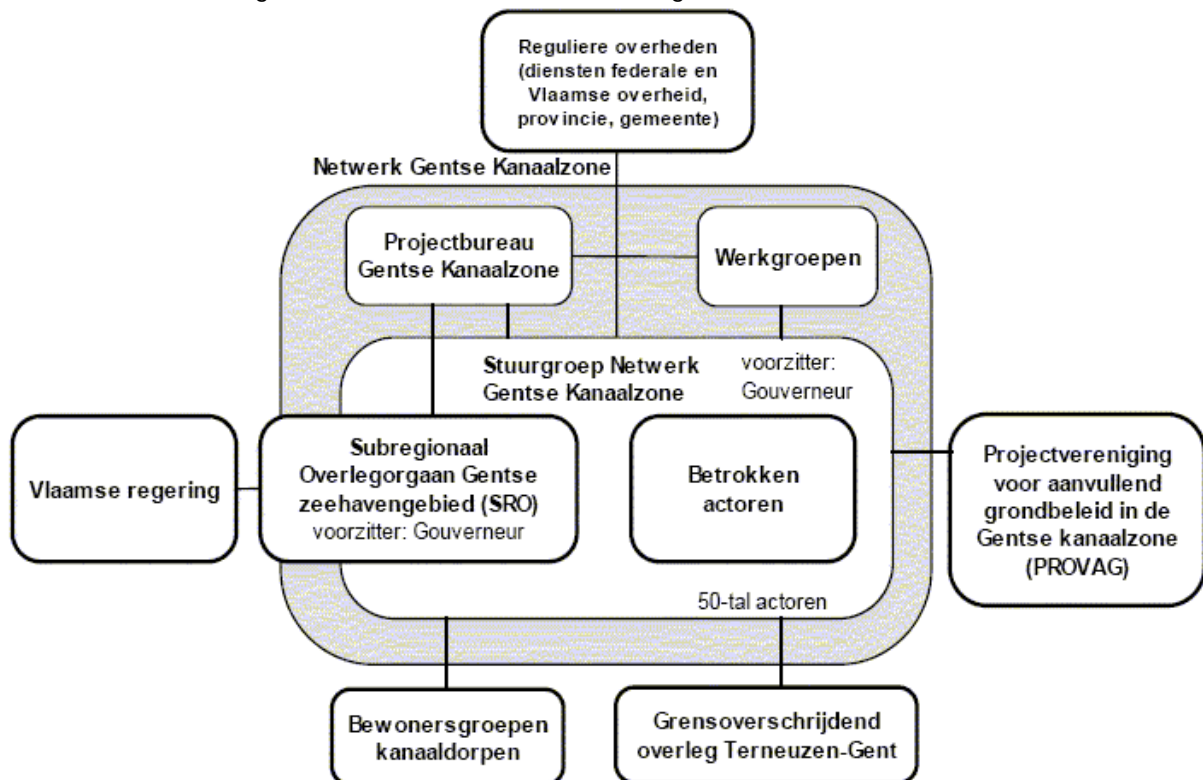


Fig. 8 : Organisatieschema project Gentse Kanaalzone (bron: Projectbureau Gentse Kanaalzone, 2005)

Het grensoverschrijdend overleg Terneuzen-Gent is in de in dit schema opgenomen vorm slechts tijdelijk actief geweest. Momenteel wordt met tussen de provincie Zeeland en

Oost-Vlaanderen bekeken of deze koppeling vanuit een nieuw project zou kunnen worden gerealiseerd.

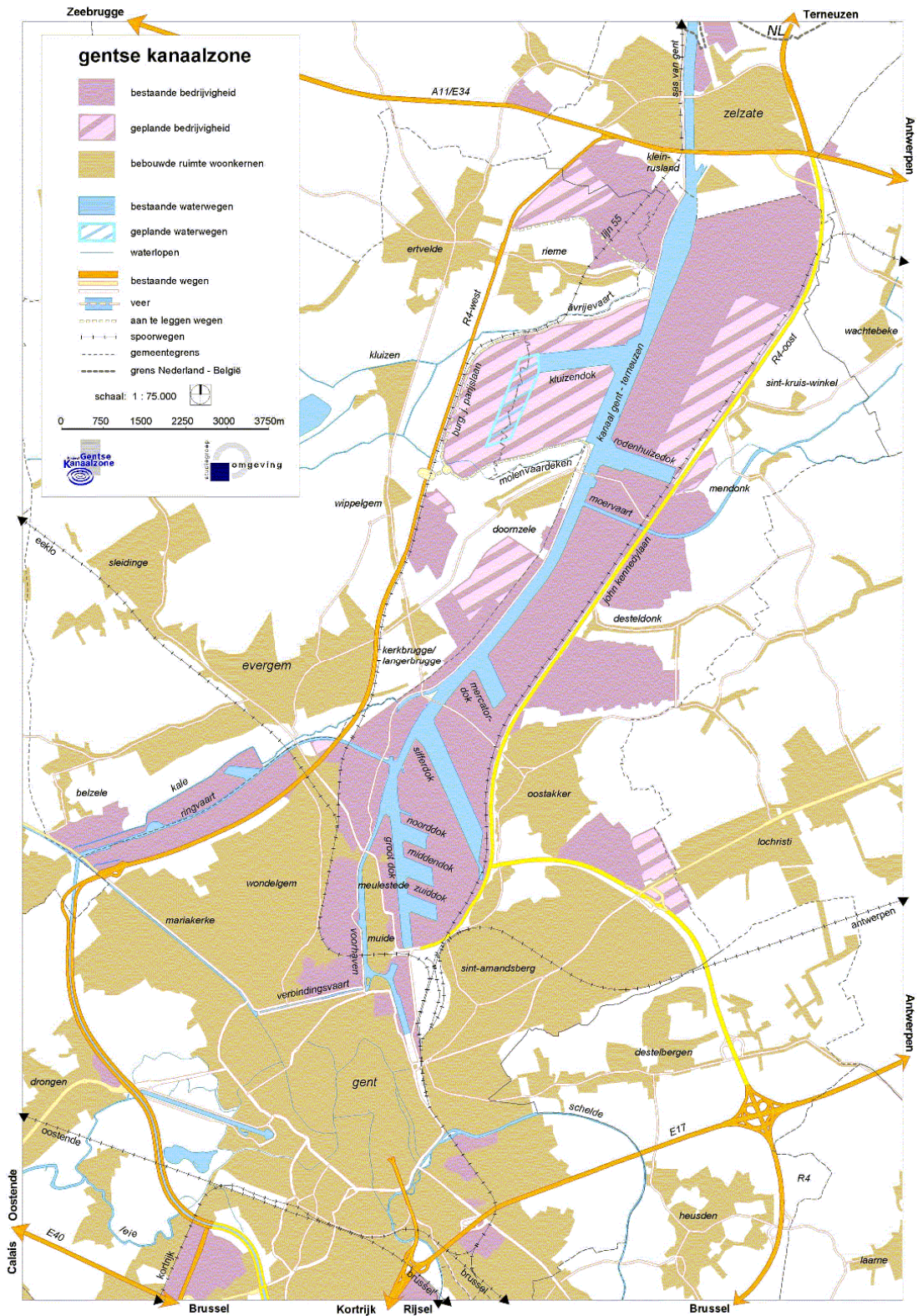


Fig. 9: Overzichtskartaal Gentse Kanaalzone (Bron: <http://www.gentsekanaalzone.be>)

9.3 Ronden van besluitvorming

9.3.1 Kanaalzone Zeeuwsch-Vlaanderen

Ronde 1: Partners en spanningen (1986-1988)

Midden jaren tachtig ziet de provincie Zeeland vanuit het milieubeleid de noodzaak om te streven naar een geïntegreerde aanpak van de problemen in de Kanaalzone. Daarbij wordt een ruimtelijke scheiding van wonen en werken aangestuurd en oplossing van problemen die het vervoer van gevaarlijke stoffen, stortplaatsen, luchtverontreiniging, stof- en geluidshinder met zich mee brengen, nagestreefd.

De provincie Zeeland neemt het initiatief om voor de Kanaalzone Zeeuws-Vlaanderen een gebiedsgericht project op te starten en probeert daarvoor partners te vinden. Met de ministeries van VROM, V&W, LNV, Financiën en EZ, de provincie Zeeland, de gemeenten Terneuzen, Sas van Gent en Axel, het Havenschap Terneuzen, de Kamer van Koophandel en Fabrieken voor Zeeuwsch-Vlaanderen, de Zeeuwsche milieufederatie en een aantal bewonersgroepen wordt hierover overlegd. Op de ministeries van Financiën en Economische Zaken en de betrokken bewonersgroepen na, treden deze partijen ook toe tot de Stuurgroep Gebiedsgerichte Benadering Kanaalzone Zeeuwsch-Vlaanderen.

De totstandkoming van de stuurgroep en de aanvankelijke start van het proces verlopen niet direct soepel. Tussen verschillende partijen is nog sprake van spanningen en er is onenigheid over de onderwerpen op de agenda. Tussen de gemeentes Terneuzen, Sas van Gent en Axel zijn de relaties gespannen en ook tussen de belangenorganisaties van de bedrijven en de milieuvereniging zijn er nog spanningen.

Die spanningen blijken uit de keuze om in het begin van het proces alle bijeenkomsten van de stuurgroep achter gesloten deuren plaats te laten vinden en het besluit om de uitkomsten en standpunten in de bijeenkomsten niet naar buiten te communiceren.

De centraliteit van de verbetering van de milieukwaliteit blijkt ook een twistpunt. De gemeentes, de Kamer van Koophandel en de Kring van Werkgevers zien liever dat de mogelijkheden voor economische ontwikkeling meer centraal in het project komen te staan. Hierin wordt een compromis bereikt door milieu en economie als gelijkwaardige onderwerpen in het project te gaan behandelen.

In 1988 wordt door het ministerie van VROM in de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening en het Nationaal Milieubeleidsplan het ROM-gebiedenbeleid geïntroduceerd. In principe loopt de provincie Zeeland met het initiatief voor dit project hierop voor. De Kanaalzone Zeeuwsch-Vlaanderen krijgt dan ook de status van ROM-gebied en hierdoor heeft men zicht op subsidies van het rijk voor de uitvoer als men het eens weet te worden. Dit zorgt voor een extra stimulans om tezamen tot overeenstemming te proberen te komen.

Ronde 2: Op zoek naar consensus (1989-1993)

In het begin wordt gebruik gemaakt van de scenariomethodiek, maar relatief snel blijkt dat de kans hierbij bestaat dat partijen zich alleen maar verder gaan ingraven om hun eigen belangen te verdedigen. De gewenste situatie, waarbij het plan van aanpak zou voortkomen uit de kennis van de betrokken partijen, lijkt daardoor ver weg.

Er wordt gekozen om het anders aan te gaan pakken. Een onafhankelijke bemiddelaar wordt gevraagd de meerwaarde van gezamenlijk optrekken nog eens te verduidelijken en een aantal mogelijke situaties te schetsen waarbij win-win-situaties kunnen ontstaan. Het belang hiervan is dat de partijen worden overtuigd met het project en in de stuurgroep door te gaan.

De provincie probeert zich meer als neutrale partner op te stellen en maakt vervolgens een ronde langs de partijen om de kernpunten te constateren die beslissend zijn voor de toekomstige ruimtelijke ontwikkelingen in de Kanaalzone. Er wordt een lijst van 16 punten opgesteld, die bij een bijeenkomst in juni 1991 aan de partners wordt gepresenteerd. Op deze bijeenkomst wordt aan de partners gevraagd op een formulier aan te geven met welke beslispunten ze het eens zijn, met welke oneens, waar ze belang aan hechten en waaraan niet. Voor sommige partijen is dit makkelijk, maar anderen moeten intern al flinke discussies voeren om het formulier te kunnen invullen. Op basis van de ingevulde formulieren worden een aantal beslispunten al ingevuld en dit zorgt voor een basis de verdere onderhandelingen. Er wordt duidelijk gemaakt dat als partijen dwars zouden gaan liggen, alle punten van tafel gingen. Daarmee wordt voorkomen dat partijen op een bepaald moment het overleg op blazen als ze het idee hebben op winst te staan.

In dit proces wordt overeenstemming bereikt over een programma op basis van de beslispunten. Dit is het sleutelmoment in het proces, waarbij de bereikte consensus inhoud geeft aan het ROM-project.

Ronde 3: Plan van aanpak en aanpakken (1993-2003)

Op basis van de bereikte overeenstemming wordt een concept-plan van aanpak geschreven wat bestaat uit een toekomstvisie, uitwerking van onderdelen van de toekomst en een uitwerking van de overeengekomen activiteiten. Dat de overeenstemming die is bereikt niet vanzelfsprekend is, blijkt uit het afhaken van de Zeeuwse Milieufederatie. Deze vereniging weet de achterban niet te overtuigen van de meerwaarde van de bereikte resultaten en ging daarom niet over tot de ondertekening van de intentieverklaring.

De andere partijen gingen wel over tot de ondertekening van het convenant en daarmee werd in 1993 een vijfjarig durend proces voor het bereiken van consensus afgerond. Op dat moment begon het tienjarige traject voor de uitvoering van de plannen.

Op behoorlijk gevoelige punten was overeenstemming bereikt tussen de partners en vooral de beslissingen om over te gaan tot het amoveren van verschillende kleine woonkernen en een bouwstop voor Sluiskil vielen zwaar bij de plaatselijke bevolking. Over het algemeen werd echter de verkregen duidelijkheid geprezen. Uitbreiding van woningbouw en bedrijvigheid worden mogelijkheden geboden op plaatsen waar deze niet botsen.

Belangrijk is ook dat de relaties in het proces tussen de partijen waren opgebouwd. Tussen de gemeentes worden afspraken gemaakt over de volgorde van ontwikkelingen zodat voor plaatsing van met name bedrijven geen strijd meer hoeft te worden geleverd en ook de tegenstelling tussen bedrijven en milieuvereniging wordt enigszins verzacht.

Tussen 2000 en 2002 wordt in samenhang met het projectbureau van het ROM-project Gentse Kanaalzone gekeken naar nauwere grensoverschrijdende samenwerking vanuit de ROM-projecten in het project TerGent. Ondanks een intentieverklaring komt de grensoverschrijdende samenwerking niet van de grond. Vanuit Nederlandse zijde loopt de uitvoering van het ROM-project op zijn einde en wordt uiteindelijk de samenwerking niet doorgezet.

Ronde 4: Beëindiging project en doorstart? (2003-...)

De uitvoeringstermijn van het convenant is tien jaar en in die tien jaar worden veel van de voorgestelde maatregelen ook bereikt. In 2003 staan weliswaar nog een aantal

punten open, zoals de verplaatsing van de zwartgoedsector (kolenoverslag), de kanaalkruising bij Sluiskil en de ecologische verbindingzone door het gebied, maar desondanks heerst er veel tevredenheid over de bereikte resultaten.

In die tien jaar zijn er diverse voorziene en onvoorziene ontwikkelingen, die de situatie in de Kanaalzone wijzigen. Zo vertrekt een bedrijf bij Sluiskil, waardoor de milieusituatie daar iets verbetert en er weer ruimte voor eventuele woninguitbreiding is gecreëerd. Een grote invloed heeft ook de Westerscheldetunnel gehad, maar ook de tegenvallende interesse van havengebonden bedrijven in de Axelse Vlakte en de aan de Kanaalzone toegeschreven glastuinbouw vormen nieuwe uitdagingen.

Verschillende partijen willen het ROM-project voortzetten door het opstellen van een gewijzigde visie en een nieuw uitvoeringsplan. Door andere partijen wordt echter bepleit dat de onderwerpen die aandacht vragen teveel afwijken van de ROM-systematiek. In de huidige situatie zouden economie en infrastructuur meer aandacht vragen.

Er wordt besloten het ROM-project Kanaalzone Zeeuwsch-Vlaanderen in 2003 af te sluiten. De gemeente Terneuzen zou vervolgens de mogelijkheden voor een nieuw ROM-project voor de Kanaalzone bekijken. Na een extra zetje in de rug van de provincie Zeeland, komt de gemeente Terneuzen begin 2006 met een startnotitie voor een nieuw ROM-project. Mede door de gemeentelijke verkiezingen en interne ideevorming wordt besloten na de zomer van 2006 te proberen het ROME-project, met een extra E voor economie, op te gaan starten.

9.3.2 Gentse Kanaalzone

Ronde 1: Leren en proberen (1992-1993)

In Euregionaal verband hoort begin jaren negentig de provincie Oost-Vlaanderen van de Nederlandse ROM-aanpak die in de Zeeuwse Kanaalzone wordt toegepast. Aangezien binnen de Gentse Kanaalzone is geconstateerd dat er diverse problemen spelen die met elkaar te maken hebben, maar waarvan de verantwoordelijkheden bij verschillende partijen liggen, is men geïnteresseerd in deze aanpak. De provincie Oost-Vlaanderen weet als initiatiefnemer de gemeenten Evergem, Gent en Zelzate te interesseren voor een project en vanuit de Euregio Scheldemond weet men Interreg-subsidiegelden binnen te slepen.

Centrale personen in het begin zijn de provinciegouverneur van Oost-Vlaanderen en het hoofd van de huidige dienst planning en natuurbehoud van de provincie. Zij weten hun netwerk te gebruiken en gaan verschillende partijen langs om meningen te peilen over de Kanaalzone en het proces te introduceren. Tegelijkertijd wordt gekeken hoe de Nederlandse aanpak werkt en of deze kan worden omgebogen tot een aanpak die voor de Gentse Kanaalzone zou helpen problemen op te lossen en kansen te verzilveren op het vlak economie, ruimtelijke ordening en natuur.

Deze eerste ronde resulteert in een knelpuntennota. In grote lijnen wordt in deze nota aangegeven waar het ROM-project zich over moet gaan buigen. Hiermee wordt de doorbraak voltooid, doordat hiermee voor de eerste keer door meerdere partijen in de Gentse Kanaalzone overeenstemming wordt bereikt over de problemen die spelen en de manier waarop deze moeten worden aangepakt.

Ronde 2: Streven naar een streefbeeld (1994-1996)

Het ROM-project wordt in de eerste ronde vooral aangestuurd vanuit de provincie Oost-Vlaanderen met steun van de drie gemeentes. Met de knelpuntennota is met de

belangrijkste partijen in de regio overeenstemming bereikt over het aanpakken van problemen. In de periode vanaf 1994 worden de aanpak en organisatie meer geformaliseerd.

Er wordt een stuurgroep opgericht, waarin de partijen zitten waar in het begin ook mee was gepraat. Ook komt er een projectgroep waarin de ambtenaren, experts en stafmedewerkers overleggen. Het totale aantal partijen dat bij het ROM-project is betrokken, groeit in de periode tot 1996 uit tot een 25-tal partijen.

De inhoudelijke uitwerking vindt plaats door het projectbureau Gentse Kanaalzone, dat bestaat uit een leidend ambtenaar en studiebureaus. Met ROM-actoren wordt gediscussieerd over centrale thema's en onderzoeksvragen, onderhandeld over een gewestplanwijziging en gepraat over de organisatiestructuur (Voets en De Rynck, 2004).

Deze ronde wordt afgesloten met de goedkeuring van het concept streefbeeld door de stuurgroep en dit concept streefbeeld wordt ook ingebracht in de gemeenteraden en de provincieraad. Het document bevat 17 kernbeslissingen die gaan over het proces, de algemene doelstellingen, onderzoeken, uitvoerende acties en de status van het concept-streefbeeld. De vaststelling van het streefbeeld is een inhoudelijke doorbraak in het proces. Het legt de basis voor verdere uitwerking van de plannen en het bindt de actoren.

Ronde 3: Uitwerking, onderzoek en communicatie (1997-1999)

Met het concept-streefbeeld als basis wordt toegewerkt naar het streefbeeld. Hiertoe worden in deze periode diverse onderzoeken uitgevoerd naar onder andere de leefbaarheid in de dorpskernen, de ruimtebehoefte, het landschap en de milieukwaliteiten. Hiervoor worden verschillende werkgroepen gecreëerd.

In die werkgroepen groeit het project verder uit. Er blijken soms partijen te ontbreken, die via de werkgroepen worden betrokken. Zo wordt de Vlaamse administratie Wegen en Verkeer pas in 1996 bij het project betrokken, nadat blijkt dat deze bezig is met plannen voor de aanpak van de R4 bij Gent.

De ideeën over infrastructuur en mobiliteit worden ook een belangrijk structurelement in de plannen in het ROM-project. Vanuit de wegencategorisering uit het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen en het Vlaamse mobiliteitsplan worden de R4-oost en -west en de Expresweg opgewaardeerd. In het ROM-project wordt dit aangegrepen om met name voor de westelijke kanaaloever de ruimtelijke structuur van dorpen en haventerreinen af te stemmen met de afslagen van de R4-west.

De feitelijke stuurgroep wordt in deze fase zo groot dat deze steeds meer als een klankbord gaat fungeren. De besluitvorming komt meer via de werkgroepen, deelloverleggen en overleggen tussen de betrokken overheden tot stand. Via de werkgroepen en de verschillende onderzoeken wordt tot onderbouwing van het concept streefbeeld gekomen en tot aanpassing daarvan. In 1998 leiden de werkzaamheden tot een eerste herziening van het Gewestplan en in de zomer van 1999 wordt het streefbeeld uiteindelijk vastgelegd. Hiermee wordt de geboekte voortgang vastgelegd.

Ronde 4: Veranderende kansen en eisen (1999-...)

In het Vlaams regeerakkoord uit juli 1999 wordt aangegeven dat voor ieder Vlaams havengebied een strategisch plan moet komen, dat de vertrekbasis moet gaan vormen voor verdere ontwikkelingen in de haven. Daarbij werd aandacht besteed aan verschillende aspecten waar ook in het ROM-project al aandacht aan werd besteed, zoals bescherming van woonzones, versterken van de ecologische infrastructuur en zuinig

ruimtegebruik. Hiermee geeft het Vlaamse Gewest invulling aan de verantwoordelijkheid voor en het belang van de Gentse haven zoals dat was weergegeven in het Ruimtelijks Structuurplan Vlaanderen en het Vlaams havendecreet.

Vanuit het projectbureau worden de plannen, onderzoeken en het streefbeeld uit het ROM-project in samenspraak met de Vlaamse administraties samengevoegd tot een Voorstel voor het strategisch plan. Hierin is een richtinggevend statuut opgenomen met daarin het streefbeeld, het uitvoeringsprogramma en de werkwijzen. Daarnaast is een bindende tekst opgenomen waarin de effectieve inspanningen en engagementen voor de kortere termijn zijn opgenomen. Als na uitgebreide consultatie dit voorstel voor het strategisch plan wordt afgerond in 2002, wordt door de Vlaamse administraties aangegeven dat er naar hun mening een aantal essentiële onderzoeken ontbreken..

Besloten wordt die extra onderzoeken uit te voeren en daarna dan met een eventueel aangepast voorstel voor het Strategisch Plan te komen. Ondertussen wordt de ROM-structuur naar een andere besluitvormingsstructuur omgevormd. Voor het grondbeleid wordt de Projectvereniging voor aanvullend grondbeleid in de Gentse kanaalzone (PROVAG) opgericht, wat financieel meer mogelijkheden biedt. Vanuit het Vlaamse havendecreet is er de mogelijkheid tot het oprichten van het Subregionaal Overlegorgaan voor het Gentse zeehavengebied (SRO-Gent) en van die mogelijkheid wordt ook gebruik gemaakt. Omdat vele actoren die tot stuurgroep van het ROM-project waren gaan behoren, daar geen plaats in hadden, wordt daarnaast het Subregionaal Netwerk gecreëerd, wat al snel de naam Netwerk Gentse Kanaalzone krijgt en een overkoepelend orgaan gaat vormen.

Nadat de bijkomende onderzoeken in 2005 en 2006 worden afgerond, wordt het strategisch plan aangepast om zodoende tot een nieuw voorstel te komen, ook inspelende op de nieuwe ontwikkelingen. Nog voor de Vlaamse verkiezingen in oktober 2006 hopen de partners dit strategische plan te kunnen vaststellen.

9.4 Arena's van besluitvorming

Arena	Looptijd	Organisatie en verbanden	Taken en activiteiten
Visievormende arena Zeeuws-Vlaanderen	1988-1993	Stuurgroep, projectgroep, werkgroepen	Bijeen brengen partijen en komen tot toekomstvisie
Uitvoering ROM-project Zeeuwsch-Vlaanderen	1994-2003	Stuurgroep, kerngroep, projectbureau en projectverbanden	Het komen tot uitvoering van de in plan van aanpak genoemde projecten
Vorbereiding vervolg Zeeuws-Vlaanderen	2003-nu	Geen formele organisatie	Het opstarten van een nieuw ROM-project
Project Gentse Kanaalzone overkoepelend	1993- nu	Stuurgroep, werkgroepen en projectbureau	Opstellen streefbeeld, opstellen strategisch plan, koppeling uitvoeringsprojecten
Overheidspartijen Gentse Kanaalzone	1995-nu	Verschillende verbanden, waaronder Subregionaal Overlegorgaan voor het Gentse zeehavengebied	Aansturing project Gentse Kanaalzone, besluitvorming over investeringen

Visievormende arena Zeeuwsch-Vlaanderen: In de beginperiode van het ROM-project Kanaalzone Zeeuwsch-Vlaanderen is het zaak om partijen die in van elkaar gescheiden arena's actief waren, in één arena te verenigen. In de beginjaren bleek het bereiken van overeenstemming moeizaam te verlopen in het proces, maar uiteindelijk werd er toch gekomen tot een lijst met punten waar men het over eens kon worden, aan de hand waarvan het plan van aanpak is uitgewerkt.

Uitvoering ROM-project Zeeuwsch-Vlaanderen: In de uitvoerende arena van het ROM-project Kanaalzone Zeeuwsch-Vlaanderen werd de uitvoering belangrijk en daarmee hadden vooral de uitvoerende en financierende partijen in deze arena invloed. Voor een groot deel ging het daarbij om de overheden. Het projectbureau, bestaande uit medewerkers van de provincie Zeeland en de gemeentes Sas van Gent en Terneuzen, had in deze fase een belangrijke rol om de koppeling tussen projecten in de gaten te houden en stagnaties in de uitvoering te signaleren en waar mogelijk te voorkomen.

Vorbereiding vervolg Zeeuws-Vlaanderen: Tot nu toe gaat het hier om een zeer beperkte arena, waarin voornamelijk de provincie Zeeland en de gemeente Terneuzen in actief zijn. Doel is de opzet van een nieuw ROM-project. Daarbij heeft men de steun van partijen als Zeeland Seaports en de BZW, die op verschillende manieren hebben laten blijken in een nieuw project te willen deelnemen.

Overkoepelende arena Gentse Kanaalzone: Sinds het begin van het ROM-project is het aantal actoren dat betrokken is geraakt groot geworden en zijn er verschillende processen die tegelijkertijd lopen. Zo wordt gewerkt aan diverse uitvoeringsprojecten, maar ook worden onderzoeken uitgevoerd en werd het strategisch plan opgesteld. Binnen de stuurgroep en door het projectbureau wordt in de overkoepelende arena dan ook vooral gewerkt aan het afstemmen van de verschillende zaken.

Overheidspartijen Gentse Kanaalzone: Door het uitgroeien van de stuurgroep vindt de besluitvorming rond het ROM-project plaats in kleinere kring, hier genoemd Overheidspartijen Gentse Kanaalzone. Hierbij gaat het om de Vlaamse Overheid, Stad Gent, Gemeente Evergem, Gemeente Zelzate, Havenbedrijf Gent en de provincie Oost-Vlaanderen. Deze partijen ondersteunen het project Gentse Kanaalzone financieel en zijn bij diverse projecten betrokken. Vanwege hun bevoegdheden is onderlinge afstemming ten behoeve van het strategisch plan en verschillende projecten noodzakelijk. In verschillende samenstellingen wordt daar invulling aan gegeven en komt de belangrijkste besluitvorming tot stand.

9.5 Actoren

9.5.1 Zeeuwsch-Vlaanderen

In de stuurgroep het ROM-project Kanaalzone Zeeuwsch-Vlaanderen namen 11 partijen deel. Hoewel verschillende partijen in bepaalde delen van het proces een meer teruggetrokken rol hebben gespeeld, lag het belang van het proces in het samenbrengen van de partijen. Daarom is het moeilijk een onderscheid te maken tussen centrale en minder centrale partijen. Wel kunnen de gemeenten Terneuzen en Sas van Gent en de provincie Zeeland eruit worden gelicht vanuit hun constante kernpositie en met name ook de rol die zij bij de uitvoering hebben vervuld.

Centraal:

Provincie Zeeland: De provincie Zeeland was initiatiefnemer van het ROM-project Kanaalzone Zeeuwsch-Vlaanderen en heeft gedurende het proces de regie in handen gehouden. Na beëindiging van het ROM-project is de gemeente Terneuzen door de provincie gestimuleerd bij een nieuw ROM-project de regie over te nemen.

Gemeente Terneuzen: De gemeente Terneuzen pleit in het begin van het project sterk voor meer evenwicht tussen milieu en economie in het project en hecht waarde aan een gelijkwaardige positie in de stuurgroep ten opzichte van de provincie en de andere gemeentes.

Gemeente Sas van Gent: De houding van de gemeente Sas van Gent sloot aan bij die van de gemeente Terneuzen. Uit economische concurrentieredenen wilden de gemeentes niet voor elkaar onderdoen, maar voor Sas van Gent was aanpak van de leefbaarheid ook zeer belangrijk.

Overige belangrijke betrokken actoren:

- Gemeente Axel: De gemeente Axel had minder bedrijvigheid binnen de gemeentegrenzen en ook minder directe milieuproblemen. De belangen waren daardoor voor Axel in directe zin minder groot, maar voor het toekomstbeeld was deelname van Axel zeer relevant.
- Ministerie van VROM: In het begin is het ministerie van VROM betrokken vanuit het DG Milieu met de inspectie Milieuhygiëne. Na het verkrijgen van de formele status als ROM-project bekijkt ook de Rijksplanologische Dienst het project vanuit de doelstellingen van ruimtelijke kwaliteit. Vanwege prioriteiten bij inzet van personeel en het standpunt dat het hier om regionale ontwikkelingen gaat, wilde VROM zich niet mengen in de directe projectstructuur.
- Ministerie van V en W: In het eerste stadium van het ROM-project is het ministerie van V&W wel betrokken, maar wordt afgezien van actieve deelname. Nadat het plan van aanpak tot stand is gekomen wil V&W wel actief worden betrokken, met name vanuit Rijkswaterstaat Zeeland.
- Ministerie van Economische Zaken: Het ministerie van Economische Zaken was oorspronkelijk niet bij het project betrokken. Na een subsidie-aanvraag vanuit het ROM-project werd echter gevraagd in de projectstructuur te kunnen worden opgenomen, waarna het ministerie werd opgenomen in de stuurgroep.
- Kamer van Koophandel en fabrieken van Zeeuwsch-Vlaanderen: De Kamer van koophandel behartigde in algemene zin de belangen van de ondernemers in Zeeuws-Vlaanderen. In het proces zette zij zich dan ook vooral in voor de versterking van de economische structuur.
- Kring van Werkgevers in de Kanaalzone: De Kring van Werkgevers vertegenwoordigde een aantal grote werkgevers in de Kanaalzone. Doordat deze werkgevers ieder eigen belangen hadden, was het als deelnemer soms moeilijk de benodigde compromissen te sluiten.
- Havenschap Terneuzen: Het havenschap Terneuzen was een openbaar lichaam met als participanten het Rijk, de provincie Zeeland en de gemeenten Terneuzen en Sas van Gent. Vanuit de expertise van het havenschap had het vooral een ondersteunende rol betreffende de havenontwikkeling.
- Zeeuwse Milieu Federatie: De ZMF nam aan het eerste deel van het proces volwaardig deel, maar ging niet akkoord met het plan van aanpak. Volgens de milieu-organisatie was het gat tussen de voorgestelde milieumaatregelen en de benodigde maatregelen te groot (Den Hollander, 1999). Door het plan van aanpak niet te ondertekenen werd de optie opengehouden om via de formele procedures op plannen en projecten in te spreken. De ZMF bleef wel bij de stuurgroep van het project betrokken als adviseur.

9.5.2 Gentse Kanaalzone

In het project Gentse Kanaalzone zijn de overheden de centrale partijen in het project, die de meeste contacten onderhouden en ook de in de meeste arena's vertegenwoordigd zijn. Hierbij gaat het om:

Provincie Oost-Vlaanderen: Nam het initiatief tot het ROM-project en heeft ook de regie op zich genomen. De gouverneur en het hoofd planning en natuurbehoud worden in interviews en in onderzoek van Voets en De Rynck (2004) aangewezen als centrale personen in het proces. Doordat het projectbureau, alhoewel formeel een aparte organisatie, bij de provincie is ondergebracht, bestaat er veel direct contact hiertussen.

Stad Gent: Een groot deel van de Gentse Kanaalzone ligt op het grondgebied van Gent en het belang uit oogpunt van economie en werkgelegenheid van de haven is groot voor de gemeente. Aanvankelijk is er binnen de Gentse bestuurders en het havenbedrijf verdeeldheid over deelname aan het ROM-project, maar na politieke wisselingen na de verkiezingen in 1994 wordt gekozen voor steun aan het project. Voor Gent bleek het project ook een manier om draagvlak te vinden bij de andere gemeentes en belangengroepen voor de ontwikkelingen in de haven.

Gemeente Evergem: Voor Evergem was de leefbaarheidsproblematiek de belangrijkste reden om deel te nemen aan het ROM-project. Verschillende dorpen langs het kanaal vallen binnen de gemeente Evergem en daar worden de lasten van de bedrijvigheid van de haven ondervonden, terwijl de gemeente relatief minder economisch belang bij de haven heeft. Voor nieuwe ontwikkelingen bezat Evergem blokkademacht, maar desondanks zag het in het ROM-project een kans om meer invloed uit te oefenen op de ontwikkelingen in het havengebied.

Gemeente Zelzate: De gemeente Zelzate is relatief klein, maar is wel een industriële gemeente die profiteert van de baten van de havenontwikkeling. Vanuit de geschiedenis had Zelzate daardoor ook al een betere band met de Stad Gent en het havenbedrijf. Door in het proces keuzes te maken over welke besluitvorming voor Zelzate belangrijk was, wist men zich ondanks het schaalverschil ten opzichte van de andere gemeentes goed te vertegenwoordigen.

Vlaams administraties: Vanuit het Vlaamse Gewest zijn verschillende administraties nauw betrokken bij het project Gentse Kanaalzone. De Administratie Wegen en Verkeer werd in 1996 bij het project betrokken vanwege de planvorming rond de R4. Vanuit de Ruimtelijke Planning was de Administratie Ruimtelijke Ordening, Huisvesting, Monumenten en Landschappen betrokken, waarbij met name vanuit de vergunningverlening betrokkenheid van deze dienst noodzakelijk was. Andere administraties zoals de Administratie Waterwegen en Zeewezen en de Administratie Milieu, Natuur en Landbeheer hadden weliswaar qua onderwerpen een vrij sterke binding met het ROM-project, maar waren minder actief hierin. Zoals in onderstaand overzicht is te zien, zijn daarnaast ook de andere administraties betrokken geweest in de stuurgroep.

Naast de centrale partijen, blijken in de stuurgroep zeer veel partijen vertegenwoordigd te zijn. Om deze veelheid aan partijen te illustreren onderstaand schema van partijen die op de website van het project Gentse Kanaalzone (<http://www.gentsekanaalzone.be>) worden vermeld.

Totaal overzicht deelnemers in stuurgroep:

Vlaamse Overheid	Administratie Economie - Afdeling Europa Economie
	Administratie Werkgelegenheid - Directoraat-Generaal
	Administratie Landbouw en Tuinbouw - Directoraat-Generaal en afdeling Land- en Tuinbouwworming Oost-Vlaanderen
	Administratie Milieu, Natuur en Landbeheer - Directoraat-Generaal

	Administratie Ruimtelijke ordening, huisvesting en monumenten en landschappen - Directoraat-Generaal, Afdeling ROHM Oost-Vlaanderen en Afdeling Ruimtelijke Planning
	Administratie Wegen en Verkeer - Directoraat-Generaal en afdeling Wegen en Verkeer Oost-Vlaanderen
	Administratie Waterwegen en Zeewezen - Afdeling Maritieme Toegang en Afdeling Vlaamse Nautische Autoriteit
	Sociaal bemiddelaar voor de Vlaamse zeehavens
	De Lijn Oost-Vlaanderen
	Vlaamse Landmaatschappij- Afdeling Oost-Vlaanderen
	Gewestelijke Ontwikkelingsmaatschappij Oost-Vlaanderen
Provincie	Oost-Vlaanderen
Gemeenten	Zelzate
	Evergem
	Gent
Havenbedrijf	Havenbedrijf Gent GAB
Bedrijven	Volvo Cars Gent
	Sidmar
	Honda Europe
Bedrijfsverenigingen	VOKA - Kamer van Koophandel Oost-Vlaanderen
	Vegho - Gentse Havengemeenschap
Werknemersorganisaties	ABVV Scheldeland
	ACLVB Gent
	ACV Gent
Bewonersgroepen	Desteldonk
	Doornzele-Kerkbrugge-Langerbrugge
	Klein-Rusland
	Mendonk-Sint-Kruis-Winkel
	Oostakker
	Rieme
Natuurbewegingen	Het Groen platform
	Bond Beter Leefmilieu
Landbouworganisaties	Algemeen Boerensyndicaat
	Boerenbond Oost-Vlaanderen
Nederlandse partijen	Rijkswaterstaat Zeeuws-Vlaanderen
	Gemeente Terneuzen
Projectbureau	Projectbureau Gentse Kanaalzone en externe procesbegeleiders
Overige partijen	Aankoop Comité Gent 1
	NMBS-Holding - District Noord-West, Infrabel - Directie Netwerk Technisch Beheer - Havens
	Benelux Economische Unie
Politieke fracties (als waarnemers)	CD&V
	Groen!
	SP.a
	Spirit
	Vlaams Belang
	VLD

9.6 Grensoverschrijdende samenwerking

De grensoverschrijdende samenwerking in de ROM-projecten bestaat voornamelijk uit informatie-uitwisseling. Hoewel vanuit beide projecten het belang van grensoverschrijdende samenwerking werd ingezien, bleef de directe grensoverschrijdende samenwerking beperkt.

Via de Euregio werden verschillende initiatieven ondernomen om te komen tot grensoverschrijdende samenwerking. Dit heeft wel geleid tot informatie-uitwisseling, waaruit het ROM-project Gentse Kanaalzone bij de start heeft kunnen leren van de ervaringen die in de Zeeuws-Vlaamse Kanaalzone waren opgedaan.

Daarnaast is er ook in 2000 een initiatief genomen door de projectbureaus in samenhang met de Rijn Schelde Delta Samenwerkingsorganisatie (RSD) om de samenwerking tussen de ROM-projecten te versterken met het project TerGent, waarbij thematische werkgroepen zouden worden opgericht om bepaalde thema's grensoverschrijdend te koppelen. In 2002 wordt in een evaluatie van de Rijn Schelde Delta geconcludeerd dat het werkritme van het coördinatie-orgaan laag is en dat later zou worden gekeken of dit daadwerkelijk gestalte kon worden gegeven. Met name vanuit Nederlandse zijde zet men deze grensoverschrijdende samenwerking niet door.

Een verklaring voor de beperkt gebleven grensoverschrijdende samenwerking lijkt hierbij vooral te liggen in verschillende fases waarin de projecten zich bevonden. Toen het ROM-project Gentse Kanaalzone partijen bij elkaar had en aan de invulling ging werken, was in het ROM-project Kanaalzone Zeeuwsch-Vlaanderen het Plan van Aanpak ondertekend en was de uitvoering begonnen. Bij de laatste poging met het project Tergent liep aan Nederlandse kant het ROM-project op zijn einde en werd het belang van grensoverschrijdende samenwerking op dat moment niet gezien, met name vanuit de provincie Zeeland.

Nu de gemeente Terneuzen bezig is een nieuw ROM-project op te zetten voor de Zeeuws-Vlaamse Kanaalzone, zijn de rollen juist omgedraaid. In de Gentse Kanaalzone is men blij met de bereikte consensus over het streefbeeld en het strategisch plan en is men druk doende met de uitvoering. Daardoor blijft gelijkwaardige afstemming tussen de projecten moeilijk tot het ROME-project van de gemeente Terneuzen een gelijk niveau heeft bereikt.

Daarnaast zijn er andere redenen waarom de projecten niet direct grensoverschrijdend zijn opgezet. Daarbij speelt een belangrijke rol dat beleid- en regelgeving verschillen. De ROM-projecten zijn vanaf het begin gericht op praktische ingrepen om de ruimtelijke kwaliteiten in de gebieden te vergroten. Het verschil in beleid- en regelgeving zou bij direct grensoverschrijdende samenwerking vertraging kunnen opleveren.

9.7 Rol van de provincie

Opvallend is dat bij beide ROM-projecten de provincies als initiator optraden en een regisserende rol hebben gespeeld. Hoewel vanuit het milieubeleid het initiatief van de provincie Zeeland in de lijn van de verwachtingen lag, was dit voor de provincie Oost-Vlaanderen minder het geval. Vanuit de Belgische overheidsstructuur hebben Vlaamse provincies minder formele bevoegdheden dan de Nederlandse partners.

In beide projecten traden de provincies ook op als procesmanager/ -architect, in de zin dat partijen bij elkaar werden gebracht, belangen bij elkaar brengen en koppelingen aanbrengen en voortgang in het proces proberen te houden. Desalniettemin haalde de provincie Zeeland een externe begeleider bij het proces toen bleek dat de gekozen

methodiek niet geheel voldeed. Bij het ROM-project Gentse Kanaalzone was het belang van personen, in deze gouverneur Balthazar en hoofd planning en natuurbehoud van de provincie De Mulder, zeer groot.

Op inhoudelijk gebied is te zien dat de ROM-projecten een eigen dynamiek hadden, waardoor de inhoud verschoof van de oorspronkelijk insteek. Bij het ROM-project Kanaalzone Zeeuws-Vlaanderen neemt de provincie het initiatief uit het oogpunt van milieudoelstellingen. Op aandringen van partners in het project worden de economische doelstellingen daaraan gelijk gesteld. Het ROM-project Gentse Kanaalzone start vanuit het oogpunt van de afstemmingen van bedrijvigheid en wonen en heeft daarmee ook een duidelijke invalshoek vanuit milieudoelstellingen. Ondertussen zijn het ruimtelijk beleid, het milieubeleid, het mobiliteitsbeleid en het economisch beleid in het project verweven.

10 Analyse

In de voorgaande drie hoofdstukken zijn achtereenvolgens de aandachtsgebieden nautische toegang, de ontwikkeling van bedrijvigheid en de ROM-projecten beschreven op basis van de drie theoretische aspecten die eerder in het theoretisch kader naar voren zijn gebracht. In dit hoofdstuk zal door de combinatie van theorie en empirie de casus verder worden geanalyseerd.

Hierbij wordt de indeling gebruikt zoals deze eerder bij de onderzoeksvragen en het theoretisch kader is gebruikt. Ter ondersteuning van de analyse zijn in dit hoofdstuk verschillende tabellen opgenomen met de belangrijkste punten uit de beschrijvingen van de aandachtsgebieden. Deze tabellen vormen grotendeels de basis voor de begeleidende analyses.

10.1 Besluitvorming in netwerken

Inleiding

In dit onderzoek is uitgegaan van besluitvorming als *"een kluwen van reeksen van beslissingen genomen door verschillende actoren."* (Teisman, 1992, p. 35). Niet het uiteindelijke besluit staat daarbij centraal, maar het geheel van beslissingen van verschillende partijen die elkaar opvolgen en invloed op elkaar uitoefenen wordt hierbij bekeken. Voor de Kanaalzone zijn in de aandachtsgebieden de vele actoren en belangen te zien die in de huidige ontwikkelingen een rol spelen.

Voor drie aandachtsgebieden is met het rondemodell getracht de besluitvorming en daarmee samenhangende ontwikkelingen inzichtelijk te maken. Met deze drie aandachtsgebieden is echter slechts een deel van de ontwikkelingen omschreven. Over de geschiedenis rond de aanleg van de Westerscheldetunnel en of over de besluitvorming rond de tunnel bij Sluiskil kunnen eveneens hele rapporten worden geschreven.

Tabel 1: Rondes van besluitvorming

	Nautische Toegang	Ontwikkeling Bedrijvigheid
Ronde 1	Meningsverschillen (1980-1990)	Uitbreidingsmogelijkheden (1988-1998)
Ronde 2	Visievorming (1991-1997)	Tunnel en toekomst (1998-2003)
Ronde 3	Beleidsanalyse (1998-2002)	Nieuwe kansen (2003-....)
Ronde 4	Doorbraken (2002-2004)	
Ronde 5	Centrale Overheden (2005-....)	
	ROM-project Kanaalzone Zeeuwsch-Vlaanderen	ROM-project Gentse Kanaalzone
Ronde 1	Partners (1986-1988)	Leren (1992-1993)
Ronde 2	Consensus (1989-1992)	Streefbeeld (1994-1996)
Ronde 3	Uitvoering (1993-2003)	Uitwerking (1997-1999)
Ronde 4	Doorstart (2003-...)	Verandering (1999-....)

In bovenstaande tabel zijn in losse woorden de verschillende rondes van besluitvorming aangeduid die in de aandachtsgebieden zijn beschreven. Deze rondes zijn vormgegeven door series van besluiten, die van elkaar worden onderscheiden door doorbraken en stagnaties. Hieronder zullen de opmerkelijke overeenkomsten, ontwikkelingen en verschillen uit de aandachtsgebieden extra worden belicht.

Onderlinge verbanden

De drie gekozen aandachtsgebieden tonen de onderlinge verbanden aan die er tussen de verschillende onderwerpen liggen. De ROM-projecten waren voor de ontwikkeling van bedrijvigheid belangrijk vanwege de duidelijkheid die ze voor zowel bedrijven als bewoners boden betreffende de uitbreidingsmogelijkheden voor de industrie en de locaties voor woningbouw. Daarnaast zorgden ze voor de ruimtelijke inbedding van nieuwe bedrijvigheid.

Zo is ook de nautische toegankelijkheid belangrijk voor de ontwikkeling van bedrijvigheid in de Kanaalzone. Voor de lange termijn is de keuze rond de nieuwe zeesluis bepalend voor de toekomstige havenontwikkelingen. Andersom zijn de mogelijke en gewenste ontwikkelingen ook een belangrijk argument in de discussie over de eventuele verbetering van de nautische toegankelijkheid.

Hoewel in dit onderzoek slechts drie aandachtsgebieden zijn bekeken, zijn ook de verbanden met andere aandachtsgebieden als milieu, natuurontwikkeling, de arbeidsmarkt en andere onderwerpen te zien. Vanuit deze verbanden tussen aandachtsgebieden is het van belang om besluitvorming en grensoverschrijdende samenwerking in bepaalde mate integraal te benaderen, of in ieder geval rekening te houden met de effecten die de samenwerking op andere aandachtsgebieden zal hebben.

Regionale netwerkvorming

In de drie aandachtsgebieden is een gemeenschappelijke factor dat de relaties tussen de partijen in de loop van de tijd zijn verbeterd. Met name bij de nautische toegang en bij de ROM-projecten bleek het opzetten van een projectgerichte samenwerkingsstructuur de basis om gemeenschappelijke belangen en afhankelijkheden te ontdekken en andere projecten en belangen aan elkaar te knopen.

In de ROM-projecten werd daarbij begonnen met het opstellen van een beknopte lijst van punten waarop overeenstemming kon worden bereikt tussen de partijen, om deze lijst later om te zetten naar een streefbeeld voor het gebied. In de Commissie Balthazar-Van Gelder werd de overeenstemming gerealiseerd door het samenvoegen van projecten tot een stappenplan, waardoor verschillende projecten en belangen aan elkaar konden worden gekoppeld.

In het aandachtsgebied ontwikkeling bedrijvigheid is slechts in mindere mate een opbouw van het regionale netwerk te zien. Twee verklaringen zijn hiervoor te noemen. De eerste verklaring is dat de ontwikkeling van bedrijvigheid aandacht heeft gekregen in andere arena's en projecten, zoals in de ROM-projecten. Daardoor hadden de partijen voldoende platformen voor het bereiken van hun doelen en vertegenwoordiging van belangen. De tweede verklaring is dat in de organisatiestructuren van de havenbedrijven in de afgelopen tien jaar veel is veranderd. Het havenschap Terneuzen is overgegaan in Zeeland Seaports en het Gentse Havenbedrijf is een eigen rechtspersoonlijkheid geworden.

De ontwikkeling van de projectgerichte samenwerkingsstructuren is in de Kanaalzone van groot belang geweest voor het doorbreken van tegenstellingen en het bieden van aanknopingspunten voor verdere samenwerking in andere projecten. De contacten die in deze samenwerkingsstructuren zijn opgebouwd hebben geleid tot het ontstaan van zogenaamde regionale netwerken. In deze netwerken komen partijen elkaar regelmatig tegen en weten elkaar te vinden bij het vertegenwoordigen van gemeenschappelijke belangen.

Deze netwerken zijn daarmee van grote invloed geweest op de besluitvorming in de Kanaalzone. Doorbraken in ontwikkelingen zijn veelal vanuit deze netwerken ontstaan en in deze netwerken werd gekomen tot koppeling van belangen.

Verschillen in samenwerkingsstructuur

Binnen de aandachtsgebieden zijn ook verschillen te zien geweest in de manier waarop is omgegaan met de ontstane samenwerkingsstructuren. In het ROM-project Kanaalzone Zeeuwsch-Vlaanderen en bij de Commissie Balthazar-Van Gelder is gekozen voor duidelijk afgebakende tijdsperiodes. De Commissie Balthazar-Van Gelder formuleerde wel vervolgstappen, maar het opgebouwde netwerk werd niet doorgetrokken. De stuurgroep van het ROM-project Kanaalzone Zeeuwsch-Vlaanderen hief zich na de afgesproken uitvoeringstijd van 10 jaar op.

Doordat het projectverband verdween, werden daardoor de regelmatige contacten en de gezamenlijke doelen minder. Daardoor werden deze netwerken zwakker, hoewel doordat partijen elkaar in verschillende arena's blijven tegenkomen het netwerk in lichte mate in tact blijft.

Het project Gentse Kanaalzone trekt het opgezette regionale netwerk juist door. Langzamerhand is het netwerk uitgegroeid tot een vrij ingewikkelde structuur met vele actoren, maar ook bij enkele organisatorische veranderingen is besloten het brede regionale netwerk dat is ontstaan in stand te houden. Bewust werd de brede stuurgroep in de nieuwe organisatorische opzet doorgetrokken.

Het verschil in benadering is te verklaren uit de opzet van de projecten. De Commissie Balthazar-Van Gelder had een duidelijke opdracht om een advies te formuleren aan de ministers en een duidelijk tijdspad hiervoor. De opgebouwde contacten waren een bijkomend voordeel van het project, maar nadat het advies was geformuleerd werd niet direct een vervolg opgezet. In het ROM-project Kanaalzone Zeeuwsch-Vlaanderen verliep de ontwikkeling soortgelijk, al was er geen sprake van een directe opdracht. Daar werden de kaders uitgezet in het plan van aanpak en dit werd in een afgesproken periode van tien jaar uitgevoerd. Na de afgesproken periode werd het plan van aanpak niet meer hernieuwd en werd voor beëindiging van het project gekozen.

In het project Gentse Kanaalzone is sinds de start constant gewerkt aan het totstandkomen van het streefbeeld en de totstandkoming van het strategisch plan. Daarnaast werd dit direct al gekoppeld aan uitvoeringsprojecten. Voor de uitvoering zijn verschillende tijdsperiodes benoemd waarin bepaalde projecten worden uitgevoerd. Ieder jaar wordt aan de hand van een jaarverslag de voortgang besproken. Hierdoor is er een constante wisselwerking tussen de ideeën over de toekomst van de Gentse Kanaalzone en de uitvoeringsprojecten. Voorlopig houdt dit het regionale netwerk actief en betrokken.

Centrale actoren

In elk van de drie aandachtsgebieden zijn er een aantal centrale partijen aan te wijzen. Als centrale partijen worden hier de partijen gezien die in de aandachtsgebieden bij de besluitvorming veelvuldig een rol spelen en actief zijn in de verschillende benoemde arena's. Gekeken over de drie aandachtsgebieden heen, zijn er vijf actoren die de kern in besluitvorming betreffende de Kanaalzone vormen. Hierbij gaat het om de provincie Zeeland en de provincie Oost-Vlaanderen, de gemeente Terneuzen, het havenbedrijf Gent/ Stad Gent en het Vlaamse Gewest.

Tabel 2: Centrale Actoren

	Nautische Toegang	Ontwikkeling Bedrijvigheid
Centrale Actoren	Ministerie V en W Ministerie Openbare Werken Provincie Oost-Vlaanderen Provincie Zeeland Havenbedrijf Gent	Zeeland Seaports Gemeente Terneuzen Provincie Zeeland ESM Havenbedrijf Gent Vlaamse administraties Netwerk Gentse Kanaalzone
	ROM-project Kanaalzone Zeeuwsch-Vlaanderen	ROM-project Gentse Kanaalzone
Centrale Actoren	Provincie Zeeland Gemeente Terneuzen Gemeente Sas van Gent	Provincie Oost-Vlaanderen Vlaams Gewest Stad Gent Gemeente Evergem Gemeente Zelzate

De provincies Zeeland en Oost-Vlaanderen nemen in alledrie de gebieden een centrale rol in. Zij nemen deel in het grootste deel van de besluitvormingsarena's en hebben in de besluitvorming in de aandachtsgebieden prominente rollen gespeeld. In de ROM-projecten namen zij het initiatief en hadden hierbij lange tijd een regisseursrol. Bij de nautische toegang vervulden ze lange tijd een meer ondersteunende rol, maar werden ze later actief en bij de bedrijvigheid zijn het de verschillende rollen tezamen die de provincies centraliteit in de arena's oplevert.

De gemeente Terneuzen en het havenbedrijf Gent komen in mindere mate naar voren, maar spelen in alledrie de aandachtsgebieden een rol en ieder in twee van de drie aandachtsgebieden een centrale rol. Hierbij moet worden aangetekend dat het onderscheid tussen het Gentse havenbedrijf en de Stad Gent niet altijd even duidelijk is, doordat het Gentse havenbedrijf geheel in handen is van de Stad Gent en havenscheperen in verschillende projecten dan ook de belangen van de Stad Gent en de haven van Gent tegelijkertijd behartigd. In principe kan hier qua centrale rol dan ook worden gesproken van een combinatie van de Stad Gent en het havenbedrijf Gent.

De rol van het Vlaamse Gewest met betrekking tot de Kanaalzone is veel directer dan die van de Nederlandse rijksoverheid. Beleidsmatig is dat het gevolg van het belang dat aan de Vlaamse havens is gegeven. Een tweede reden is de bevoegdheden die het Vlaamse Gewest heeft en de derde reden is dat verschillende Vlaamse administraties ook diverse projecten in de Kanaalzone hadden en hebben lopen.

Zeeland Seaports is in slechts één van de drie aandachtsgebieden naar voren gekomen als centrale actor en wordt daarom niet bij de centrale actoren genoemd. De laatste jaren is Zeeland Seaports bepalender geworden met betrekking tot de Kanaalzone en in toekomstige projecten als het ROME-project en bij de totstandkoming van een grensoverschrijdende visie zal ze ongetwijfeld een centrale rol gaan spelen.

Arena's van besluitvorming

Opvallend is dat de besluitvorming in de arena's, vooral als in de arena's een breed draagvlak werd bereikt, soms een grotere invloed heeft gehad dan op basis van de bevoegdheden van betrokken partijen viel te verwachten. Zo werd in de Commissie Balthazar-Van Gelder bereikt dat het Kanaal Gent-Terneuzen hoger op de agenda kwam te staan bij de centrale overheden en wisten de ROM-projecten na de eerste consensus ook centrale overheden te interesseren voor steun en betrokkenheid bij deze gebiedsgerichte projecten.

De arena's bieden hierdoor de kans om andere arena's, met partijen van een hoger overheidsniveau te activeren. Daarna beginnen in de andere arena's nieuwe rondes van besluitvorming, omdat in deze arena's weer nieuwe en andere belangen aan de orde komen. Het project Verkenning Kanaalzone Gent-Terneuzen 2008 is een voorbeeld van nieuwe arena, waarbij de komende jaren zal moeten blijken waar de onderzoeken en bijbehorende besluitvorming toe gaan leiden.

De dominante arena's uit de tabel zijn gekozen op basis van de invloed die de besluitvorming uit betreffende arena's in de aandachtsgebieden heeft gehad. Zo is de visievormende arena van het ROM-project Kanaalzone Zeeuwsch-Vlaanderen zeer bepalend geweest in het ROM-project, omdat in deze arena de meeste beslissingen met betrekking tot de toekomst vielen en de consensusvorming in deze arena plaats vond. In de uitvoeringsfase was de besluitvorming en daardoor de arena veel meer gericht op een goede koppeling tussen projecten en de facilitering van de uitvoering.

Tabel 3: Dominante Arena's

	Nautische Toegang	Ontwikkeling Bedrijvigheid
Dominante Arena's	Technische Scheldec commissie Commissie Balthazar-Van Gelder Ministerieel overleg	Zeeland Seaports Vlaamse arena Netwerk Gentse Kanaalzone
	ROM-project Kanaalzone Zeeuwsch-Vlaanderen	ROM-project Gentse Kanaalzone
Dominante Arena's	Visievormende arena Zeeuws-Vlaanderen	Overheidspartijen Gentse Kanaalzone ROM-project overkoepelend

Kijkende naar de dominante arena's in de drie aandachtsgebieden zijn er twee opvallende aspecten. De eerste is dat de arena's die overheden bundelen vaak dominant zijn. In de bekeken aandachtsgebieden blijken de overheden vaak de belangrijkste middelen in handen te hebben, vaak ook financieel, en daardoor een grote stempel te kunnen drukken op de besluitvorming. Daarbij hebben in de arena's de overheden elkaar vaak nodig.

Het tweede aspect is dat ook de arena's waarin consensus werd bereikt veel invloed hebben gehad in de Kanaalzone. Deze arena's tonen in de aandachtsgebieden dat partijen met veel scepsis de projecten in stapten en daarom veelal een laag belang aan de pogingen tot besluitvorming in deze arena's hechtten. Nadat, vaak na een periode van langzame vooruitgang, een doorbraak werd bereikt door het komen tot consensus, werd de waarde van deze arena's duidelijk. De consensus bracht de besluitvorming en uitvoering in aandachtsgebieden op gang en bood ruimte voor ontwikkelingen.

Om de ruimtelijke ontwikkelingen op gang te brengen is het daarom belangrijk voor overheden om niet alleen in de eigen arena's van besluitvorming te investeren, maar ook in deze bredere arena's. Dit sluit aan bij het eerder genoemde belang van de regionale netwerken. Daarbij moet wel worden aangetekend dat ook in deze consensusarena's de overheden belangrijke rollen speelden, maar dat wel belangen van andere actoren werden meegenomen.

10.2 Grensoverschrijdende samenwerking

Mate van grensoverschrijdende samenwerking

In de theorie werden aan de definitie van grensoverschrijdende samenwerking een viertal criteria verbonden, namelijk dat het samenwerking tussen publieke partijen en met name subnationale overheden gaat, de focus ligt op praktische onderwerpen en er sprake is van een zekere mate van continuïteit. Binnen deze definitie zijn vijf structurele samenwerkingsverbanden genoemd in hoofdstuk 6.

De mate van grensoverschrijdende samenwerking in de aandachtsgebieden valt af te leiden aan de hand van het bestaan van die samenwerkingsverbanden en de fase waarin de samenwerking zich bevindt. In de theorie zijn vier fasen van grensoverschrijdende samenwerking onderscheiden:

- 1) de expressiefase;
- 2) de fase van kennisuitwisseling;
- 3) gezamenlijke productie;
- 4) herverdeling van middelen en bevoegdheden.

Deze fasen zijn toegepast om de structurele samenwerkingsverbanden te bekijken en te bekijken welke samenwerkingsfase geldt voor de verschillende aandachtsgebieden. Voor de mate van samenwerking is een combinatie van de activiteit van de structurele samenwerkingsverbanden, de resultaten uit projectmatige samenwerking in de aandachtsgebieden en de samenwerkingsfase bepalend.

Daarbij worden twee aspecten in onderstaande tabel aan de mate van grensoverschrijdende samenwerking verbonden, de continuïteit, in de vorm van stabiel of instabiel, en een schaal van beperkte tot vergaande activiteit. De mate van grensoverschrijdende samenwerking in de aandachtsgebieden is relatief tegenover elkaar bekeken.

Tabel 4: Mate van grensoverschrijdende samenwerking

	Nautische Toegang	Ontwikkeling Bedrijvigheid
Ronde 1	Tegenstellingen en discussie	Beperkte samenwerking
Ronde 2	Samenwerking in TSC	Pogingen tot vormgeving samenwerking
Ronde 3	Beperkte samenwerking	Tegengestelde belangen en nieuwe pogingen
Ronde 4	Versterkte samenwerking in Commissie Balthazar-Van Gelder	
Ronde 5	Voortzetting samenwerking	
Actieve samenwerkingsverbanden	Technische Scheldecmissie Verkenning Kanaalzone Gent-Terneuzen 2008	Havensamenwerking
Fase van grensoverschrijdende samenwerking	Gezamenlijke productie	Expressiefase- Informatieuitwisseling
Mate van samenwerking	Vergaande en constante samenwerking	Beperkte en instabiele samenwerking

	ROM-project Kanaalzone Zeeuwsch-Vlaanderen	ROM-project Gentse Kanaalzone
Ronde 1	Geen samenwerking	Informatie-uitwisseling
Ronde 2	Uitnodiging tot samenwerking	Aanzet tot verdere samenwerking
Ronde 3	Informatie-uitwisseling	Informatie-uitwisseling
Ronde 4	Informatie-uitwisseling	Informatie-uitwisseling
Ronde 5		
Fase van grensoverschrijdende samenwerking	Informatieuitwisseling	
Actieve samenwerkingsverbanden	Contacten via Euregio en ROM-projecten	
Mate van samenwerking	Beperkte, maar stabiele samenwerking	

De mate van grensoverschrijdende samenwerking in de aandachtsgebieden is wisselend. Veel van de samenwerkingsverbanden zijn projectgebonden en de organisatiestructuren worden na afloop dan ook beëindigd. Deze projectgebonden samenwerkingsverbanden hebben langzamerhand echter wel geleid tot verschillende informele grensoverschrijdende contacten en hebben daardoor een grotere betekenis dan in de theorie was aangenomen.

Van de in deze casus beschreven aandachtsgebieden is de mate van grensoverschrijdende samenwerking rond de nautische toegang het grootst. Met de Technische Scheldecommissie hebben de centrale overheden een verband gecreëerd, waarin de werkwijze is verschoven van onderhandelen naar het gezamenlijk oplossen van problemen. Onder andere rond het Kanaal Gent-Terneuzen is deze werkwijze goed te zien. Waar begin jaren tachtig de relaties nog gespannen waren, is nu met de Verkenning Kanaalzone Gent-Terneuzen 2008 een gezamenlijk project opgezet, waarbij de opzet getuigt van een sterke mate van samenwerking.

De hoge mate van grensoverschrijdende samenwerking op dit terrein is te verklaren uit de aandacht voor de nautische toegang van de havens en de historische constructies. De aandacht voor de nautische toegang hangt samen met het economische belang dat de havens vertegenwoordigen. De economische belangen van de havens worden door problemen die de positie van de havens in gevaar zouden kunnen brengen, worden daarom hoog op de agenda geplaatst. Daardoor kwam het relatief vaak als onderwerp naar voren in grensoverschrijdende contacten. Ook de wederzijdse belangen bij de nautische toegang van het kanaal, maakte grensoverschrijdend overleg hierover onvermijdelijk.

Daarnaast bestaan er vanuit de historie samenwerkingsconstructies voor de Nederlands-Belgische grens overschrijdende vaarwegen. Deze samenwerkingsconstructies, zoals de Technische Scheldecommissie, bieden overlegplatforms voor het grensoverschrijdende overleg en bieden mogelijkheden om samenwerking aan op te hangen. Zoals onder meer met de werkgroepen voor het Kanaal Gent-Terneuzen is gebeurd. Daarnaast werden via deze structuren ook voor andere gebieden ervaringen opgedaan met grensoverschrijdende samenwerking

De grensoverschrijdende samenwerking heeft echter ook tijd nodig gehad om te groeien. Partijen hadden onder andere tijd nodig om elkaar en elkaars belangen te leren kennen. Door de ontwikkelingen is er sinds begin jaren tachtig in de samenwerking de tijd

geweest om moeilijkheden behorende bij grensoverschrijdende samenwerking te overwinnen.

Zoals omschreven is de grensoverschrijdende samenwerking in de ROM-projecten beperkt gebleven. In beide projecten is de deur nadrukkelijk open gehouden voor grensoverschrijdende samenwerking en waren de intenties en contacten goed. Een belangrijk obstakel voor het totstandkomen van grensoverschrijdende samenwerking was de fasering van de projecten. Doordat deze nooit gelijk heeft gelopen, was het moeilijk om op gelijkwaardige basis tot meer samenwerking te komen. Bovendien werd gedacht dat de belangen vanuit de projecten verschillend waren en was er daardoor weinig vertrouwen in samenwerking.

Bovendien was er nog minder ervaring opgedaan met grensoverschrijdende samenwerking, was onbekend in hoeverre wet- en regelgeving op elkaar aansloten en was het ontwikkelen van de projecten binnen de eigen landsgrenzen al complex genoeg.

In de ROM-projecten is het door die extra drempels die deze moeilijkheden vormden gebleven bij kennisuitwisseling en afstemming van de projecten. Verschillende keren werd getracht tot meer samenwerking te komen, waarbij met name met het project Tergent men hiermee vergevorderd was. Toch lukte het niet om te komen tot nauwere samenwerking. Desondanks lijkt er momenteel vanuit de verbeterde contacten en de blijvend goede intenties en contacten een stabiele basis te liggen voor eventuele verdere grensoverschrijdende samenwerking.

Bij de ontwikkeling van bedrijvigheid is de samenwerking tussen de havens het belangrijkste doorlopende verband. Daarnaast is voor grensoverschrijdende samenwerking gesteund op de platformen die verschillende projecten hebben geboden. Sinds 1990 is de fase van samenwerking van de havens wisselend tussen kennisuitwisseling en expressie. Er zijn de laatste jaren pogingen geweest om te komen tot een hogere mate van samenwerking, maar een samenwerkingsvorm met betrekking tot de ontwikkeling van bedrijvigheid, en met name het juiste momentum hiervoor, is nog niet gevonden. De commerciële belangen en het gebrek aan vertrouwen vanuit de concurrentiepositie van de havens hebben nauwere samenwerking totnogtoe belemmerd.

Redenen voor grensoverschrijdende samenwerking

In de theorie zijn diverse redenen genoemd om grensoverschrijdend samen te werken. Kijkend naar de beschrijving van de Kanaalzone en de aandachtsgebieden kan worden geconstateerd dat enkele in het theoretisch kader genoemde redenen hier in mindere mate van toepassing zijn.

Een genoemde reden is die van de economische achterstandspositie van grensregio's. Hoewel Zeeuws-Vlaanderen geldt als een perifere regio in Nederland, heeft ook het Nederlandse deel van de Kanaalzone een sterke economische ontwikkeling gekend. Voor het Vlaamse deel van de Kanaalzone geldt dit sowieso in mindere mate, omdat Gent onderdeel maakt van de Vlaamse ruit, het economisch centrum van België.

Ook de voordelen te behalen door schaalvergroting lijken hier minder van toepassing. Zo werd onder andere door Van Houtum (1997) geconcludeerd dat vanuit Zeeuws-Vlaanderen men zich richt op de Belgische markt en dat men omgekeerd vanuit de regio Gent/ Eeklo ook de Zeeuws-Vlaamse markt weet te vinden. Echter op verschillende terreinen is op dit punt nog wel reden voor grensoverschrijdende samenwerking. Zo is bijvoorbeeld de arbeidsmarkt maar in beperkte mate grensoverschrijdend en zou op dit

punt, met name betreffende gespecialiseerde arbeid, verbetering kunnen worden geboekt.

Tabel 5: Redenen voor Grensoverschrijdende Samenwerking

	Nautische Toegang	Ontwikkeling Bedrijvigheid
Redenen voor samenwerking	Wederzijdse afhankelijkheid Gedeelde belangen Leren van elkaar	Wederzijdse afhankelijkheid Leren van elkaar Onbegrensde problemen Interreg-subsidie
	ROM-project Kanaalzone Zeeuwsch-Vlaanderen	ROM-project Gentse Kanaalzone
Redenen voor samenwerking	Eenheid van gebied Onbegrensde problemen	Leren van elkaar Eenheid van gebied Onbegrensde problemen Interreg-subsidie

Voor de Kanaalzone is de belangrijkste reden voor grensoverschrijdende samenwerking de eenheid die het gebied vormt. De ruimtelijke relaties op het gebied van infrastructuur, milieu, economie, landschap en natuur zijn onmiskenbaar. In de Kanaalzone liggen daardoor volgens betrokkenen veel wederzijdse afhankelijkheden en gedeelde belangen, zowel bij problemen die spelen als bij nieuwe ontwikkelingen. In het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen is de Kanaalzone om die reden ook als grensoverschrijdend netwerk genoemd.

In het bijzonder op het gebied van milieuproblemen is duidelijk dat in een sterk geïndustrialiseerd gebied zoals de Kanaalzone bepaalde milieueffecten niet bij de grens eindigen. Onder andere voor fijnstof wordt grensoverschrijdend gekeken naar mogelijke maatregelen en oplossingen voor problemen. Maar ook voor diverse andere problemen wordt geconstateerd dat deze niet bij de grens ophouden.

Een in de theorie niet genoemde reden, die in de interviews en teksten over de samenwerkingsverbanden in de Kanaalzone naar voren kwam, is het leren van elkaar. Bij het ROM-project Gentse Kanaalzone is gekeken naar de Nederlandse aanpak en gekeken welke elementen in een gebiedsgerichte aanpak van de Gentse Kanaalzone waarde zouden kunnen hebben. Ook in de Technische Scheldecommissie is een belangrijk element dat men van elkaars kennis en onderzoeksmethoden wil leren.

In de theorie werden de Interreg-subsidies al kort genoemd als een reden voor grensoverschrijdende samenwerking die uit eerdere case studies is gebleken. Ook in deze casus komen de Interreg-subsidies duidelijk naar voren als een sterke stimulans voor samenwerking. Vooral in het werk van de Euregio Scheldemond is te zien dat de resultaten die worden geboekt via de ondersteuning uit de Interreg-subsidies in de praktijk een concretere uitwerking hebben gekregen dan de samenwerking in de Scheldemondraad en bijbehorende vakgroepen.

Een reden die steeds manifester wordt is die van de gedeelde belangen. Het wordt steeds duidelijker dat de belangen van de Gentse en de Zeeuws-Vlaamse Kanaalzone op een aantal punten door een koppeling beter vertegenwoordigd kunnen worden. In de eerste plaats gaat het daarbij om gedeelde belangen in de promotie van de Kanaalzone als havengebied en de invulling van toekomstige ontwikkelingen. De projecten van beide havenbedrijven op het gebied van bio-energie toont aan dat beiden actief kijken naar nieuwe mogelijkheden en hierbij wordt ook bekeken of samenwerking mogelijk is. Maar ook bijvoorbeeld de infrastructurele ontsluiting van het gebied en de aansluiting op andere havens dient de belangen van het totale gebied.

De gedeelde belangen komen soms ook voort uit tegengestelde eigenschappen. Zo is er in de Gentse Kanaalzone steeds minder ruimte voor uitbreiding van de havenactiviteiten. Langs het kanaal is het gebied ingevuld met haventerreinen, woonkernen en daartussenin buffergebieden van recreatief, natuurlijk en landschappelijk groen. In de Zeeuws-Vlaamse Kanaalzone is de ruimte die is gereserveerd voor havenontwikkeling juist minder snel ingevuld dan was gehoopt. Hierin ligt ruimte voor koppeling van belangen in de toekomst, al is gebleken dat samenwerking op het terrein van ontwikkeling van haventerreinen gevoelig ligt.

Moeilijkheden bij grensoverschrijdende samenwerking

In de Kanaalzone worden door veel partijen deze redenen gezien om grensoverschrijdend samen te werken en de intenties om daadwerkelijk tot samenwerking te komen zijn er ook. Toch is te zien dat grensoverschrijdende samenwerking moeizaam tot stand komt en daardoor vaak langzaam vorm krijgt. Hieraan liggen enkele moeilijkheden ten grondslag die in verschillende projecten in de aandachtsgebieden te zien zijn.

Tabel 6: Moeilijkheden Grensoverschrijdende Samenwerking

	Nautische Toegang	Ontwikkeling Bedrijvigheid
Moeilijkheden	Verschil in belangen Asymmetrie overheidsniveaus Koppeling met andere grensoverschrijdende projecten Wantrouwen	Tegengestelde commerciële belangen Wantrouwen Binnenlandse havenrelaties Wet- en regelgeving
	ROM-project Kanaalzone Zeeuwsch-Vlaanderen	ROM-project Gentse Kanaalzone
Moeilijkheden	Fasering projecten Verschil bevoegdheden overheden Wet en regelgeving Wantrouwen	Fasering projecten Verschil bevoegdheden overheden Wet- en regelgeving Wantrouwen

In de eerste plaats vraagt grensoverschrijdende samenwerking om een extra investering qua tijd om relaties op te bouwen en de juiste partijen te leren kennen. De bestaande grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden zorgen er weliswaar voor dat de bekendheid met partijen van over de grens gegroeid is, maar deze drempel is nog niet geheel weggenomen.

De bevoegdheden en verantwoordelijkheden van Nederlandse en Vlaamse overheden wijken van elkaar af. In België zijn de Gewesten bevoegd op onder andere het gebied van economie, leefmilieu, vervoer en infrastructuur en ruimtelijke ordening. Gezien het belang dat het Vlaamse Gewest hecht aan de Gentse Kanaalzone is het vanuit die bevoegdheden sterker actief dan de Nederlandse rijksoverheid. Hoewel de provincies qua organisatorische opzet wel voor een groot deel overeenkomen, is de rol van de Belgische provincie geringer dan die van haar Nederlandse counterpart. Nederlandse provincies hebben binnen de sectoren meer bevoegdheden voor eigen beleidsvorming (Directiecomité van de Bijzondere Commissie voor Grensoverschrijdende Samenwerking, 2005).

Deze verschillen vragen in het bijzonder in de eerste fases van grensoverschrijdende samenwerking de aandacht. Om uiteindelijk met de juiste partijen om de tafel te zitten, zal hierover kennis moeten worden opgedaan. Grensoverschrijdende samenwerking

wordt daarom als moeilijker ervaren dan samenwerking tussen overheden binnen de landsgrenzen.

Naast de bevoegdheden van de overheden verschilt ook de regelgeving tussen Nederland en Vlaanderen. Bij de samenwerking tussen de havenbedrijven is de invloed van regelgeving goed zichtbaar. Bij een poging in 2002 van het havenbedrijf Gent en Zeeland Seaports om nauwer te gaan samenwerken, stuitte men op de eisen die het Vlaamse havendecreet stelde.

In het project Verkenning Kanaalzone Gent-Terneuzen 2008 wordt geprobeerd deze moeilijkheid te ondervangen door de Nederlandse MIT-systematiek en OEEI-systematiek te hanteren. Achterliggende gedachte daarbij is dat eventuele werkzaamheden voor het grootste deel op Nederlands grondgebied zouden moeten plaatsvinden en dat door het aanhaken bij de Nederlandse systematiek wordt voorkomen dat onderzoek binnen de Nederlandse regels later zou moeten worden overgedaan.

Een praktische moeilijkheid die in dit onderzoek ook blijkt is dat de grens bevoegdheden heeft gescheiden en dat daardoor bij grensoverschrijdende samenwerking bij integrale projecten zeer veel partijen zijn die hun belangen zullen willen vertegenwoordigen. Kijkende naar de partijen die in de drie aandachtsgebieden actief zijn geweest valt er een lijst te maken van minstens 60 partijen. In projecten die een integrale afweging van belangen vragen, zal het moeilijk zijn om met een dergelijk grote groep tot consensus te komen. Het vraagt daarom een extra afweging welke partijen worden uitgenodigd deel te nemen en hoe de verdeling tussen Nederlandse en Vlaamse partijen ligt.

Een ander gevolg van de gescheiden bevoegdheden is de gescheiden exploitatie van de haventerreinen in de Kanaalzone door de twee havenbedrijven. Doordat beide havenbedrijven te maken hebben met de eigen commerciële belangen, en daarnaast ook de binnenlandse relaties tussen de havens als belangrijk worden ervaren, wordt de grensoverschrijdende samenwerking hierdoor bemoeilijkt. Hoewel concurrentie tussen havens niet specifiek een grensoverschrijdend fenomeen is, is het in de Kanaalzone wel een specifieke belemmering voor grensoverschrijdende samenwerking, omdat niet alleen de havenbedrijven, maar ook overheden en belangenverenigingen in de eerste plaats het economische belang van 'hun' haven zien.

Deze verschillende belangen hebben tot een andere belangrijke moeilijkheid voor grensoverschrijdende samenwerking geleid, een gebrek aan vertrouwen. In alle vier de aandachtsgebieden is te zien dat vertrouwen een grote rol speelt in het al dan niet totstandkomen van grensoverschrijdende samenwerking. In het aandachtsgebied nautische toegang was dit te zien in het begin van de jaren tachtig. Het toelatingsbeleid van kanaal en sluizen werd in twijfel getrokken, omdat door Vlaamse partijen niet werd vertrouwd dat een Nederlandse partij (in dit geval Rijkswaterstaat) zich volledig zou inzetten voor de Gentse haven.

In de mislukte samenwerkingspogingen van de ROM-projecten en de havenbedrijven is het gebrek aan vertrouwen in een iets andere vorm aanwezig. Pogingen tot samenwerking werden gezien als onderhandelingsituaties. Zolang partijen niet het gevoel hadden goed op de hoogte te zijn van elkaars belangen, werd gevreesd door één of meer partijen dat ze slechter uit de samenwerking zouden komen. Er werd gevreesd dat de tijd, energie en investeringen alleen tot verbetering van de 'concurrent' zouden leiden en hierdoor werd al snel wantrouwend tegen samenwerking aangekeken.

In de theorie is een veelgenoemde moeilijkheid die van cultuurverschillen. Ook in de interviews van dit onderzoek werd het verschil in cultuur enkele keren genoemd als een

factor van belang bij grensoverschrijdende samenwerking. Hoewel cultuur een aandachtspunt is bij grensoverschrijdende samenwerking, is in de bekeken drie aandachtsgebieden het niet naar voren gekomen als een specifieke moeilijkheid in de grensoverschrijdende samenwerking. Wel lijken de cultuurverschillen en onbekendheid een aanvankelijke aarzeling te veroorzaken bij de start van grensoverschrijdende samenwerking. Zoals het spreekwoord aangeeft: Onbekend maakt onbemind.

Ook komen cultuurverschillen nog wel terug in andere moeilijkheden, zoals het verschil in systemen, waarbij een andere invulling van de ambtelijke en politieke functies en een andere planningscultuur bijdragen aan deze moeilijkheid.

De toch hier minder waargenomen moeilijkheid van cultuurverschillen kan mogelijk worden verklaard door het niveau van grensoverschrijdende samenwerking dat is bekeken. De samenwerking is bekeken voor een specifieke grensoverschrijdende regio en veel van de samenwerking vindt ook op regionaal niveau plaats. Vanwege de gemeenschappelijke geschiedenis in de regio, zijn daardoor wellicht ook minder groot dan bijvoorbeeld bij samenwerking tussen de Rotterdamse en Antwerpse haven.

10.3 Rol van de provincie

In de theorie zijn vier rollen voor de provincie onderscheiden:

- De rol van toezichthouder: Meer klassieke rol waarbij ontwikkelingen worden gecontroleerd aan provinciaal beleid en regelgeving.
- De rol van inspirator en supporter: De provincie brengt in deze rol partijen samen en zal proberen de partijen te stimuleren en waar mogelijk te faciliteren.
- De rol van regisseur: De provincie gaat nog een stap verder dan de vorige rol en geeft het proces vorm, heeft inhoudelijke inbreng en kan eventueel ook optreden als procesmanager.
- De rol van uitvoerder of opdrachtgever: De provincie neemt zelf een ontwikkelende rol op zich en neemt risicodragend financieel deel.

Tabel 7: Rol van de provincie in rondes

	Nautische Toegang	Ontwikkeling Bedrijvigheid
Ronde 1	Niet actief	Regisseur
Ronde 2	Niet actief	Supporter en opdrachtgever
Ronde 3	Supporter	Supporter en opdrachtgever
Ronde 4	Regisseur	
Ronde 5	Supporter	
	ROM-project Kanaalzone Zeeuwsch-Vlaanderen	ROM-project Gentse Kanaalzone
Ronde 1	Regisseur	Regisseur
Ronde 2	Regisseur	Regisseur
Ronde 3	Regisseur	Regisseur
Ronde 4	Supporter	Regisseur
Ronde 5		

De meest bepalende rol heeft de provincie Zeeland gespeeld in het ROM-project Kanaalzone Zeeuwsch-Vlaanderen. Daarin werd het initiatief genomen en werd gedurende het gehele proces de rol van regisseur vervuld. De andere rollen die de provincie speelde met betrekking tot onder andere het milieubeleid werden daaraan gekoppeld.

De keuze om initiatief te nemen en een regisserende rol op zich te nemen is achteraf gezien een succesvolle keuze geweest. Na een aanvankelijke aarzeling bij andere partijen, die de provincie teveel vonden opereren vanuit het milieubelang, werd later de rol van de provincie, als partij die belangen bij elkaar bracht, geprezen. De provincie heeft hierdoor geholpen bij het creëren van een doorbraak in de combinatie van ontwikkeling van bedrijvigheid en behoud van de milieukwaliteit voor bewoners.

Na de samenvoeging van de drie gemeentes (Axel, Sas van Gent en Terneuzen) tot één gemeente, wordt nu het initiatief voor een nieuw ROM-project gelaten aan de gemeente Terneuzen. Daarmee heeft de provincie bewust een stap terug gedaan. Die stap terug is gezien de moeite die de gemeente Terneuzen heeft het nieuwe ROME-project te organiseren te vroeg geweest. Hoewel de provincie wel als supporter actief is gebleven, had een benadering vanuit de rol van regisseur een sterkere impuls gegeven aan de start van een nieuw ROME-project.

In de ontwikkeling van de bedrijvigheid speelt de provincie verschillende rollen. In directe zin heeft de provincie de rol van mede-uitvoerder en mede-opdrachtgever, als deelnemer aan Zeeland Seaports met de daarbij behorende financiële risico's. Daarnaast heeft de provincie een rol als toezichthouder vanuit verschillende andere aspecten zoals milieu. Vanuit het ROM-project en het provinciale economische beleid wordt daarnaast de rol van regisseur ingevuld.

Binnen deze rollen is te zien dat de provincie bij de ontwikkeling van bedrijvigheid steeds meer een regisseursrol op zich neemt, voornamelijk als het gaat om economisch belangrijke gebieden of sectoren binnen de provincie, waarvan de Kanaalzone er één is.

In het aandachtsgebied nautische toegang valt de meest opmerkelijke ontwikkeling van de rol van de provincie te zien. Waar eerder de provincie Zeeland geen actieve rol had en hoogstens als toezichthouder betrokkenheid bij de nautische toegang had, kregen de provincies met de Commissie Balthazar-Van Gelder tijdelijk de regie in handen. Vanuit deze rol hebben de provincies kunnen bijdragen aan het creëren van regionaal grensoverschrijdend draagvlak voor een advies aan de ministers en daarmee het hoger op de agenda krijgen van de nautische toegang van het Kanaal Gent-Terneuzen.

Gezien de verantwoordelijkheden van de centrale overheden en de grootte van de gevraagde investeringen, zullen voor de volgende stappen de centrale overheden een prominentere rol gaan spelen. Via de Technische Scheldecommissie en het project Verkenning Kanaalzone Gent-Terneuzen 2008 nemen de centrale overheden de regie over van de provincies. Daarbij is de hoop dat het opgebouwde regionale netwerk ook hierbij een positieve rol kan spelen. Vanuit de bereikte resultaten en de centrale rol die de provincies zijn gaan spelen in het regionale netwerk, hebben de provincies een sterke ondersteunende rol gekregen in het project Verkenning Kanaalzone Gent-Terneuzen 2008.

In de aandachtsgebieden laten de ontwikkelingen in de rol van de provincie zien dat er successen kunnen worden behaald in integrale projecten waar belangen van diverse partijen aan elkaar verknoopt kunnen worden. Vooral in de ROM-projecten en rond de nautische toegang hebben de provincies laten zien in staat te zijn vanuit een regierol partijen bij elkaar te brengen.

Deze ontwikkeling in de aandachtsgebieden sluit aan bij de in de theorie genoemde ontwikkelingen op het gebied van besluitvorming en ruimtelijke planning. De provincies hebben maken met hun besluitvorming deel uit van netwerken en zullen hierbij rekening moeten houden met de belangen en besluiten van andere actoren. In de ruimtelijke

planning wordt verwacht dat zij gebiedsgericht, uitvoeringsgericht, toekomstgericht via een gezamenlijk proces met andere actoren tot de selectieve keuze voor investeringen komen.

Zowel de theorie als de empirie laat zien dat van de provincies een netwerkgerichte rol wordt verwacht, waarbij de theoretische rollen van supporter en regisseur passen, afhankelijk van het belang en de schaal van ontwikkelingen. In de bekeken aandachtsgebieden in de Kanaalzone werd hierbij voornamelijk gekozen voor een rol van regisseur.

Gevolgen rol voor grensoverschrijdende samenwerking

Een direct verband tussen de rol van de provincie in de aandachtsgebieden en de mate van grensoverschrijdende samenwerking kon in dit onderzoek niet worden aangetoond. De provincies spelen zoals hierboven geconstateerd in de aandachtsgebieden een belangrijke rol. Daarbij zijn zij regelmatig betrokken bij het tot stand komen van grensoverschrijdende samenwerking, maar ook regelmatig betrokken geweest bij het afwijzen van samenwerking.

Zo was de provincie Zeeland in het project Tergent en bij de overleggen tussen de havenbedrijven over samenwerking begin 2006 deels verantwoordelijk voor het niet tot stand komen van deze grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden. In de Euregio Scheldemond, de Commissie Balthazar-Van Gelder en diverse andere projecten levert de provincie anderzijds juist een positieve bijdrage aan de grensoverschrijdende samenwerking.

De verschillende posities die de provincie in heeft genomen ten opzichte van grensoverschrijdende samenwerking kan worden verklaard uit het eigen belang bij samenwerking en het vertrouwen in de kans op succes in de samenwerking. Deze twee moeilijkheden zijn eerder aangegeven en kunnen de verschillen in de invloed op samenwerking verklaren.

Wanneer de grensoverschrijdende samenwerking wordt aangegaan, is dit gebeurd vanuit de rol van supporter of vanuit de rol van regisseur, waarbij de rol van regisseur vaker te zien is geweest. De rol van toezichthouder is, zoals in de theorie al werd aangegeven, in grensoverschrijdend verband slechts zeer beperkt functioneel.

Pas in de meest vergaande fase van samenwerking, waar macht, middelen, invloed en bevoegdheden worden herverdeeld, komt de rol van ontwikkelaar en uitvoerder in beeld. In deze case studie is van deze rol bij grensoverschrijdende samenwerking geen voorbeeld aangetroffen.

Deel C: Conclusies en aanbevelingen

In deel B werd specifiek ingegaan op de grensoverschrijdende samenwerking in de Kanaalzone en op de ontwikkelingen die spelen in de drie aandachtsgebieden nautische toegang, ontwikkeling van bedrijvigheid en de ROM-projecten. Daarbij was de aandacht gericht op de besluitvorming in netwerken, de grensoverschrijdende samenwerking en de rol die de provincie speelt. Deel B werd afgesloten met een analyse waarin de overeenkomsten, verschillen en opmerkelijkheden uit deze drie aandachtsgebieden werden bekeken. Deze analyse vormt de basis voor de conclusies en aanbevelingen.

In de conclusies wordt gebruik gemaakt van de driedeling zoals die in de onderzoeksvragen en in de theorie is gebruikt. Eerst zal worden ingegaan op de grensoverschrijdende samenwerking, waarbij de mate van, de redenen voor en de moeilijkheden bij grensoverschrijdende samenwerking aan de orde komen. Daarna komt de besluitvorming in netwerken aan de orde, met aandacht voor de regionale netwerken, de centrale actoren en de arena's. Tot slot wordt in de conclusies gekeken naar de rol van de provincie.

In de aanbevelingen worden zeven aanbevelingen gedaan om te komen regionale grensoverschrijdende samenwerking. Aansluitend hierop zal worden aangegeven op welke punten mogelijkheden liggen voor vervolgonderzoek en zal worden geflecteerd op dit onderzoek.

11 Conclusies

11.1 Inleiding

In deze scriptie is een beeld geschetst van verschillende ontwikkelingen die in de Kanaalzone Gent-Terneuzen spelen op basis van de theoretische aspecten grensoverschrijdende samenwerking, besluitvorming in netwerken en de rol van de provincie. Voor drie aandachtsgebieden is hier dieper op ingegaan en is een beeld geschetst van de specifieke ontwikkelingen in die aandachtsgebieden.

In dit hoofdstuk worden de conclusies die hieruit te trekken zijn gebundeld. Daarbij wordt de nadruk gelegd op de aansluiting bij de hoofdvraag, zoals die in het begin van dit onderzoek is geformuleerd: *"Op welke wijze wordt er in het gebied van de Kanaalzone Gent-Terneuzen gekomen tot grensoverschrijdende samenwerking, hoe kan deze samenwerking worden verbeterd en wat is daarbij de rol van de provincie?"*

De conclusies zijn in dit hoofdstuk geordend naar de drie theoretische aspecten die eerder bij de deelvragen en in het theoretisch kader zijn gebruikt. Daarbij zullen per aspect de onderzoeksvragen worden aangegeven. Voor een deel zijn deze onderzoeksvragen in de eerdere delen van het onderzoek beantwoord en deze beantwoording zal in de conclusies en aanbevelingen verder worden aangevuld. Daarbij is echter gekozen voor de indeling die eerder in het onderzoek is gebruikt en niet voor een direct beantwoording van de vragen.

11.2 Grensoverschrijdende samenwerking

Onderzoeksvragen:

- 1) Wat zijn de belangrijkste redenen voor het totstandkomen van samenwerking in een grensoverschrijdende regio?
- 2) In welke samenwerkingsverbanden is de grensoverschrijdende samenwerking in de Kanaalzone Gent-Terneuzen georganiseerd?
- 3) In welke mate vindt er grensoverschrijdende samenwerking plaats in de Kanaalzone Gent-Terneuzen?

11.2.1 Mate van grensoverschrijdende samenwerking

In de Kanaalzone is te zien dat er langzamerhand meer grensoverschrijdende samenwerking is gekomen. De laatste decennia zijn de initiatieven tot grensoverschrijdende samenwerking toegenomen en in de praktijk is de grensoverschrijdende samenwerking steeds zichtbaarder geworden. Voorbeelden daarvan uit de aandachtsgebieden zijn de kennisuitwisseling tussen de ROM-projecten en de overeenstemming in de Commissie Balthazar-Van Gelder. Daarnaast is ook te zien dat via de diverse Interreg-projecten grensoverschrijdende samenwerking tot stand komt.

In de aandachtsgebieden is de grensoverschrijdende samenwerking vaak via projectmatige samenwerkingsverbanden verlopen, specifiek gericht op een bepaald onderwerp of probleem. Daarbij komen de structurele samenwerkingsverbanden, zoals de de Euregio Scheldemond, de Rijn Schelde Delta samenwerkingsorganisatie, het overleg tussen de Kanaalzone-gemeentes, de Technische Scheldec commissie en de samenwerking tussen de havens, slechts in mindere mate naar voren. Desondanks vervullen deze samenwerkingsverbanden een belangrijke rol bij de grensoverschrijdende samenwerking. Deze verbanden doen veelal dienst als platformen, waardoor men op de hoogte kan blijven van ontwikkelingen, informatie kan uitwisselen, in informele sfeer nieuwe ideeën kan bespreken en waaruit nieuwe verbanden kunnen ontstaan.

Naast de functie als platform hebben de structurele samenwerkingsverbanden voor een deel ook een faciliterende functie. Ze ondersteunen regelmatig nieuwe grensoverschrijdende samenwerking. De rol van de Euregio Scheldemond bij de organisatie van Interreg-projecten springt daarbij in het bijzonder in het oog. Hierbij zijn de Europese Interreg-subsidies een tweede stimulans voor grensoverschrijdende projecten.

De groei van de grensoverschrijdende samenwerking in de Kanaalzone is dan ook niet alleen een gevolg van de bewustwording van grensoverschrijdende problemen en belangen, maar juist ook van de groeiende aandacht, platformen en middelen.

Conclusie 1: In de afgelopen decennia is de grensoverschrijdende samenwerking toegenomen. De platformen die worden geboden door de structurele samenwerkingsverbanden en de Interreg-subsidies zijn hiervoor belangrijke stimulansen geweest. De concrete samenwerking vindt echter veelal plaats in projectmatige samenwerkingsverbanden.

In de drie bekeken aandachtsgebieden in de Kanaalzone is de doorlopende grensoverschrijdende samenwerking wisselend. Rond de nautische toegang zijn de gespannen relaties van begin jaren tachtig omgezet naar een situatie waarin in sterke mate wordt samengewerkt in projectvormen als de Commissie Balthazar-Van Gelder en nu het project Verkenning Kanaalzone Gent-Terneuzen 2008.

De hoge mate van samenwerking is in de analyse verklaard door de vele aandacht die over een langere tijd voor dit onderwerp bestaat, de historische constructies waaraan nieuwe structuren konden worden gekoppeld en via welke al contacten bestonden. Daarnaast heeft de samenwerking zich over een langere periode (ruwweg twee decennia) kunnen ontwikkelen.

In de ontwikkeling van bedrijvigheid zijn de intenties er wel om meer grensoverschrijdend samen te gaan werken, maar tot nu toe hebben de moeilijkheden en gevoeligheden die hiermee samenhangen een sterkere samenwerking in de weg gestaan. Desondanks hebben de havenbedrijven elkaar beter leren kennen en zijn de contacten toegenomen. Vanuit de gezamenlijke belangen van de havenbedrijven bij de ontwikkeling van bedrijvigheid en vanuit de conclusies uit het onderzoek van De Langen et al. (2006) hiernaar, lijkt sterkere samenwerking tussen de havenbedrijven op termijn waarschijnlijk.

In de ROM-projecten is de samenwerking gebleven bij informatie-uitwisseling, hoewel er in beide projecten wel duidelijk belang werd gehecht aan grensoverschrijdende samenwerking en er verschillende pogingen daartoe zijn geweest. Er zijn in de analyse verschillende moeilijkheden genoemd die de totstandkoming van nauwere samenwerking tussen de ROM-projecten hebben gehinderd. Deze verklaren echter niet helemaal waarom bepaalde initiatieven uiteindelijk niet zijn doorgezet. Desondanks lijken er, zeker op het niveau van de provincies, momenteel de contacten en bedoelingen om te zijn tot een grotere samenhang aan de hand van soortgelijke projecten te komen, met de start van een nieuw ROME-project voor het Nederlandse deel van de Kanaalzone.

Conclusie 2: De mate van grensoverschrijdende samenwerking in de drie aandachtsgebieden is het hoogst in het aandachtsgebied nautische toegang. In vergelijking met de andere aandachtsgebieden laat dit zien dat vanuit een hoge plaats op de agenda van diverse partijen en de koppeling met bestaande samenwerkingsconstructies het makkelijker is geweest om te komen tot een hogere mate van grensoverschrijdende samenwerking.

11.2.2 Redenen voor Grensoverschrijdende Samenwerking

De belangrijkste redenen voor grensoverschrijdende samenwerking in de Kanaalzone komen voort uit de gedeelde belangen en wederzijdse afhankelijkheden in de regio, eerder ook wel de eenheid van het gebied genoemd. Zoals in de meeste grensregio's zijn er diverse onderwerpen die grensoverschrijdende invloed hebben, zoals milieuvervuiling, waterbeheer en verkeersstromen. Vanuit de historische ontwikkelingen en de aanwezigheid van het Kanaal Gent-Terneuzen zijn de wederzijdse afhankelijkheden en gedeelde belangen in deze regio nog nadrukkelijker aanwezig.

In de aandachtsgebieden kwam dit ook naar voren. In de ROM-projecten en de ontwikkeling van bedrijvigheid is te zien dat dezelfde soort ontwikkelingen om aandacht vragen. Het afstemmen van de industrieën en de woonkernen op elkaar, de leefkwaliteit in de Kanaalzone hoog houden en de infrastructuur optimaliseren ten behoeve van de bedrijvigheid en de woonkernen, zijn vraagstukken die in beide projecten zijn bekeken.

Met betrekking tot de nautische toegang werden aanvankelijk slechts de tegengestelde belangen gezien, wat leidde tot onenigheden en onderhandelingsituaties. In de samenwerking rond dit aandachtsgebied bleek verschillende kernen dat koppeling van belangen mogelijk was en dat samenwerken snellere vooruitgang opleverde dan te onderhandelen.

Een reden die niet in de theorie werd genoemd, maar in de aandachtsgebieden verschillende malen naar voren kwam, is het kunnen leren van elkaar. Zowel in de ROM-projecten als in de nautische toegang kwam het idee naar voren dat er valt te leren van elkaars aanpak. In de ROM-projecten werd het Nederlandse ROM-gebiedenbeleid gebruikt als inspiratiebron voor de opzet van het ROM-project Gentse Kanaalzone. In het project Verkenning Kanaalzone Gent-Terneuzen 2008 is het idee dat door de specifieke expertise die beschikbaar is in beide landen te gebruiken, de onderzoeken een hoger niveau kunnen bereiken en deelnemers elkaars methoden beter leren kennen. Daarbij wordt de totstandkoming van de Ontwikkelingsschets voor de Westerschelde als voorbeeld gezien van kennisontwikkeling via samenwerking.

Conclusie 3: De belangrijkste redenen voor grensoverschrijdende samenwerking zijn de gedeelde belangen en wederzijdse afhankelijkheden die in de Kanaalzone Gent-Terneuzen aanwezig zijn. Een bijkomende belangrijke reden is dat verschillende partijen willen leren van elkaars aanpak en gebruik willen maken van elkaars expertise.

11.2.3 Moeilijkheden grensoverschrijdende samenwerking

In de drie aandachtsgebieden heen vallen er drie moeilijkheden te ontdekken die de grootste obstakels hebben gevormd voor grensoverschrijdende samenwerking.

De eerste moeilijkheid zijn de verschillen in beleid en regelgeving. Zoals in de theorie was aangewezen zijn op het punt van bestuurlijke organisatie en de regelgeving landen uit elkaar gegroeid. In de Kanaalzone is dit verschil onder meer te merken in de verschillen in bevoegdheden en verantwoordelijkheden die overheden hebben. Het is niet vanzelfsprekend de gemeente Terneuzen op een bepaald terrein dezelfde instrumenten tot haar beschikking heeft als de Stad Gent.

In grensoverschrijdende samenwerking is het daardoor aftasten welke bevoegdheden overheden in Vlaanderen hebben. Daarnaast kan regelgeving hele concrete problemen opleveren, zoals bij het in de theorie genoemde voorbeeld van de riolering die niet op

elkaar kon worden aangesloten vanwege verschillende in de regelgeving vastgelegde diameters.

De tweede moeilijkheid ligt in de gepercipieerde verschillende belangen, voornamelijk op het gebied van concurrentie tussen de havens. Hoewel men te maken heeft met wederzijdse afhankelijkheden op bijvoorbeeld het gebied van infrastructuur, milieu en het imago van het gebied, ligt de nadruk veelal op concurrerende commerciële belangen. Bij het binnenhalen van nieuwe bedrijven, het verladen van goederen, binnenhalen van nieuwe ontwikkelingen zijn de havens concurrenten. Voor betrokken overheden, voor een deel ook aandeelhouders van betreffende havenbedrijven, spelen de concurrerende belangen ook mee. De moeilijkheid is hierbij dat door het veelal denken in termen van concurrentie, de mogelijkheden tot meerwaarde door samenwerking over het hoofd worden gezien.

De derde moeilijkheid, die deels met de voorgaande te maken heeft, is dat vertrouwen niet automatisch aanwezig is, maar eerst moet worden opgebouwd. Vanuit onbekendheid met elkaars belangen en de wel bekende belangen vanuit concurrentie, wordt vooraf sneller uitgegaan van een lastige onderhandelings situatie, dan van een gunstige situatie om samen te werken.

Conclusie 4: Drie moeilijkheden met betrekking tot grensoverschrijdende samenwerking komen in de aandachtsgebieden in de Kanaalzone duidelijk naar voren. De eerste is het verschil in regelgeving en de daaruit voortvloeiende verschillen tussen overheden aan weerszijden van de grens. De tweede moeilijkheid is dat door het denken in termen van concurrentie mogelijkheden tot meerwaarde door samenwerking worden gemist. De derde moeilijkheid is een gebrek aan vertrouwen.

11.2.4 Steun voor grensoverschrijdende samenwerking

In de interviews in het kader van dit onderzoek bleek dat de verschillende partijen mogelijkheden zien voor meer grensoverschrijdende samenwerking, met name in combinatie met de ROM-projecten en op het gebied van de ontwikkeling van bedrijvigheid en infrastructuur. In het aandachtsgebied ROM-projecten is ook te zien dat er verschillende pogingen zijn geweest tot grensoverschrijdende samenwerking, maar dat nooit het moment is gevonden waarop de verschillende partijen bereid waren zich hier volledig voor in te zetten.

Daarnaast bieden de structurele samenwerkingsverbanden en subsidies een stimulans voor nieuwe initiatieven. Vanuit de structurele samenwerkingsverbanden worden regelmatig nieuwe initiatieven ondersteund en raad gegeven. Daarnaast bieden deze en de eerder genoemde andere samenwerkingsverbanden platformen waarin partijen elkaar leren kennen en op de hoogte raken van belangen en percepties. Bovendien blijken de Interreg-subsidies een stimulans te vormen voor partijen om grensoverschrijdende projecten op te zetten.

Conclusie 5: In de drie aandachtsgebieden zien veel van de actieve partijen de meerwaarde van grensoverschrijdende samenwerking inzien. Men zou graag meer samenwerking zien op het gebied van mobiliteit, milieu en economie.

11.3 Besluitvorming in netwerken

Deelvragen:

- 4) Welke rondes van besluitvorming zijn te reconstrueren, met welke doorbraken en stagnaties, in de verschillende aandachtsgebieden in de Kanaalzone Gent-Terneuzen?
- 5) Welke besluitvormingsarena's zijn er te ontdekken rond de projecten in de Kanaalzone en wat zijn de centrale actoren hierin?

11.3.1 Regionale netwerken

In de aandachtsgebieden blijkt dat met de opbouw van regionale samenwerkingsverbanden door de partijen meer kon worden bereikt dan door de verschillende partijen apart. In de ontstane regionale netwerken bleek koppeling tussen belangen mogelijk en bleken deze koppelingen een meerwaarde in de ontwikkelingen te hebben. Bij de Commissie Balthazar-Van Gelder lag die meerwaarde in het activeren van een hogere arena, het ministeriële overleg, voor het vraagstuk van de nautische toegang van de havens van Gent en Terneuzen.

Bij de ROM-projecten leverde het regionaal draagvlak voor te nemen maatregelen op, werd meerwaarde bereikt door koppeling van projecten en werden spanningen tussen partijen verminderd. Zo stonden voor het ROM-project Kanaalzone Zeeuwsch-Vlaanderen partijen tegenover elkaar waar het ging om uitbreiding van de haventerreinen. Gemeentes wilden nieuwe bedrijvigheid binnenhalen binnen de eigen gemeentegrenzen en de milieubewegingen en bewoners wilden niet dat het grootste deel van Nederlandse deel van de Kanaalzone zou worden gereserveerd voor bedrijvigheid. In het ROM-project kon worden gekomen tot een gefaseerde ontwikkeling van terreinen, afspraken over milieubelasting en aanleg van natuur. Daardoor werden de conflicten die waren ontstaan uit de belangentegenstellingen naar het verleden verwezen.

De afspraken uit de verschillende ontwikkelingsprogramma's leerden partijen dat ze het niet op alle onderwerpen eens hoeven te zijn. Door samenwerking kunnen ze ondanks dat de belangen verschillen, toch (een deel van) hun doelen bereiken. De balans tussen het verwezenlijken van doelen en het daarvoor moeten toegeven op andere punten blijft een fragiele, zoals bleek toen de ZMF uiteindelijk het plan van aanpak van het ROM-project Kanaalzone Zeeuwsch-Vlaanderen niet ondertekende. De desondanks succesvolle uitvoering van dit project laat echter de waarde zien van het bij elkaar brengen van partijen.

De belangrijkste vooruitgang in de Kanaalzone en in de bekeken aandachtsgebieden heeft gelegen in een combinatie van twee aspecten:

- Het inhoudelijke aspect: De duidelijkheid die werd geboden aan bewoners en bedrijven over milieukwaliteit en de uitbreidingsmogelijkheden voor de havens, met daarnaast ook de uitvoering van projecten zoals de verbeteringen aan de infrastructuur en aanleg van haventerreinen.
- Het procesmatige aspect: Een verbetering in de relaties tussen partijen, doordat samenwerking mogelijk bleek en een meerwaarde bleek te hebben. De regionale (sociale) structuur is versterkt, doordat de partijen elkaar beter hebben leren kennen en ook beter weten wat ze aan elkaar hebben.

Conclusie 6: Naast de ontwikkelingen die op gang werden gebracht door de inhoudelijke besluitvorming in de Kanaalzone, heeft het ontstaan van regionale netwerken rond onder andere de ROM-projecten en de Commissie Balthazar-Van Gelder voor verbeterde relaties tussen partijen in de regio gezorgd.

11.3.2 Centrale actoren

De centrale actoren in de aandachtsgebieden blijken veelal de regionale en lokale overheden te zijn. In de eerste plaats spelen de provincies belangrijke rollen. De provincie Zeeland nam het initiatief tot het ROM-project Zeeuwsch-Vlaanderen en de provincie Oost-Vlaanderen tot het ROM-project Gentse Kanaalzone en samen gaven ze leiding aan de Commissie Balthazar-Van Gelder. In de drie aandachtsgebieden hadden ze vanuit die projecten veel contacten met andere belanghebbenden in het gebied. De projecten hadden tot gevolg dat er regionale arena's van besluitvorming ontstonden.

Daarnaast vervullen de lokale overheden in de Kanaalzone een belangrijke rol. Daarbij spelen de Stad Gent en de gemeente Terneuzen centrale rollen en de gemeentes Evergem en Zelzate een meer beperkte rol. Voor de gemeente Terneuzen is een centrale positie in de verschillende aandachtsgebieden belangrijk, omdat de Zeeuws-Vlaamse Kanaalzone sinds de gemeentelijke herindeling geheel op haar grondgebied ligt. Voor de herindeling was de gemeente Terneuzen echter ook al erg actief, onder meer vanuit de economische belangen die de bedrijvigheid voor de gemeente had.

De Stad Gent heeft van de drie Vlaamse gemeentes in de Kanaalzone de meeste bedrijvigheid en het grootste deel van de Kanaalzone binnen de gemeentegrenzen. Daarnaast zijn het havenbedrijf Gent en de Stad Gent sterk met elkaar verbonden, waarbij de belangen in directe zin met elkaar verbonden zijn. In de combinatie van de Stad Gent en het havenbedrijf Gent ligt er een sterke centrale rol met betrekking tot de aandachtsgebieden in de Kanaalzone.

Bij het aandachtsgebied nautische toegang zijn weliswaar de centrale overheden, via uitvoerende diensten als Rijkswaterstaat Zeeland en de Afdeling Maritieme Toegang van het Vlaamse Gewest (eerder met Administratie Waterwegen en Zeewezen), duidelijke centrale actoren. In de andere twee aandachtsgebieden spelen zij echter een beperktere rol. Daarbij zit er wel een verschil tussen de Nederlandse rijksoverheden en het Vlaamse Gewest. Het Vlaamse Gewest ziet de Gentse haven en daarmee de Kanaalzone als een belangrijk economische pijler voor Vlaanderen. Vanuit die gedachte pakt het de eigen verantwoordelijkheden op en lopen er diverse projecten vanuit de verschillende Vlaamse administraties voor de verbetering van het Vlaamse deel van de Kanaalzone.

Zeeland Seaports heeft zich als organisatie sinds de samenvoeging van de havenschappen in één organisatie ontwikkeld en is zich steeds nadrukkelijker gaan mengen in de verschillende arena's in de bekeken aandachtsgebieden en werkt actief aan het onderhouden van goede contacten in de regio. Daardoor lijken zij een centralere rol te zijn gaan spelen in de ontwikkeling van de Kanaalzone.

Conclusie 7: In het totaal van de drie aandachtsgebieden vormen de provincie Zeeland, de provincie Oost-Vlaanderen, de gemeente Terneuzen, het havenbedrijf Gent/ de Stad Gent en het Vlaams Gewest de centrale actoren. Zeeland Seaports lijkt een steeds centralere rol te gaan spelen bij ontwikkelingen in de Kanaalzone.

11.3.3 Arena's

In de aandachtsgebieden is te zien dat de besluitvorming met betrekking tot de Kanaalzone plaats vindt in diverse arena's. Daarbij zijn de arena's die verbonden waren aan de ROM-projecten integraal geweest, waarbij diverse ruimtelijke onderwerpen zijn meegenomen. Een aandachtspunt is dat bij de ROM-projecten en bij de ontwikkeling van de bedrijvigheid de dominante arena's door de grens gescheiden zijn.

In de analyse is naar voren gekomen dat de arena's die vooral bestaan uit overheden en de arena's waarin een breed draagvlak wordt gecreëerd de dominante arena's zijn wat betreft besluitvorming in de aandachtsgebieden. Een verklaring hiervoor is dat bij regionale ontwikkelingen overheden over het algemeen nog steeds de belangrijkste middelen in handen hebben en die samengebrachte middelen in arena's vaak doorslaggevend zijn in de besluitvorming.

De andere soort dominante arena's, zijn die waarin tot consensus wordt gekomen. Hierbij gaat het vaak om bredere arena's waarin ook partijen met aanvankelijk als tegengesteld gepercipiëerde belangen in samen komen. Om tot koppeling van belangen en consensus te komen over de wenselijke ontwikkelingen, wordt in het proces vaak getracht te zorgen dat partijen zich ook aan de besluitvorming in de arena verbinden. Daardoor kan bij succes er vanuit deze arena's zeer veel invloed uitgaan op de regionale ontwikkelingen, zoals te zien is geweest in de ROM-projecten.

Conclusie 8: De dominante arena's hebben een hoog aandeel aan overheden. Daarnaast hebben de arena's waar consensus wordt bereikt met een breed draagvlak van regionale partijen in de aandachtsgebieden gezorgd voor doorbraken in de ontwikkelingen.

11.4 Rol van de provincie

Deelvragen:

- 6) Welke rol speelt de provincie Zeeland in de aandachtsgebieden in de Kanaalzone Gent-Terneuzen en welke rol zou zij moeten spelen om grensoverschrijdende samenwerking te bevorderen?

De rol van de provincie in de drie bekeken aandachtsgebieden laat zien dat de provincie op allerlei verschillende manieren zich manifesteert in de Kanaalzone, maar dat er ook een lijn in de ontwikkeling van die rol valt te zien.

De verschillende rollen die in de theorie zijn genoemd zijn allemaal zichtbaar in de Kanaalzone. Als toezichthouder controleert de provincie ontwikkelingen bijvoorbeeld op milieu-eisen en op diverse andere aspecten. Als supporter neemt de provincie deel aan verschillende processen, zoals aan de Verkenning Kanaalzone Gent-Terneuzen 2008 en straks waarschijnlijk in het nieuwe ROM-project voor de Zeeuws-Vlaamse Kanaalzone. Een regisseursrol had de provincie in het ROM-project Kanaalzone Zeeuwsch-Vlaanderen en met de deelname in Zeeland Seaports heeft de provincie ook de rol van ontwikkelaar.

In de aandachtsgebieden is te zien dat het bijeenbrengen van partijen met verschillende belangen in een gebied belangrijk is geworden om ontwikkelingen op gang te houden en te brengen. Bij deze ontwikkeling past een rol van supporter of regisseur. In de rol van supporter ondersteunt de provincie samenwerkingsinitiatieven van andere organisaties. Deze rol wordt meestal vervuld in projecten van bovenprovinciaal niveau of belang of bij projecten op lager niveau of op specifieke onderwerpen.

Met name bij het ontwikkelen van de gebiedsgerichte processen werd door de provincie gekozen voor de rol van regisseur. Kijkende over het totaal is die rol ook dominant geweest in het op gang brengen van de ontwikkeling. Voor de toekomst ligt de kracht van de provincie in de afwisseling tussen een rol van supporter en een rol van regisseur. In het nieuwe ROM-project en het project Verkenning Kanaalzone Gent-Terneuzen 2008

lijkt de provincie een supportersrol te gaan vervullen, terwijl in het project ten behoeve van grensoverschrijdende visievorming een regisseursrol meer voor de hand ligt. Hierop zal verder door worden gegaan in de aanbevelingen.

Conclusie 9: De dominante rol van de provincie in de aandachtsgebieden is die van regisseur geweest. In de toekomst lijkt de rol afwisselend die van supporter en die van regisseur te worden. In deze rollen kan de provincie samen met partners komen tot uitwerking van beleid en realisering van projecten.

12 Aanbevelingen

In de conclusies zijn al een aantal voorzetten gegeven voor de aanbevelingen die in dit hoofdstuk volgen. Daarnaast wordt aangegeven voor welke vraagstukken vervolgonderzoek mogelijk zou zijn en gereflecteerd op dit onderzoek.

12.1 Algemene aanbevelingen

12.1.1 Waarom grensoverschrijdende samenwerking

In de aandachtsgebieden is te zien geweest dat de grens in de besluitvorming nog vaak een scheiding vormt. Voor verschillende onderwerpen betekent dit dat er gefragmenteerde besluitvorming is, waarbij grensoverschrijdende problemen en belangen onvoldoende aan de orde komen.

In de theorie en conclusies is aangegeven dat de grens een scheiding in beleid en besluitvorming vormt, maar langzamerhand aan invloed heeft verloren. Op gebied van economie, mobiliteit, natuur en milieu zijn er vele relaties te zien tussen de ontwikkelingen aan beide zijdes van de grens.

Grensoverschrijdende samenwerking kan helpen beleid en werkelijkheid dichter bij elkaar te doen staan, door grensoverschrijdende afstemming in beleid, coördinatie van activiteiten en gezamenlijke oplossingen te creëren voor problemen. Daarnaast kan in de Kanaalzone grensoverschrijdende samenwerking meerwaarde betekenen. Die meerwaarde kan zowel liggen in de complementariteit op verschillende terreinen als in belangen die tezamen beter vertegenwoordigd kunnen worden.

Voor de complementariteit kan als voorbeeld worden genoemd de infrastructuur. Voor de haven van Gent is de binnenvaart belangrijker geworden, terwijl Nederland op dit gebied een sterke binnenvaartsector heeft. Vanuit de Nederlandse ervaringen en faciliteiten zou Gent kunnen profiteren. Andersom zouden bedrijven in de Zeeuws-Vlaamse Kanaalzone graag beter op het Vlaamse spoor netwerk worden aangesloten.

Gelijke belangen liggen bijvoorbeeld in het imago van de Kanaalzone. De havens van Gent en Terneuzen zijn sterk in een aantal nichemarkten en in een aantal industriële sectoren, maar missen een sterk imago, waar in het buitenland bekendheid mee kan worden verkregen. Het ontwikkelen van een sterk imago zou de belangen van beide havens dienen.

Zo zijn er diverse voorbeelden te noemen van gezamenlijke belangen bij het oplossen van gemeenschappelijke problemen, bij het uitdragen van gemeenschappelijke belangen en bij het benutten complementariteit op diverse terreinen. Vanuit grensoverschrijdende visievorming, en daaruit voortvloeiende uitwerking op diverse onderwerpen, zouden de kansen die er in de Kanaalzone liggen beter kunnen worden benut en kan een deel van de problemen gemeenschappelijk worden aangepakt.

12.1.2 Vorm van Grensoverschrijdende Samenwerking

Voor de toekomst is er onder diverse partijen draagvlak om meer grensoverschrijdend te gaan samenwerken. De samenwerking verloopt nu via de bestaande grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden en Interreg-projecten. Om tot gezamenlijke ruimtelijke visievorming te komen in de Kanaalzone zijn er twee opties.

De eerste optie is om dit op te zetten via één van de bestaande samenwerkingsverbanden. Het nadeel hiervan is dat de bestaande samenwerkingsverbanden hiervoor

slechts in beperkte mate geschikt voor zijn. Deze samenwerkingsverbanden hebben een te beperkte vorm van samenwerking (havensamenwerking, Kanaalzone Gemeentes), betreffen een veel groter gebied en blijven daardoor abstracter (Euregio Scheldemond, Rijn Schelde Delta samenwerkingsorganisatie) of zijn zoals de Technische Scheldecommissie gericht op een bepaald onderwerp.

De tweede optie is het opzetten van een nieuw interorganisatorisch samenwerkingsverband dat zich gaat bezig houden met grensoverschrijdende visievorming met betrekking tot ruimtelijke ontwikkelingen. In dit samenwerkingsverband zou moeten worden getracht te komen tot de fase van gezamenlijke productie, waarbij een gezamenlijke ontwikkelingsvisie het product zou vormen.

Deze tweede optie brengt zowel voordelen als nadelen met zich mee. Voordeel is dat het samenwerkingsverband concreet kan worden gevormd voor de specifieke doelen van de grensoverschrijdende visievorming. Nadeel hierbij is dat een nieuw verband moet worden gecreëerd, wat het gevaar met zich meebrengt dat partners en zeker buitenstaanders tussen alle samenwerkingsverbanden de weg kwijt raken.

Vanuit het specifieke doel van grensoverschrijdende visievorming en de daarvoor benodigde consensus is het zo optimaal mogelijk inrichten van het samenwerkingsverband dusdanig belangrijk, dat een nieuw interorganisatorisch samenwerkingsverband wenselijk zou zijn.

Een vraag hierbij is of er sprake moet zijn van een nieuw structureel samenwerkingsverband of dat na het behalen van bepaalde doelen de samenwerking kan worden opgeheven. Gezien de verschillende goed gestructureerde structurele grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden die (onder andere) met betrekking tot de Kanaalzone actief zijn, lijkt de meerwaarde van een nieuw structureel samenwerkingsverband beperkt. Daarom zou beter kunnen worden gekozen voor een projectverband. De relaties (het regionale netwerk) die in dit project zouden worden opgebouwd zouden na afloop kunnen worden ondergebracht als subverband van één reeds bestaande organisaties.

Aanbeveling 1: Voor de grensoverschrijdende samenwerking met als doel ruimtelijke visievorming zou een nieuw interorganisatorisch samenwerkingsverband moeten worden opgezet, waarbij het doel zou moeten zijn te komen tot gezamenlijke productie van een breed gedragen visie op de toekomst van de Kanaalzone. Een projectmatig samenwerkingsverband lijkt voor de eerste fases voldoende toegerust.

12.1.3 Opzetten van grensoverschrijdende samenwerking

De grensoverschrijdende samenwerking zal alleen worden uitgebreid als partijen geloven dat voor het oplossen van problemen er wederzijdse afhankelijkheden zijn tussen partijen en er geloof is dat er meerwaarde valt te bereiken door grensoverschrijdend samen te werken.

Een probleemanalyse is daarom in de eerste fase van het proces van totstandkoming van grensoverschrijdende samenwerking onmisbaar. Vanuit een dergelijke probleemanalyse kunnen de wederzijdse afhankelijkheden zichtbaar worden gemaakt en kan worden gekeken op welke punten er conflicterende belangen tussen partijen spelen. Vanuit wederzijdse afhankelijkheden en de conflicterende belangen kan worden gekeken op welke punten concrete mogelijkheden liggen voor samenwerking.

De meerwaarde in de grensoverschrijdende visievorming zal daarnaast moeten liggen in het koppelen van belangen, die voor een deel al met verschillende projecten en samenwerkingsverbanden worden geconcretiseerd. Een belangrijke voorwaarde daarvoor zal zijn dat er kan worden gekomen tot consensus.

Een voorbeeld van projecten waarbij koppeling van belangen mogelijk zou zijn, is de promotie van de Gentse haven als groene haven. Met de ontwikkelingen in het Zeeuws-Vlaamse deel van Kanaalzone van een agribusinesscluster rond de ontwikkeling van glastuinbouw en biobrandstoffen zou een gezamenlijke promotie van de Kanaalzone en gezamenlijke kennisontwikkeling op dit terrein een voordeel voor het totale gebied kunnen betekenen.

Belangrijk voor het concretiseren van de samenwerking is het stellen van doelen van de samenwerking. In de initiatieffase kan het vaststellen van concrete doelen van de grensoverschrijdende samenwerking helpen bij het verzamelen en koppelen van partijen rond deze doelen.

Het beeld in de beginfase zal ontstaan, zal nog niet volledig zijn. In de volgende fases is het daarom van belang om ruimte te bieden voor nieuwe koppelingen en ideeën. De koppelingen tussen belangen en de wederzijdse problemen en afhankelijkheden vormen daarom geen keurslijf van punten die in het proces aan de orde moeten komen, maar zouden de functie moeten hebben van dynamo bij de start van de samenwerking.

Aanbeveling 2: Breng in de initiatieffase samen met de partners in beeld bij welke problemen er grensoverschrijdend wederzijdse afhankelijkheden zijn en op welke onderwerpen er koppelingen van belangen grensoverschrijdend mogelijk zouden zijn.

12.1.4 Moeilijkheden overwinnen

In de conclusies zijn drie moeilijkheden benadrukt die in de Kanaalzone de grensoverschrijdende samenwerking belemmeren. De eerste is het verschil in beleid en regelgeving en de daaruit voortvloeiende verschillen tussen de overheden, de tweede moeilijkheid is het combineren van concurrentie met samenwerking en de derde moeilijkheid is het wantrouwen tussen partijen.

De eerste van die moeilijkheden vraagt om extra tijd en inzet bij het zoeken van partners bij de opzet van een project. Bij een initiatief zal moeten worden uitgezocht hoe in bepaalde sectoren beleid, regelgeving en verantwoordelijken verschillen tussen de verschillende landen. Voor deze inventarisatie is het een voordeel als in een vroegtijdig stadium grensoverschrijdende partners worden gevraagd hieraan mee te werken.

De tweede moeilijkheid is het combineren van concurrentie met samenwerking. In de Kanaalzone gaat het daarbij specifiek om de concurrentie tussen de havens. Om partijen te laten inzien dat de concurrentie kan worden gecombineerd met samenwerking, is het van belang duidelijk de meerwaarde van samenwerking op bepaalde gebieden te schetsen.

Ondanks dat de intenties goed zijn en de contacten tussen de diverse partijen grensoverschrijdend flink verbeterd zijn, zal er nog altijd aan vertrouwen moeten worden gewonnen. Hiervoor is het eveneens belangrijk de meerwaarde van

samenwerking om te zetten in concrete doelen, zodat partijen het gevoel hebben samen resultaten te kunnen boeken.

Daarbij zal in het samenwerkingsverband aandacht moeten zijn voor het opbouwen van het vertrouwen en moet worden voorkomen dat oude conflicten blijven doorsluimeren. Een mogelijkheid hiervoor wordt onder andere geschetst door De Bruijn et. al. (2004) door het formuleren van conflicterende belangen als dilemma's.

Aanbeveling 3: Om tot grensoverschrijdende samenwerking te komen zal in de eerste fases moeten worden bekeken welke verschillen er bestaan in beleid, regelgeving en verantwoordelijkheden van de partners. Daarnaast zullen partijen moeten leren concurrentie met samenwerking te combineren. Een derde aandachtspunt is het opbouwen van vertrouwen.

12.1.5 Regionale netwerkvorming

Bij de gebiedsgerichte projecten in de bekeken aandachtsgebieden is gebleken dat het van belang is om een regionaal netwerk te ontwikkelen. In de aandachtsgebieden werden doorbraken geboekt door het opzetten van regionale netwerken voor het ROM-project Zeeuwsch-Vlaanderen, het ROM-project Gentse Kanaalzone en de Commissie Balthazar-Van Gelder. Van die drie is alleen die laatste grensoverschrijdend opgezet, met als deelnemers voornamelijk overheden.

Met die regionale netwerken zijn partijen in de Kanaalzone in veel gevallen nader tot elkaar gekomen en is daardoor een basis gelegd de ontwikkeling van een grensoverschrijdend netwerk. Partijen in de Kanaalzone hebben ervaring opgedaan met het samenbrengen van belangen en met samenwerken met, wat ze eerder zagen als, concurrenten of tegenpolen. Op die (positieve) ervaringen moet worden getracht voort te bouwen.

Daarvoor is het van belang om aansluiting te zoeken bij bestaande grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden en bestaande regionale netwerken. In de eerste plaats omdat in deze netwerken is gebleken op welke punten kan worden samen gewerkt. Daarnaast omdat in deze netwerken het vertrouwen is opgebouwd en partijen weten wat ze aan elkaar hebben.

Om dit te realiseren moet worden bekeken welke regionale netwerken actief zijn. Dit kan zijn in projecten en bijbehorende besluitvormingsarena's die nog actief zijn of doordat in andere verbanden de partijen elkaar regelmatig tegenkomen. In de Kanaalzone lijken daarbij het project Gentse Kanaalzone en het nieuwe ROME-project aanknopingspunten te bieden om op verder te bouwen.

Aanbeveling 4: Maak bij het ontwikkelen van grensoverschrijdend regionaal netwerk gebruik van de reeds ontstane regionale netwerken en de positieve ervaringen die daarmee zijn opgedaan.

12.1.6 Actoren

In de analyse en conclusies is te zien dat in de aandachtsgebieden vooral de overheden en semi-overheden (de havenbedrijven) centrale rollen speelden in de besluitvorming. Daarnaast is ook te zien hoe arena's die grotendeels uit overheden bestaan dominant zijn de aandachtsgebieden.

Voor de ruimtelijke visievorming is het dan ook waarschijnlijk dat de overheden en havenbedrijven centrale rollen gaan spelen in de totstandkoming daarvan. Daarnaast zal

een breder draagvlak nodig zijn, om een dergelijke visie werkelijk van invloed te laten zijn. Enerzijds kan dat door koppelingen te leggen met de regionale netwerken, zoals hierboven aangegeven.

Daarnaast zal de betrokkenheid van belangenvertegenwoordigers van verschillende sectoren, waaronder bedrijvigheid en milieu, van belang zijn. Zoals in de theorie is aangegeven, is in de veranderende ruimtelijke planning het belangrijk vroegtijdig samen te werken met private partijen en maatschappelijke organisaties. Grensoverschrijdende regionale visievorming is daarop geen uitzondering.

Vanwege de veelheid aan partijen, onder meer door de aanwezigheid van de grens, die actief zijn in, en betrokken zijn bij, de Kanaalzone, bestaat het gevaar dat een samenwerkingsverband te groot wordt en daardoor daadkracht verliest en tot niets leidt. Daarom zal selectief moeten worden gekeken naar de deelname van partijen. Eventueel kan in koppeling met de andere gebiedsgerichte projecten een zo breed mogelijk draagvlak worden gecreëerd voor de grensoverschrijdende visievorming, zonder dat daarvoor deelname van een veelheid aan partijen aan het samenwerkingsverband vereist is.

Aanbeveling 5: De grensoverschrijdende visievorming vraagt om deelname van meer partijen dan alleen overheden, maar er zal moeten worden gezocht naar mogelijkheden om zo veel mogelijk draagvlak te creëren, zonder dat dit leidt tot een onstuurbaar groot samenwerkingsverband.

12.1.7 De regisserende provincie

In de theorie en analyse is gebleken dat in de ontwikkelingen, die ook in de Kanaalzone te zien zijn, de besluitvorming over ruimtelijke ontwikkelingen veel meer in netwerken plaats vindt. Deels zijn die netwerken grensoverschrijdend, maar grotendeels nog gescheiden door de grens, waardoor mogelijke voordelen van grensoverschrijdende samenwerking worden gemist.

Ook is geconcludeerd dat door veel van de in de Kanaalzone actieve partijen de meerwaarde van grensoverschrijdende samenwerking wordt ingezien, maar dat de juiste contacten en de verbindingen tussen verschillende schaalniveaus nog ontbreken. In de aandachtsgebieden zijn de provincies verschillende keren succesvol geweest, door het bij elkaar brengen van actoren en het kunnen koppelen van belangen. Zowel vanuit inhoudelijke expertise als vanuit netwerkvorming konden de provincies als onafhankelijke partij partijen bij elkaar brengen.

De provincies zijn daarnaast één van de weinige partijen die ervaring hebben met regionale ruimtelijke ontwikkelingen, omdat zij met streekplannen en gebiedsgerichte projecten zich regelmatig op dit terrein begeven. Hierdoor hebben de provincies veelal de medewerkers die zich inhoudelijk met de ontwikkelingen op dit schaalniveau bezig houden.

Voor de grensoverschrijdende zijn de contacten die zijn opgedaan in de verschillende grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden en met name ook in de Commissie Balthazar-Van Gelder van belang. Deze (positieve) contacten bieden de basis om de juiste grensoverschrijdende verbanden te leggen in nieuwe projecten.

Vanuit deze drie kwaliteiten zou de provincie een regisseursrol moeten durven opeisen. Deze regisseursrol gaat verder dan alleen de functie van procesmanager. De provincie geeft in deze rol (mede) vorm aan de inhoudelijke kaders van de grensoverschrijdende

samenwerking en visievorming. Een gevaar hierbij is te worden gezien als vertegenwoordiger van een specifiek belang, die minder oog heeft voor belangen van andere partijen.

Aanbeveling 6: Vanuit inhoudelijke expertise, opgedane ervaringen met het bij elkaar brengen van partijen en de grensoverschrijdende contacten, zou de provincie een regisseursrol moeten durven opeisen bij de grensoverschrijdende samenwerking en visievorming in de Kanaalzone.

12.1.8 Consensusvorming

In de besluitvorming in de aandachtsgebieden is te zien dat om te komen tot consensus er verschillende methoden werden gebruikt. Zo werd rond de nautische toegankelijkheid begin jaren tachtig geprobeerd met onderzoeksrapporten elkaar te overtuigen. Deze werkwijze leidde tot een verdere overtuiging in het eigen gelijk en juist niet tot overeenstemming.

In het vervolg in het aandachtsgebied werden andere manieren van besluitvorming gebruikt. Zo hebben sommige vraagstukken geleid tot onderhandelingen. De aanpassingen van de bruggen over de Westsluis kwamen voort uit onderhandelingen over de mogelijke oplossingen en de voor de Nederlandse en Belgische overheid bijbehorende kosten. Uiteindelijk werd hierin met een creatieve oplossing overeenstemming bereikt.

In de meer overkoepelende projecten, zoals de ROM-projecten en de Commissie Balthazar-Van Gelder, is te zien dat een inhoudelijke benadering wordt gecombineerd met een vrij directe poging tot koppeling van belangen. Onderzoeken naar de beste oplossingen worden gecombineerd met consensusgerichte benaderingen. In het ROM-project Kanaalzone Zeeuwsch-Vlaanderen slaagde het na een mislukte poging via scenario's, door met een lijst van standpunten tot directe koppeling van belangen te komen.

Dé juiste methode is vooraf niet te benoemen voor totstandkoming van consensus rond grensoverschrijdende vraagstukken. Wel moet in de totstandkoming van een grensoverschrijdende visie constant het evenwicht worden gezocht tussen inhoud en bij elkaar brengen en houden van partijen.

Aanbeveling 7: Tijdens de totstandkoming van een grensoverschrijdende visie zal er constante aandacht moeten zijn voor zowel de inhoud als het samenbrengen en samenhouden van partijen. Een inhoudelijke visie zonder draagvlak is net zo min van waarde als een inhoudsloze visie met draagvlak.

12.2 Vraagstukken voor de toekomst

In dit onderzoek is getracht te komen tot een zo volledige set van conclusies en aanbevelingen, waarop kan worden voortgebouwd bij grensoverschrijdende samenwerking bij de ruimtelijke ontwikkeling van de Kanaalzone. Desondanks zijn een aantal vragen onbeantwoord gebleven in dit onderzoek, die in de toekomst aanleiding zouden kunnen zijn voor nader onderzoek:

- 1) *Wat zijn de voorwaarden om grensoverschrijdende samenwerking in de fase van informatie-uitwisseling door te ontwikkelen naar gezamenlijke productie?*

In dit onderzoek zijn verschillende redenen en moeilijkheden bij grensoverschrijdende samenwerking naar voren gebracht. In de praktijk is te zien dat samenwerking veelal niet verder komt dan informatie-uitwisseling en gezamenlijke

opbouw van kennis. Voornamelijk betreft het zachte projecten, waarvoor slechts een beperkt commitment en inzet nodig is. Gezamenlijk productie van beleid of daadwerkelijke producten leidt tot meer moeilijkheden, maar zou in sommige gevallen ook een veel grotere meerwaarde kunnen opleveren. In dit onderzoek lijkt het erop dat doordat het moeilijk is partijen van die grote meerwaarde te overtuigen en daardoor de commitment vaak niet afdoende is om deze samenwerkingfase te bereiken. In dit onderzoek is dit niet voldoende te onderbouwen, maar onderzoek naar de voorwaarden voor de stap van informatie-uitwisseling en kennisopbouw door te ontwikkelen naar gezamenlijke productie zou hierin het beeld kunnen verduidelijken.

2) *Zijn samenwerkingsorganisaties zoals de Euregio Scheldemond krachtig en flexibel genoeg om de organisatie van gebiedsgerichte grensoverschrijdende projecten op zich te nemen?*

De Euregio Scheldemond biedt voor de Interreg-projecten een integratiekader en mogelijkheden voor facilitering en daarnaast functioneert de Euregio als ontmoetingsplaats voor overheden van rond de Zeeuws-Vlaamse grens. Op basis van dit onderzoek lijkt een dergelijk samenwerkingsverband niet de mogelijkheden te bieden om grootschalige projecten op zich te nemen. De vraag is of een dergelijke organisatie uitgerust is om gebiedsgerichte grensoverschrijdende projecten bij onder te brengen, of dat dergelijke projecten vanuit aparte structuren moeten worden opgezet.

3) *Op welke punten is er sprake van tegenstrijdige belangen in de Kanaalzone en in hoeverre vinden deze tegenstrijdigheden hun oorsprong in de grens?*

Zoals in ieder gebied spelen er tussen de verschillende partijen diverse tegenstrijdige belangen in de Kanaalzone. In het kader van de grensoverschrijdende visievorming zal moeten worden geïnventariseerd waar eventuele gevoeligheden hierbij liggen. Veel gesproken mensen gaan bewust of onbewust er van uit dat tussen Nederlandse en Vlaamse partijen er sowieso tegenstrijdige belangen zijn. Het zou interessant zijn om een dergelijke perceptie te toetsen.

Naast deze drie vraagstukken zijn er diverse andere vragen die aanleiding bieden voor vervolgonderzoek. In de bestudering van grensoverschrijdende samenwerking op regionaal niveau vanuit de bestuurskunde zal ongetwijfeld aan aandacht winnen naar mate in de toekomst deze samenwerking uitgebreider wordt en ook meer invloed gaat uitoefenen op de besluitvorming met betrekking tot grensgebieden.

12.3 Reflectie op het onderzoek

Dit onderzoek is opgezet vanuit het doel om de mogelijkheden voor grensoverschrijdende samenwerking rond ruimtelijke ontwikkelingen in de Kanaalzone te bekijken. Daaraan zijn drie theoretische aspecten gekoppeld, namelijk grensoverschrijdende samenwerking, besluitvorming in netwerken en de rol van de provincie. In het verleden is in de bestuurskunde niet veel geschreven over grensoverschrijdende samenwerking tussen subnationale overheden en partijen, waardoor met name op dit vlak de wetenschappelijke relevantie is komen te liggen.

De keuze voor drie theoretische aspecten had tot doel om niet alleen maar uitspraken te kunnen doen over de grensoverschrijdende samenwerking, maar in een breder perspectief aanbevelingen te kunnen doen voor het proces van totstandkoming van een grensoverschrijdende ontwikkelingsvisie voor de Kanaalzone Gent-Terneuzen. Deze breedte had als voordeel dat voor de drie aandachtsgebieden de besluitvorming en grensoverschrijdende samenwerking goed in beeld kon worden gebracht. Het nadeel was

dat niet altijd de gewenste diepte kon worden bereikt, met name in de conclusies en aanbevelingen.

In het gebruik van verschillende onderzoeksmethoden verliep met name de combinatie tussen literatuuronderzoek en interviews goed. In het begin boden de open interviews aan het begin van het onderzoek de mogelijkheid om snel aandachtspunten boven water te krijgen en later in het literatuuronderzoek deze punten aan te vullen en uit te diepen. Met behulp van de gestructureerde interviews konden witte vlekken uit de literatuurstudie worden aangevuld, nuanceringen worden aangebracht en verschillende gezichtspunten op onderwerpen worden vergeleken.

De koppeling met observaties verliep in het onderzoek moeizamer. Na enkele maanden in het onderzoek werd binnen de provincie begonnen met de opzet van een nieuw grensoverschrijdend project. Daarbij was het soms lastig de gekozen lijn van het onderzoek te combineren met de wenselijkheden vanuit dat project.

Literatuurlijst

- Adviescommissie Gebiedsontwikkeling. (2005). De praktijk van gebiedsontwikkeling. Amersfoort: Lysias Consulting Group B.V.
- Adviescommissie Gebiedsontwikkeling. (2005). Ontwikkel kracht!. Amersfoort: Lysias Consulting Group B.V.
- Anselin, M. en Declerck, C. (1980). Eindrapportering over de gewenste c.q. noodzakelijke bijkomende infrastructuur en maatregelen voor de verdere ontwikkeling van het Gentse havengebied. Gent: Rijksuniversiteit te Gent
- Baas, J.H. de en Harink, M.J. (2001). Bestuurlijke verschuivingen in de ruimtelijke ordening. *Bestuurskunde*, 10, p. 119-128
- Boekema, F. en Allaert, G. (1999). Grensoverschrijdende activiteiten in beweging. Assen: Van Gorcum
- Bruijn, H. de, Heuvelhof, E. ten & Veld, R. in 't. (2004) Procesmanagement, over procesontwerp en besluitvorming (2^{de} herz. dr.). Den Haag: Academic Service.
- Bruin, H. de., Teisman, G.R., Edelenbos, J., Veeneman, W. (2004). Meervoudig ruimtegebruik en management van meerstemmige processen. Utrecht: LEMMA
- Buck Consultants International. (2004). Nautische Toegang Kanaal Gent-Terneuzen, Fase B: Marktanalyse. Den Haag: Auteur
- Castells, M. (1996). The rise of the network society. Blackwell Publishers: Cambridge
- Commissie Balthazar-Van Gelder. (2004). Visie voor verbetering Nautische toegang Kanaal Gent-Terneuzen, eindadvies. Brussel: Buck Consultants International
- Croock, R. de. (2006). De Gentse Haven, Rijk aan studies, arm aan realisaties. Gent: VeGHO
- Dammers, E., Verwest, F., Staffhorst, B., Verschoor, W. (2004). Ontwikkelingsplanologie. Rotterdam: NAI Uitgevers
- Dekker, S. (1 april 2006). Visie is meer dan alleen schoonheid, <http://www.trouw.nl/deverdieping/podium/article267647.ece/Sybilla+Dekker+%2F+Visie+is+meer+dan+alleen+schoonheid+++> (02-04-2006)
- Directiecomité van de Bijzondere Commissie voor Grensoverschrijdende Samenwerking. (2005). Benelux Almanak 2005. Brussel: Benelux Economische Unie
- Ecorys. (2002) Ontwikkelingsvisie Westelijke Kanaaloever. Rotterdam: Auteur
- Gemeente Terneuzen. (2005) Actieplan Economie Terneuzen 2005-2009. Terneuzen: Auteur
- Gent Werkt. (1968) Speciale Uitgave kanaal Gent-Terneuzen. Gent: I.M.P.F.
- Glasbergen, P. en Driessen, P.P.J. (Reds.). (1993). Innovatie in het gebiedsgericht beleid. Den Haag: Sdu
- Havens van Antwerpen, Gent en Zeeland Seaports. (2004). Memorandum van de havens van Antwerpen, Gent en Zeeland Seaports over Vlaams-Nederlandse samenwerking rond de Schelde. Onbekend: Auteurs
- Hertoghs, M.W.J.A. en Hoetjes, B.J.S. (2002). Bijeenbrengen, verbinden en wakker houden, Het functioneren van de bestuurlijke samenwerkingsverbanden over de Nederlandse grens. Maastricht: CELS

- Hollander, R. den. (1999) . Een vergelijking van twee evaluaties van het ROM-gebiedenbeleid. Erasmus Universiteit Rotterdam, Faculteit Bestuurskunde
- Houtum, H. van. (1997) De totstandkoming van grensoverschrijdende economische relaties. Tilburg: European Regional Affairs Consultants
- IPO en Vista. (2003). Regionale Structuurvisies. Den Haag: IPO
- IPO. (2002). Op schaal gewogen, regionaal bestuur in de 21^e eeuw. Den Haag: Auteur
- IPO-commissie Ruimtelijke Ontwikkelingspolitiek. (2001). Van Ordenen naar Ontwikkelen, Provincies investeren in de kwaliteit van de ruimte. Den Haag: IPO
- Janssen-Jansen, L. (2004). Regio's uitgedaagd, "Growth Management" ter inspiratie voor nieuwe paden van pro-actieve ruimtelijke planning. Assen: Koninklijke Van Gorcum.
- Kamer van Koophandel voor Zeeland. (2004). Economisch profiel Terneuzen. Middelburg: Auteur
- Koppenjan, J. en Klijn, E.H. (2004). Managing Uncertainties in networks. London: Routledge
- Lagneaux, F. (2005). Economisch belang van de Vlaamse zeehavens: verslag 2003. Brussel: Nationale Bank van België
- Langen, P.W. de, Braun, E., Nijdam, M.H., Otgaar, A.H.J., Speller, C.J.M., Heene, A. en Vreese, F.L.M. de. (2006). De havengebieden van Gent en Zeeland Seaports: samen sterker?, eindrapport. Rotterdam: EURICUR
- Linden, R. van der, Meggelen, M. van, Beijerman, S. (2006). Concept Startnotitie Gebiedsgerichte Benadering Kanaalzone, Van ROM naar ROME. Sliedrecht: Van Meggelen Consultancy
- McCarthy, B.F., Heest, F.R. van en Kessel, H.J.B.A. van. (2004). Gebiedende Wijsheden, Evaluatie van het integrale gebiedenbeleid in de provincie Zeeland. Nijmegen: Novio Consult
- Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap. (2004). Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen. Brussel: Auteur
- Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap. (2005). Afbakening zeehavengebied Gent, Inrichting R4-oost en R4-west. Brussel: Auteur
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat. (2004). Nota Zeehavens. Den Haag: Auteur
- Oosten, W-J. (2005). Ruimte voor een democratische rechtsstaat, eschakelde sturing bij ruimtelijke investeringen. Den Haag: Sociotext Press
- Perkmann, M. (1999). Building Governance Institutions Across European Borders. *Regional Studie*, 33, 657-667
- Perkmann, P. The rise of the Euroregion. *A bird's eye perspective on European cross-border co-operation*. <http://www.comp.lancs.ac.uk/sociology/papers/Perkmann-Rise-of-Euroregion.pdf>
- Programmacommissie Pieken in de Delta Zuidwest-Nederland. (2006) Pieken in Zuidwest-Nederland, Profiteren van de strategische ligging. . Roosendaal: SES
- Projectbureau Gentse Kanaalzone. (2005). Jaarprogramma 2006 Netwerk Gentse Kanaalzone. Gent: Auteur
- Provincie Zeeland. (2005). Ontwerp Omgevingsplan Zeeland 2006-2012. Middelburg: Auteur

- Provincie Zeeland. (2005). Ruimte maken voor kansen, Provinciaal Sociaal-Economisch beleidsplan 2005-2008. Middelburg: Auteur
- Raad voor Verkeer en Waterstaat (2005) Samenwerken in de Eurodelta, kansen voor positieversterking van Nederland, België en Duitsland. Den Haag: Auteur
- Regering van het Koninkrijk België, Regering van het Groothertogdom Luxemburg en Regering van het Koninkrijk der Nederlanden. (1986). Benelux-overeenkomst inzake grensoverschrijdende samenwerking tussen territoriale samenwerkingsverbanden of autoriteiten. Brussel: Auteurs
- Riet, O. van de. (2003) Policy Analysis in Multic-Actor Policy Settings. Delft: Eburon
- Rijn-Schelde Delta samenwerkingsorganisatie. (2005). Grensoverschrijdend Perspectief, RoBrAnt+ visie en onderzoek. Bergen op Zoom: Auteur
- Rijn-Schelde Delta samenwerkingsorganisatie. (2005). Ontwerp Tweede Delta-Akkoord. Bergen op Zoom: Auteur
- Santen, J.B.S. (2006). Karakteristieke processen van ontwikkelingsplanologie, een onderzoek naar interactie en macht in theorie en praktijk. Wageningen Universiteit, Leerstoelgroep Ruimtelijke Planvorming
- Stad Gent. (2003). Ruimtelijk Structuurplan Gent. Gent: Auteur
- Stuurgroep gebiedsgerichte benadering Kanaalzone. (1992). Plan van aanpak Kanaalzone Zeeuwsch-Vlaanderen, eindrapport. Goes: Pitman bv
- Stuurgroep ROM-project Gentse Kanaalzone. (2002). Voorstel van strategisch plan voor de Gentse Kanaalzone (en bijlagenbundel). Gent: Provincie Oost-Vlaanderen
- Technum nv. (2000). Onderzoeken in het kader van de economische positionering van de Kanaalzone Gent-Terneuzen. Gent: Auteur
- Teisman, G.R. (1992). Complexe besluitvorming, een pluricentrisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen. 's-Gravenhage : VUGA
- Teisman, G.R. (2001). Ruimte mobiliseren voor coöpetitief besturen : over management in netwerksamenlevingen. Rotterdam: Erasmus Universiteit
- Termont, D. (januari 2005). Economie en werkgelegenheid in de Kanaalzone. Toespraak op 3de RITON bedrijvendag, Gent
- Veen, J. van der en Glasbergen, P. (1992). De consensusbenadering, Verkenning van een innovatieve werkvorm om regionale milieuconflicten te doorbreken. *Bestuurskunde*, 1(5), p. 228-237
- VeGHO. (2006). Beleidsnota 2006. Gent: Auteur
- Vlaams Informatiecentrum over Land- en Tuinbouw, *Gentse haven wil gas geven met biobrandstoffen*, <http://www.vilt.be/gevilt/detail.phtml?id=973> (30-06-2006)
- Vlaamse Regering en Nederlandse Regering. (2005). Derde memorandum van overeenstemming tussen Vlaanderen en Nederland met betrekking tot de onderlinge samenwerking ten aanzien van het Schelde-estuarium. Den Haag: Auteurs
- Vlaamse Regering en Nederlandse Regering. (2005). Verdrag inzake de samenwerking op het gebied van beleid en beheer in het Schelde-estuarium, Middelburg: Auteurs
- Vlisteren, G. van en Wever, E. (Reds.). (2005). Borders and economic behaviour in Europe. Assen: Royal Van Gorcum
- Voets, J. en Rynck, F. de. (2004). Het project Gentse Kanaalzone, naar een onderzoekskader voor gebiedsgerichte beleidsvorming. Leuven: Steunpunt beleidsrelevant onderzoek

Vries, J. de. Vlaanderen en Nederland: een gepolitiseerde versus een gedepolitiseerde planningcultuur. *Ruimte & Planning*, 22, 233-243

Weele, M. van. (2001). Nederland is gespecialiseerd in witte olifanten en België in onvoltooide projecten, Samenwerking tussen Nederland en België bij infrastructurele projecten komt niet van de grond. *Connektie*, 3(11), 26-34

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. (1994). Besluiten over grote projecten. Den Haag: Sdu Uitgevers

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. (1998a). Ruimtelijke Ontwikkelingspolitiek. Den Haag: Sdu Uitgevers

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. (1998b). Staat zonder land. Een verkenning van de bestuurlijke gevolgen van informatie- en communicatietechnologie. Den Haag: Sdu Uitgevers

Zeeland Seaports. (2004). Beleidsvisie 2005-2015. Terneuzen: Auteur

Zeeuwse Milieufederatie en Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen vzw. (2001) Naar een duurzame Kanaalzone Gent-Terneuzen.

Internetsites:

<http://www.euregioscheldemond.be/>

<http://www.gent.be>

<http://www.gentenaar.nl>

<http://www.gentsekanaalzone.be>

<http://www.havengent.be>

<http://www.oost-vlaanderen.be/>

<http://www.portofgent.be/>

<http://www.pzc.nl>

<http://www.rsdelta.org/>

<http://www.scheldenet.nl>

<http://www.terneuzen.nl>

<http://www.vlaanderen.be>

<http://www.zeeland.nl>

<http://www.zeeland-seaports.nl>

Bijlage 1: Basisvragenlijst interviews

- 1) Welke rol speelt uw organisatie in de Kanaalzone en welke rol zou u en uw organisatie willen spelen?
- 2) Wat zijn naar uw mening de belangrijkste problemen en ontwikkelingen in de Kanaalzone Gent-Terneuzen?
- 3) In welke overlegverbanden met betrekking tot ontwikkeling van de Kanaalzone neemt uw organisatie deel?
- 4) Met welke andere partijen hebben u en uw organisatie regelmatig contact over ontwikkelingen in de Kanaalzone? En met betrekking tot [betreffend aandachtsgebied]?
- 5) In hoeverre wordt vanuit het [betreffend aandachtsgebied] grensoverschrijdend samengewerkt?
- 6) In welke organisatorische verbanden werkt u grensoverschrijdend samen met betrekking tot de Kanaalzone?
- 7) Hoe zou u voor de Kanaalzone de samenwerking met Nederlandse/ Belgische organisaties beschrijven?
- 8) Kijkend naar het [betreffend aandachtsgebied], wat zijn de cruciale momenten in de ontwikkeling hiervan geweest?
- 9) Is er in de ontwikkeling van het [betreffend aandachtsgebied] op enig moment sprake geweest van stagnatie?
- 10) Heeft u het idee dat er op enig moment nieuwe partijen belangrijk zijn geworden voor de [betreffend aandachtsgebied] of andere partijen juist zijn weggevallen?
- 11) Welke partijen ziet u in het [betreffend aandachtsgebied] als de partijen met de meeste invloed?
- 12) Voor welke partijen ziet u een rol weggelegd in een nieuw gebiedsgericht project en welke partij(en) zouden de rol van trekker moeten hebben?
- 13) Op welke terreinen denkt u dat grensoverschrijdende samenwerking een meerwaarde kan hebben?
- 14) Welke voordelen zijn in het verleden geboekt door grensoverschrijdend samen te werken?
- 15) Welke moeilijkheden bent u in eerdere ervaringen met grensoverschrijdende samenwerking tegen gekomen?
- 16) Welke rol spelen de provincies momenteel in [betreffend aandachtsgebied]?
- 17) Welke rol denkt u dat de provincies moeten hebben bij de ontwikkeling van de Kanaalzone?