

Grenseffectenrapportage 2020

Citation for published version (APA):

Bisschops, S., Unfried, M., & Pijnenburg, V. (2019). *Grenseffectenrapportage 2020: Dossier 2: Uitvoering en mogelijke effecten van de Nationale Omgevingsvisie (NOVI) vanuit Euregionaal perspectief*. Maastricht University. <https://itemcrossborderportal.maastrichtuniversity.nl/link/id/fnlxk1xC1R8gbrxd>

Document status and date:

Published: 04/12/2019

Document Version:

Publisher's PDF, also known as Version of record

Please check the document version of this publication:

- A submitted manuscript is the version of the article upon submission and before peer-review. There can be important differences between the submitted version and the official published version of record. People interested in the research are advised to contact the author for the final version of the publication, or visit the DOI to the publisher's website.
- The final author version and the galley proof are versions of the publication after peer review.
- The final published version features the final layout of the paper including the volume, issue and page numbers.

[Link to publication](#)

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal.

If the publication is distributed under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license above, please follow below link for the End User Agreement:

<https://www.ou.nl/taverne-agreement>

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at:

pure-support@ou.nl

providing details and we will investigate your claim.

Downloaded from <https://research.ou.nl/> on date: 09 Sep. 2021

Open Universiteit
www.ou.nl



Grenseffectenrapportage 2020

Dossier 2: Uitvoering en mogelijke effecten van de Nationale Omgevingsvisie (NOVI) vanuit Euregionaal perspectief





Universiteit Maastricht in samenwerking met Fontys and NEIMED

Grenseffectenrapportage 2020

Dossier 2: Uitvoering en mogelijke effecten van de Nationale Omgevingsvisie (NOVI) vanuit Euregionaal perspectief

*Dr. Vincent Pijnenburg
Martin Unfried
Saskia Bisschops*

Het *Institute for Transnational and Euregional cross border cooperation and Mobility / ITEM* is de spil van wetenschappelijk onderzoek, advisering, kennisuitwisseling en trainingsactiviteiten omtrent grensoverschrijdende samenwerking en mobiliteit.

ITEM is een initiatief van Universiteit Maastricht (UM), het Nederlands Expertise en Innovatiecentrum Maatschappelijke Effecten Demografische krimp (NEIMED), Zuyd Hogeschool, de Gemeente Maastricht, de Euregio Maas-Rijn (EMR) en de Provincie Limburg (NL).



Gemeente Maastricht

Zuyd
Hogeschool **ZU**
YD



Inhoud

1. Inleiding.....	3
2. Achtergrond, doelstelling en methode.....	4
2.1 Achtergrond Omgevingswet en NOVI.....	4
2.2 Ontwikkeling ruimtelijk beleid in Nederland	6
2.3 Doelstelling	7
2.4 Methode.....	7
2.5 Geografische afbakening van “Het Grensland”	7
2.6 Uitwerking onderzoeksthema’s, principes, benchmarks en indicatoren.	10
3. Europese regelgeving en grensoverschrijdende governance structuren.....	13
3.1 Europese wetgeving en EU verdragen	13
3.2 De bilaterale wettelijke achtergrond (NL-DE) en verschillende dimensies van samenwerking	14
4. Effecten in het kader van Europese Integratie	17
5. Effecten op het gebied van duurzame socio-economische ontwikkeling	17
6. Effecten op het gebied van de Euregionale cohesie.....	18
6.1 Heeft de NOVI de huidige problemen van grensoverschrijdende ontwikkelingen weten te agenderen?	18
6.2 In hoeverre is de NOVI grensoverschrijdend bekend (hoe geslaagd kan de informatie- en communicatievoorziening worden beschouwd)?	18
6.3 Welke nieuwe mogelijkheden voor grensoverschrijdende participatie biedt de NOVI?.....	19
6.4 In hoeverre sluit de conceptuele benadering van de NOVI aan op bestaande grensoverschrijdende ruimtelijke plannen en beleid?.....	20
6.5 Wat zijn effecten op bestaande overleg en governance structuren op het gebied van de grensoverschrijdende ruimtelijke planning?	21
6.6 Heeft de NOVI de wijze waarop respondenten aankijken tegen de toekomst van grensoverschrijdende ruimtelijke ordening verandert?	21
7. Conclusies en aanbevelingen	22
Bijlage I – Interview partners (achtergrondgesprekken).....	23

1. Inleiding

De Nederlandse Omgevingswet is één wet die alle wetten voor de leefomgeving bundelt en moderniseert en naar verwachting in 2022 van kracht wordt.¹ Belangrijke aanleiding voor de herziening is de complexiteit van de huidige wetgeving, die zich daarnaast ook onvoldoende richt op duurzame ontwikkeling en op het vroegtijdig betrekken van belanghebbenden bij de besluitvorming over projecten. Het doel van de Omgevingswet is het bereiken van een balans tussen het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving en daarmee te zorgen voor een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit.²

Een van de kerninstrumenten van de Omgevingswet zijn de Omgevingsvisies. De omgevingsvisies die gemeenten, provincies en het Rijk opstellen, moeten er dan ook voor zorgen dat er meer samenhang in het beleid op de fysieke leefomgeving komt. De nationale overheid is sinds 2017 bezig met de ontwikkeling van een Nationale Omgevingsvisie (NOVI). In 2017 verscheen de Startnota. Begin 2018 werd een ambtelijke schets van de NOVI opgesteld en in het najaar van datzelfde jaar een kabinetsperspectief opgeleverd. In juni 2019 is een ontwerp-NOVI naar de Tweede Kamer gestuurd en gepubliceerd. Eind april 2020 werd de Kamerbrief 'Regie en keuzes in het nationale omgevingsbeleid (NOVI)' verstuurd met aanvullende richtinggevende keuzes. De Nationale Omgevingsvisie (NOVI) is in september 2020 gepubliceerd³. Vanuit de gedachte dat een nationale omgevingsvisie alle inwoners van Nederland raakt, heeft het NOVI-team vanaf de start brede maatschappelijke inbreng opgehaald⁴. In de NOVI wordt erkent dat veel ruimtelijke opgaven een internationale of grensoverschrijdende component hebben en de wens geuit om grensoverschrijdende opgaven met de buurlanden samen aan te pakken: “Het Rijk stimuleert grensoverschrijdende initiatieven, zorgt voor de juiste randvoorwaarden, organiseert de grensoverschrijdende governance en benut de mogelijkheden en instrumenten van de EU en de Benelux”.

Dit onderzoek evalueert wat de potentiële gevolgen zouden kunnen zijn van deze visie op grensoverschrijdende ruimtelijke ordening in de Euregio Maas-Rijn en de Euregio Rijn-Maas-Noord. Dat betekent dat de NOVI op het moment van het onderzoek nog niet klaar was, maar dat de hoofdlijnen vaststonden. Mede daarom gaat het in dit onderzoek niet zo zeer over de doelstellingen en strategieën “en detail”, maar meer om het proces van het tot stand komen van de huidige versies en hoe experts in het veld de NOVI hebben ontvangen. Een belangrijke vraag is hoe de belangen en doelstellingen van actoren uit grensoverschrijdende gebieden invloed hebben gehad op het proces. En vooral ook of grensoverschrijdende aspecten bij het tot stand komen van de NOVI en de latere uitwerking van de uitvoeringsinstrumenten NOVI een bijzondere rol spelen.

In hoofdstuk 2 wordt nader ingegaan op de Omgevingswet en beschreven wat de NOVI inhoudt. Dit wordt vervolgens ingebed in de ontwikkeling van ruimtelijke ordening in Nederland. Tevens wordt aangegeven waarom we hebben gekozen voor het onderzoeken van de effecten op de gebieden van de twee genoemde Euregio's en de focus leggen op de Duits-Nederlandse samenwerking. Een

¹ De wet werd in 2016 gepubliceerd. Wet van 23 maart 2016, houdende regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)

² Zie de officiële beschrijving van op de site van de Rijksoverheid: <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/regelgeving/stelsel-omgevingswet/omgevingswet-in-ontwikkeling/hoofdlijnen-omgevingswet/>.

³ Tijdens dit onderzoek was de 2020 Versie nog niet gepubliceerd.

⁴ Uit het rapport OFL: Inzichten over burgerparticipatie bij nationale visievorming (2019)

standaard onderdeel van de jaarlijkse Grenseffectenrapportages is het analyseren van een dossier aan de hand van de drie thema's Europese Integratie, Socio-economische ontwikkeling en Euregionale cohesie. Op basis van deze thema's laten we ons licht schijnen op het totstandkomingsproces van de NOVI tot dusverre. Daarnaast worden benchmarks en indicatoren genoemd. De relatie tussen de NOVI en de relevante Europese wetgeving wordt in hoofdstuk 3 gelegd. In hoofdstuk 4, 5 en 6 worden per thema de resultaten gepresenteerd en bediscussieerd. Tot slot volgen in hoofdstuk 7 de conclusies en aanbevelingen.

2. Achtergrond, doelstelling en methode

2.1 Achtergrond Omgevingswet en NOVI

Naar verwachting zal in januari 2022 de nieuwe Omgevingswet in werking treden. Het Rijk⁵ wil met de nieuwe wet de regelgeving voor ruimtelijke projecten bundelen en vereenvoudigen. De Nationale Omgevingsvisie zal de ruimtelijke beleidsnota's, zoals we die tot nu toe kenden in het kader van de Wet op de Ruimtelijke Ordening, vervangen. De NOVI bevat een integrale visie op de lange termijn ontwikkeling van de fysieke leefomgeving en heeft daarmee een bredere en meer integrale reikwijdte dan de huidige ruimtelijke beleidsnota's. De bron voor de inschatting van effecten was de Ontwerp NOVI van Juni 2019.⁶ De wijzingen in de versie van NOVI van September 2020 konden niet meer gedetailleerd worden geëvalueerd. Een korte screening liet zien dat de prioriteiten en beleidskeuzes in hoofdlijnen niet veranderd zijn.



Figuur 1: Vier Prioriteiten beschreven in de NOVI versie van September 2020

De NOVI is erop gericht "om voor deze vier prioriteiten de nationale beleidskeuzes (op strategisch niveau) zo scherp mogelijk te formuleren. Waar keuzes op nationaal niveau in de NOVI zelf niet of nog niet scherp gemaakt kunnen worden of waar dit niet verstandig is, wordt richting gegeven aan decentrale keuzes via voorkeursvolgordes of strategieën en/of aangegeven welk (regionaal) proces geëigend is om dat wel te doen".⁷

Voor deze vier prioriteiten werden beleidskeuzes beschreven.

⁵ Sinds de verkiezingen in 2017 houdt het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zich bezig met de Wet milieubeheer en ruimtelijke ordening en de Milieu- en planningsvisie.

⁶ Rijsoverheid: Ontwerp Nationale Omgevingsvisie, Juni 2019.

⁷ Rijsoverheid: Nationale Omgevingsvisie. Duurzaam perspectief voor onze leefomgeving, Versie September 2020, p. 16.

Tabel 1: Prioriteiten en beleidskeuzes in de NOVI

Prioriteit 1 | Ruimte voor de klimaatadaptatie en energietransitie

Beleidskeuze 1.1: Nederland is in 2050 klimaatbestendig en water robuust

Beleidskeuze 1.2: De Noordzee biedt kansen voor inpassing duurzame energie

Beleidskeuze 1.3: Energie infrastructuur voor duurzame energie

Beleidskeuze 1.4: Realiseren opgave duurzame energie op land

Prioriteit 2 | Duurzaam economisch groeipotentieel voor Nederland

Beleidskeuze 2.1: Duurzame en circulaire economie

Beleidskeuze 2.2: Duurzame energiebronnen en verandering productieprocessen

Beleidskeuze 2.3: Optimale (inter)nationale bereikbaarheid

Beleidskeuze 2.4: Investeren in aantrekkelijke, gezonde en veilige leefomgeving

Beleidskeuze 2.5: Bevorderen grensoverschrijdende verbindingen

Beleidskeuze 2.6: Ruimte voor datacenters

Beleidskeuze 2.7: Afstemmen vraag en aanbod kantoren, bedrijventerreinen en winkels

Beleidskeuze 2.8: Spreiding toerisme

Prioriteit 3 | Sterke en gezonde steden en regio's

Beleidskeuze 3.1: Duurzame ontwikkeling steden

Beleidskeuze 3.2: Integrale verstedelijkingsstrategie

Beleidskeuze 3.3: Woningvraag sluit aan bij aanbod

Beleidskeuze 3.4: Geconcentreerde verstedelijking

Beleidskeuze 3.5: Klimaatbestendige steden en regio's

Beleidskeuze 3.6: Bereikbaarheid stad en regio

Beleidskeuze 3.7: In gebieden met bevolkingsdaling versterken we de vitaliteit en leefbaarheid

Prioriteit 4 | Toekomstbestendige ontwikkeling van het landelijk gebied

Beleidskeuze 4.1: Verbeteren balans tussen landgebruik en omgevingskwaliteiten

Beleidskeuze 4.2: Biodiversiteit en natuurlijk kapitaal

Beleidskeuze 4.3: Duurzaam en vitaal landbouw- en voedselsysteem

Beleidskeuze 4.4: Versterken en beschermen landschappelijke kwaliteiten

Bron: Digitale Versie Milleueffectrapport Nationale Omgevingsvisie, <https://www.planmernovi.nl>

Alhoewel de NOVI een nationale visie is, houdt het denken over de omgeving uiteraard niet op bij de landsgrens⁸. Zo heeft de NOVI ook gevolgen voor de Duits-Nederlandse en Belgisch-Nederlandse grensregio's. Deze vormen samen met Nederlandse grensstreken de grensoverschrijdende gebieden van Euregio's (zie voor de precieze afbakening paragraaf 2.5). Het gaat in dit onderzoek over de invloed en de potentiële effecten van het Nederlandse nationale proces op de gemeenschappelijke grensoverschrijdende ruimte. Denk hierbij voor de gebieden van Euregio's aan thema's als

infrastructuur, energie, natuur en water. Daarnaast wordt met de Omgevingswet de participatie van burgers en andere betrokkenen in ruimtelijke ordening op een nieuwe manier wettelijk geborgd. In de Algemene Wet Bestuursrecht zijn formele momenten vastgelegd, waarop onder meer zienswijzen op voorgenomen besluitvorming kunnen worden ingediend⁹. Dat verandert niet. Juist in aanvulling hierop benadrukt de Omgevingswet het belang van het vroegtijdig betrekken van burgers, bedrijven, maatschappelijke organisatie en andere overheden.

Het doel van participatie is drieledig: (1) het vergroten van de kwaliteit van besluitvorming, (2) het versnellen van besluitvorming en (3) het creëren van meer draagvlak voor besluiten. Door de informele participatie aan de ‘voorkant’ van de besluitvorming kan breed worden meegedacht over nieuwe ontwikkelingen en zo zou participatie moeten leiden tot snellere procedures en minder zienswijzen en bezwaar- en beroepsprocedures.

Voor de inrichting van de informele participatie aan de ‘voorkant’ wordt in de wet ruimte gegeven voor maatwerk en zo kunnen (primair decentrale) overheden en andere initiatiefnemers het proces naar eigen inzicht vormgeven.

In lijn hiermee wordt in de NOVI participatie op twee manieren benoemd. Enerzijds maakt participatie een wezenlijk onderdeel uit van het open proces, waarin de (ontwerp)-NOVI tot stand komt. Anderzijds wordt het belang van brede maatschappelijke betrokkenheid benadrukt en als een voorwaarde voor het slagen van de gezamenlijke ambities in de leefomgeving gepresenteerd. In dit onderzoek richten we ons daarom ook op de eventuele nieuwe mogelijkheden die de NOVI biedt voor grensoverschrijdende participatie van burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en initiatiefnemers en specifiek op de informele samenwerking tussen actoren uit de grensregio's.

2.2 Ontwikkeling ruimtelijk beleid in Nederland

Het Nederlandse ruimtelijk ordeningsbeleid heeft de afgelopen decennia een flinke ontwikkeling doorgemaakt. Het geloof in het volledig kunnen plannen van de fysieke leefomgeving is afgenomen. Waar ruimtelijke ordening in het verleden nog een prominente rol kende in bijvoorbeeld het Ministerie van VROM, is het nu slechts een onderdeel van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Als gevolg van decentralisaties in Nederland, is ruimtelijke ordening steeds meer een taak geworden van de provincies en gemeenten.

Ruimtelijke ordening kent daarnaast in Nederland een sterk integraal karakter. Bij het opstellen van ruimtelijke plannen worden sectorale thema's actief betrokken. Juist de NOVI is gericht op het integreren van alle bestaande sectorale plannen. Het ene beleidsveld kan namelijk niet los gezien worden van het andere beleidsveld. Een integraal karakter betekent echter niet dat alle plannen of beleidsstukken die ergens een haakje hebben met de fysieke leefomgeving zomaar onder de NOVI-paraplu vallen. Denk bijvoorbeeld aan de Regio Deals welke de regionaal-economische ontwikkeling proberen te stimuleren. Binnen de Regio Deals is het natuurlijk mogelijk dat projecten worden opgestart gericht op de fysieke leefomgeving. Echter, is dat geen harde voorwaarde. Hetzelfde geldt voor het project de Interbestuurlijke Proeftuin welke in 2019 onder meer in de regio Noord-Limburg is gestart in samenwerking met het aangrenzende Duitse gebied. Dit project is erop gericht op vanuit een verbeterde grensoverschrijdende governance gezamenlijk te werken aan (regionale)

⁹ In 2016 is reeds een beknopt en duidend overzicht over ruimtelijke besluitvormingsprocedures door de Nederlands-Duitse Commissie voor Ruimtelijke Ordening (DNL-CRO) uitgegeven.

transitieopgaven. Een dergelijke samenwerking en initiatieven die daaruit voortkomen, kunnen natuurlijk in de toekomst wel raakvlak krijgen met ingrepen in de fysieke leefomgeving.

2.3 Doelstelling

Dit onderzoek evalueert in hoeverre de NOVI en de daaraan gekoppelde uitvoerings-instrumenten, als de regionale omgevingsagenda's en NOVI gebieden, kansen creëren voor zowel verbetering van de ruimtelijke kwaliteit in grensgebieden als voor een betere grensoverschrijdende samenwerking binnen het fysieke domein. Gekeken is naar indicatoren als participatie vanuit de buurlanden (als versterking van Europese integratie), bestaande grensoverschrijdende governance structuren binnen de ruimtelijke ordening, gemeenschappelijke ruimtelijke opgaven aan weerszijden van de grens (voor de versterking van de socio-economische concurrentie kracht) en de ruimte voor integrale grensoverschrijdende visievorming (als voorwaarde voor Euregionale cohesie). In paragraaf 2.6 worden de indicatoren nader toegelicht en gekoppeld aan de onderzoeksvragen.

2.4 Methode

Dit onderzoek betreft deels een ex ante en deels een ex post analyse. We kijken allereerst terug op het totstandkomingsproces van de NOVI. Op basis van documentanalyse en diepte-interviews zijn data verzameld voor deze ex post analyse. Daarnaast blikken we vooruit op de inwerkingtreding van de NOVI en de daaropvolgende gebiedsuitwerkingen. Dit deel kan worden beschouwd als een ex ante analyse. Voor dit deel zijn eveneens data gebruikt uit diepte-interviews en documenten, waaronder de concept NOVI uit 2019 met de bijbehorende gebiedsbeschrijvingen per provincie. Bijlage 1 is een overzicht van de interviewpartners welke allen in het voorjaar en de vroege zomer van 2020 online geïnterviewd zijn. Daarnaast is als onderdeel van dit onderzoek een uitvoerige literatuuranalyse uitgevoerd. In voorliggend rapport wordt meermaals de praktijk belicht vanuit een theoretisch perspectief.

2.5 Geografische afbakening van “Het Grensland”

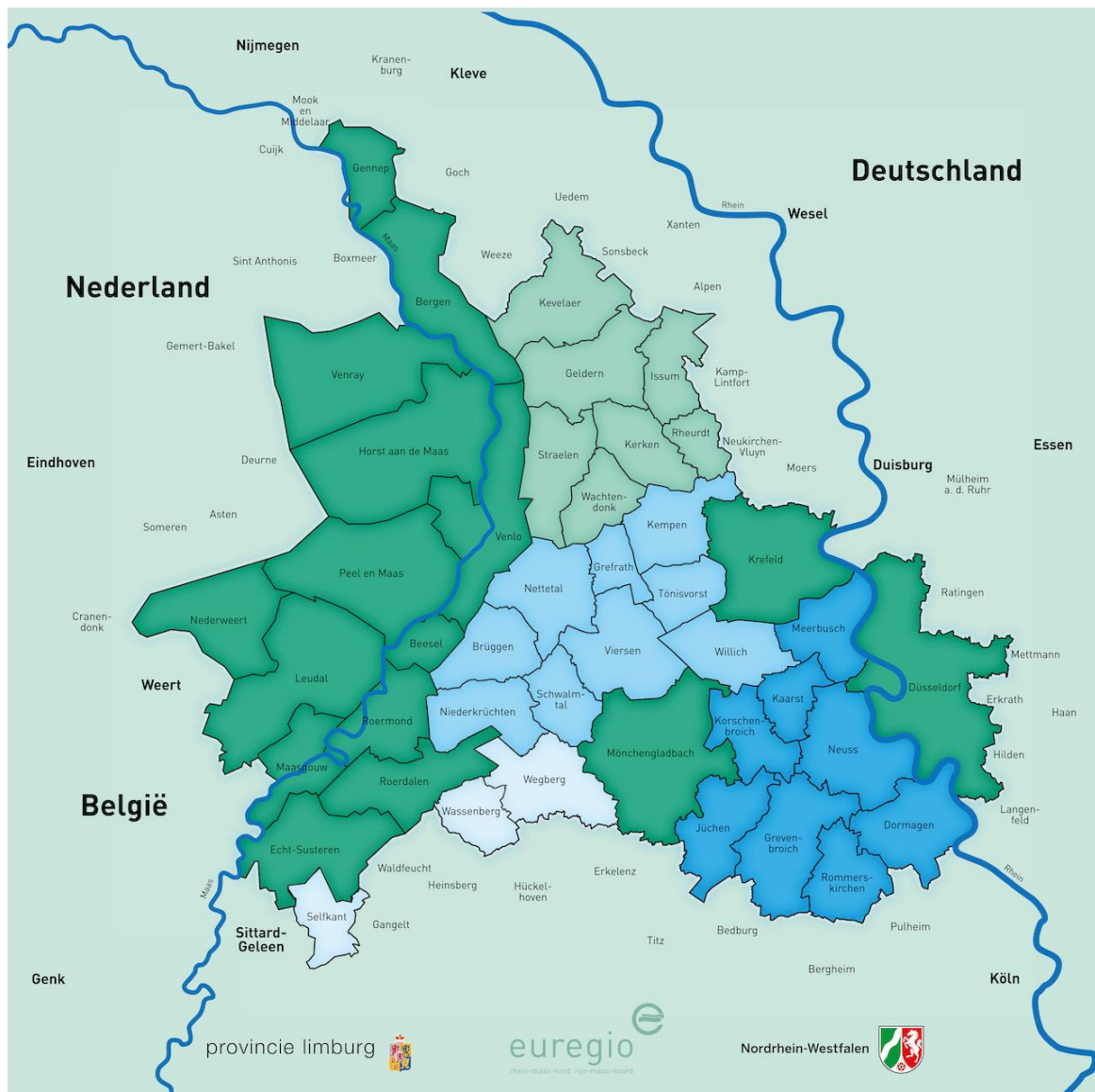
Dit onderzoek richt zich op de mogelijke effecten en kansen van de NOVI voor de gebieden van de euregio Rijn-Maas-Noord en de Euregio Maas-Rijn. Voor de NOVI ontwikkelingen in de Provincie Limburg en de effecten voor de twee Euregio's is gekozen omdat qua ruimte de Provincie Limburg het meest ingekapseld ligt tussen de beide buurlanden. De focus van deze effecten beoordeling ligt op de Duits-Nederlandse verhoudingen. Als aan de Nederlandse zijde nieuwe ruimtelijke doelstellingen en strategieën worden bepaald, is de verwachting dat dit sterke grensoverschrijdende effecten aan de Duitse kant met zich meebrengt. De Provincie Limburg beschikt over de meeste kilometers aan internationale grens van alle Nederlandse grensprovincies. De internationale grens van de provincie is zelfs een stuk langer dan de binnenlandse grens met de buurprovincies Noord-Brabant en Gelderland. Dat maakt deze ligging als onderdeel van twee Euregio's uiterst geschikt voor een analyse van de grensoverschrijdende effecten van nationale ruimtelijke strategieën.

Het grootste deel van de Provincie Limburg maakt onderdeel uit van of de euregio Rijn-Maas-Noord of de Euregio Maas-Rijn. Uitzonderingen zijn de gemeenten Weert en Mook en Middelaar welke onderdeel uitmaken van andere Euregio's langs de Nederlands-Duitse grens. Grofweg betekent dat dat we de gebieden van de euregio rijn-maas-noord en de Euregio Maas-Rijn centraal stellen als

onderzoeksgebied. Echter, de intentie is niet om in harde grenzen te denken en te werken. Het benoemen van deze twee Euregio's schept echter duidelijkheid over het te onderzoeken gebied.

De Euregio Rijn-Maas-Noord (ERMN) bestaat sinds 1978 en is met haar secretariaat gevestigd in Mönchengladbach. Het ledenbestand bestaat hoofdzakelijk uit gemeenten (incl. (Kreisfreie) Städte aan de Duitse zijde van de grens). Het Nederlandse gebied beslaat grofweg de regio's Noord- en Midden-Limburg. Aan de Duitse kant maken het gebied van de Kreis Viersen, Rhein-Kreis Neuss, Mönchengladbach, Krefeld, Düsseldorf en enkele gemeenten binnen de Kreis Kleve en Heinsberg deel uit van de Euregio Rijn-Maas-Noord.

Figuur 2: Het gebied van de Euregio Rijn-Maas-Noord (ERMN)



Bron: <https://euregio-rmn.de/euregio-rijn-maas-noord/regio-leden/>

De Euregio Maas-Rijn (EMR), opgericht in 1976, is een Europese Groepering voor Territoriale Samenwerking (EGTS) uit regionale overheden. Het secretariaat van de EMR ligt in Eupen.

Figuur 3: Het gebied van de Euregio Maas-Rijn (EMR)



Bron: <https://euregio-mr.info/nl/ueber-uns/geschichte/>

2.6 Uitwerking onderzoeksthema's, principes, benchmarks en indicatoren.

Volgens de methode van de ITEM grenseffectenrapportages worden de effecten van onder meer beleid steevast gemeten aan de hand van drie themacategorieën, namelijk:

- de grenseffecten gerelateerd aan de doelstellingen en principes van de Europese Integratie.
- de grenseffecten op de ontwikkeling van de economie in de grensregio (Sociaaleconomische/duurzame ontwikkeling)
- de grenseffecten op cohesie en grensoverschrijdende governance-structuren in grensregio's (Euregionale Cohesie)

Op het gebied van ruimtelijke ordening is beperkte EU wetgeving van toepassing (zie hoofdstuk 4). Er worden ook in mindere mate de vrijheden van burgers en ondernemingen getroffen door de NOVI. Toch kan er worden gekeken in het kader van het eerste thema, of de ontwikkeling van de NOVI rekening heeft gehouden met de aspecten waar het EU beleid het nationale beleid op het gebied van de ruimtelijke ordening raakt. Het is bijvoorbeeld duidelijk dat de publicatie van een strategische milieueffectrapportage gedurende het proces een naleving van EU wetgeving betekent. Ook zal de inschatting van de participatie en consultatie mogelijkheid van overheden en burgers uit de buurlanden iets kunnen zeggen of het proces "Europees" ingericht was.

De focus van het onderzoek ligt op de vraag welke effecten het proces en de inhoud van de NOVI zou kunnen hebben op de Euregionale cohesie. Dat betekent in eerste instantie of de manier van grensoverschrijdende samenwerking in het kader van de ontwikkeling de NOVI de Euregionale cohesie – dus vooral op het gebied van de ruimtelijke verordening - positief heeft beïnvloed. Inhoudelijk is de vraag of de prioriteiten en beleidskeuzes aansluiten op de beleidskeuzes van de buurlanden en op deze manier de grensoverschrijdende cohesie bevorderen.

Thema's, principes, benchmarks en indicatoren

Theme	Principles	Benchmark	Indicators
European Integration	<ul style="list-style-type: none"> Ruimtelijke dimensie van EU regelgeving en grensoverschrijdende verplichtingen rondom milieu en klimaat (geluid, luchtkwaliteit, water, habitat)¹⁰ Bijvoorbeeld: richtlijn 2001/42/EG betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's 	<p>Als het om grensoverschrijdende opgaven gaat, werken we samen met onze internationale partners, zowel met onze directe burens als met andere landen in Europa en over de wereld. (NOVI, Versie September 2020, p.10)</p>	<p>Integratie van de doelstellingen van Europees beleid in de NOVI planning</p> <p>Naleven van aanbevelingen en verplichtingen betreffende de grensoverschrijdende consultatie en participatie</p>
Sustainable and socio-economic development	<ul style="list-style-type: none"> <i>Doelstellingen EMR, ERMN op het gebied van de grensoverschrijdende duurzame economische ontwikkeling</i> 	<p>"Institutionele, technisch-operationele belemmeringen en knelpunten in regelgeving die goede grensoverschrijdende (spoor-, lucht-, weg- en water-) verbindingen belemmeren, moeten worden opgelost." NOVI, Sept. 2020, p. 101</p> <p>"... voor stedelijke regio's in de grensgebieden geldt dat daar een samenhangende aanpak van de sociaaleconomische ontwikkeling nodig is. Een economisch toekomstperspectief voor met name de jeugd in deze regio's is van groot belang. NOVI, Sept. 2020, p.101</p> <p>"De economie in Zuid-Limburg is gebaat bij betere samenwerking in de internationale stedenhoek Heerlen - Maastricht - Aken - Hasselt - Luik. ... p. 101</p>	<ul style="list-style-type: none"> Samenhangende aanpak voor de socio-economische ontwikkeling? Grensoverschrijdende aanpak voor de oplossing van institutionele, technisch-operationele belemmeringen Formulering van grensoverschrijdende beleidskeuzes

¹⁰ EU <https://europadecentraal.nl/praktijkvraag/heeft-de-europese-unie-bevoegdheden-op-het-terrein-van-de-ruimtelijke-ordening/>

Theme	Principles	Benchmark	Indicators
Euregional cohesion	<ul style="list-style-type: none"> • Indirect – EU Verdrag/VwEU: doelstelling sociale, economische en regionale cohesie (art 175 VWEU), stimuleren Europese beleidsdoelstellingen via de Europese Structuur- en Investeringsfondsen • <i>Doelstellingen Euregio's?</i> • <i>Relevante doelstellingen in de Grenslandagenda 2019, prioriteit mobiliteit (GROS, MinBZK)?</i> 	<p>Het ontwikkelen van Omgevingsagenda's (zie hoofdstuk 5) vindt daarom plaats in overleg met, in elk geval, het Vlaamse en het Waalse Gewest en de Duitse deelstaten Noordrijn-Westfalen en Nedersaksen.” NOVI, Sept.2020, p.101</p> <p>“In de Omgevingsagenda's worden grensoverschrijdende opgaven tussen provincies en met de buurlanden expliciet meegenomen.” NOVI, Sept. 2020, p.166</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Bekendheid met de NOVI grensoverschrijdend • Het succes of de problemen van grensoverschrijdende ruimtelijke ontwikkeling vóór de NOVI; • Het integrale en participatieve karakter van huidige planningsystemen in Nederland en haar buurlanden; • De aansluiting van de conceptuele benadering van de NOVI op bestaande grensoverschrijdende ruimtelijke plannen en beleid; • De wijze van grensoverschrijdende participatie in het NOVI traject tot dusverre; • De (mogelijke) effecten op bestaande overleg- en governance-structuren; en • De wijze waarop respondenten aankijken tegen de toekomst van grensoverschrijdende ruimtelijke ordening.

3. Europese regelgeving en grensoverschrijdende governance structuren

3.1 Europese wetgeving en EU verdragen ¹¹

Op Europese schaal leidt de term 'ruimtelijke ordening' regelmatig tot verwarring omdat het begrip 'ruimtelijke ordening' in elk van de lidstaten van de EU een andere betekenis heeft¹². Raumplanung (Duitsland) en Ruimtelijke Ordening (Nederland) hebben zich in hun eigen context ontwikkeld. De moeilijkheid zit hem niet zozeer in de verschillende vertalingen, maar eerder in hun verschillende concepten, die zijn geëvolueerd vanuit verschillende juridische, economische, sociale en geografische tradities.

Alhoewel er geen formele EU-bevoegdheid voor ruimtelijke ordening bestaat¹³, is het ontstaan van een Europees ruimtelijke orderingsdiscours in de afgelopen decennia wel te zien. Dit is onder andere voortgezet door het EROP en het INTERREG-programma en door het European Spatial Planning Observation Network (ESPON)-een facilitator van onderzoek naar structuren en trends op het hele EU-grondgebied¹⁴. ESPON is in 2002 opgericht om de analytische basis te leggen voor de versterking van de EVDB-agenda¹⁵. Het doel was om gedetailleerde ruimtelijke informatie te verschaffen voor het Europese grondgebied en een gedecentraliseerd netwerk van instituten voor ruimtelijk onderzoek in heel Europa op te zetten. Sindsdien zijn onder leiding van ESPON en met medewerking van vele onderzoeksinstituten en universiteiten in Europa vele studies uitgevoerd. Ondanks de grote hoeveelheid ruimtelijke analyses, onderzoek en Europese kaarten ontbreekt nog steeds de ontwikkeling van een atlas over grenslandschappen, zoals voorgesteld door Eker en Van Houtum (2013: 405)¹⁶ en Buoli (2015: 239)¹⁷.

Daarnaast zijn op Europees niveau de afgelopen decennia verschillende ruimtelijk gerelateerde richtlijnen ontwikkeld. Bijvoorbeeld op het gebied van natuurbehoud¹⁸ en landbouwbeleid. Dit ruimtelijk EU beleid wordt verticaal geïmplementeerd. Afhankelijk van het verschil in iedere lidstaat tussen de nagestreefde doelen en huidige waardes, gaat iedere lidstaat op eigen kracht aan de slag. Er is een gebrek aan horizontale afstemming tussen de lidstaten.

Ondanks dat ruimtelijke ordening niet onder de bevoegdheid van de EU valt, legt veel Europese literatuur over ruimtelijke ordening de nadruk op de substantiële kwesties van planningsbeleid en het produceren van relevante informatie voor beleidsmakers. Met name het sectorale beleid van de EU op het gebied van milieu, vervoer, plattelandontwikkeling en regionaal beleid, dat aanzienlijke

¹¹ Bepaalde onderdelen van paragraaf 3.1 zijn eerder gepubliceerd in het proefschrift 'Collaborative Borderscaping in the Dutch-German Borderland' (Pijnenburg, 2019, p. 103-108).

¹² Haselsberger, B., & Bennenworth, P. (2010). Do Euroregions Have a Future? Strategy-Making and Policy Delivery in Multi-Area Euroregions. *disP-The Planning Review*, 46(183), 80-94.

¹³ Peyrony, J., & Denert, O. (2012). Planning for cross-border territories: The role played by spatial information. *Raumforschung und Raumordnung Spatial Research and Planning*, 70(3), 229-240.

¹⁴ Zie: Böhme, K., & Schön, P. (2006). From Leipzig to Leipzig: Territorial research delivers evidence for the new territorial agenda of the European Union. *disP-The Planning Review*, 42(165), 61-70.; Faludi, A. (2006). From European spatial development to territorial cohesion policy. *Regional Studies*, 40(6), 667-678.

¹⁵ Bengs, C. (2002). Facing Espo.

¹⁶ Eker, M., & van Houtum, H. J. (2013). Borderscapes. Eker, M.; Houtum, H. van (ed.), *Grensland/Borderland*.

¹⁷ Buoli, A. (2015). Border/Scapes: Borderlands Studies and Urban Studies in Dialogue. *Territorio: The Journal of Urbanism*.

¹⁸ Onder meer het verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak in besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden, Aarhus, 25-06-1998.

ruimtelijke gevolgen heeft voor de lidstaten, neemt gestaag toe¹⁹. In de studie 'Europeanisering van het Nederlandse planningsbeleid' (PBL 2016) wordt bijvoorbeeld gesteld dat het Europese sectorale beleid een groot deel van de Nederlandse ruimte beïnvloedt door middel van gebiedsaanduiding in het kader van het Natura 2000 beleid, interventiegebieden voor lucht- en waterkwaliteit: deze ruimtelijke investeringen vinden plaats in zowel stedelijke (regionaal beleid) als landelijke gebieden (plattelandontwikkeling) en netwerken (TEN's).

Hoewel de invloed van de EU op nationale ruimtelijke ordeningsystemen, beleid en processen gestaag toeneemt²⁰, is de planning over de nationale grenzen heen nog lang niet geïnstitutionaliseerd. Grensoverschrijdende samenwerking in de ruimtelijke ordening maakt geen deel uit van het debat over de Europeanisering van de ruimtelijke ordening.

Het debat op Europees niveau blijft vooral gericht op het Europese ruimtelijke ordeningsbeleid, de nationale invulling van het Europese sectorale beleid en Europese ruimtelijke concepten en cartografieën. In Europese studies over ruimtelijke ordening worden gebieden beschouwd als 'statische', reeds bestaande ruimtelijke categorieën waarover de ruimtelijke ordening wordt uitgevoerd²¹. Een echte focus op grenslandschappen en grenslandschappen, als dynamische constructies, blijft veelal onderdeel van de academische debatten in grensstudies.

Naast de beperkte aandacht voor grensoverschrijdende samenwerking in het Europese ruimtelijke ordeningsdebat is het Europese ruimtelijke beleid sinds de jaren tachtig opvallend cartografisch van aard. In deze periode ontstonden verschillende internationale ruimtelijke ordeningsconcepten die vandaag de dag op macro-Europees niveau worden gebruikt: de Europese megalopool of 'Blue Banana'²²; het 'Europa van de 7 appartementen'²³; de Europese polycentrische 'druiventros'²⁴; de 'Rode Octopus'²⁵; en de 'Europese Vijfhoek'²⁶. Wat al die kaarten symboliseert is hun top-down, macroregionale en grootstedelijke karakter. Een opvallende tekortkoming die al deze grote cartografische voorstellingen gemeen hebben, is hun verwaarlozing van de grensgebieden, die de afwezigheid van deze geografieën in de debatten over ruimtelijke ordening in de EU weerspiegelt²⁷.

3.2 De bilaterale wettelijke achtergrond (NL-DE) en verschillende dimensies van samenwerking

Los van formele rechten en plichten binnen het ruimtelijk domein, zoals zienswijzen, beroep- en bezwaarprocedures, is de legale basis voor grensoverschrijdende samenwerking binnen het ruimtelijk domein zeer beperkt. In het verleden zijn slechts enkele verdragen en commissies in het leven

¹⁹ zie onder meer Van Ravesteyn, Evers en Middleton (2004). *Unseen Europe. A survey of EU politics and its impact on spatial development in the Netherlands* (Ruimtelijk Planbureau).

²⁰ Dühr, S., Stead, D., & Zonneveld, W. (2007). The Europeanization of spatial planning through territorial cooperation. *Planning, Practice & Research*, 22(3), 291-307.

²¹ Zie bijvoorbeeld: Dühr, S., Colomb, C., & Nadin, V. (2010). *European spatial planning and territorial cooperation*. Routledge.

²² RECLUS, G. D. I. P. (1989). *Les villes "européennes": rapport pour la DATAR, Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale*. La Documentation Française.

²³ Lutzky, N. (1990) Vor neuen Dimensionen im europäischen Verkehr, in: PROGNOSE (Eds) Verkehr in neuen Europa, Mehr Mobilität—mehr Wohlstand?, Basel: PROGNOSE, pp. 1-16.

²⁴ Kunzmann, K. R., & Wegener, M. (1991). The pattern of urbanization in Western Europe. *Ekistics*, 282-291.

²⁵ Van der Meer, L. (1998). Red Octopus In: Blaas, W. (ed.) A New Perspective for European Spatial Development Policies pp. 9–19.

²⁶ Schön, P. (2005). Territorial Cohesion in Europe? Interface. *Planning Theory & Practice*, 6(3), 389-400.

²⁷ zie ook Van Houtum en Eker 2013; Van Houtum, Van der Bruggen, Jacobs en Van der Giessen 2013.

geroepen om de samenwerking grensoverschrijdend te stimuleren. Daar is in de praktijk echter weinig van terecht gekomen, zo ook in de Duits-Nederlandse situatie.

Het grensverdrag (Nederlands: Grensverdrag, Duits: Grenzvertrag) tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Bondsrepubliek Duitsland van 8 april 1960 werd gezien als een manier om de ruimtelijke samenwerking te vergemakkelijken²⁸. Het grensverdrag leverde echter geen duidelijke wettelijke richtlijnen op voor een gemeenschappelijk grensoverschrijdend ruimtelijk ontwikkelingsplan.

De huidige wetgeving biedt weliswaar een basis voor de ontwikkeling van grensoverschrijdende ruimtelijke ordening²⁹, maar tot op heden is het nationale ruimtelijke ordeningsbeleid niet gebaseerd op deze juridische mogelijkheden voor samenwerking tussen Nederland en Duitsland.

Als we kijken naar de aandacht voor de grensoverschrijdende dimensie binnen ruimtelijke plannen, is er de volgende onderverdeling mogelijk (Pijnenburg 2019):

1. De eenzijdige aandacht voor grensoverschrijdende samenwerking in nationale, regionale of lokale ruimtelijke plannen;
2. Grensoverschrijdende ruimtelijke initiatieven en plannen;
3. En grensoverschrijdende ruimtelijke governance arrangements.

De NOVI zou geschaard kunnen worden onder de eerste categorie net als het *Provinciaal Omgevingsplan Limburg (afgekort POL)*, het *Regionalplan Düsseldorf* of ruimtelijke structuurvisies van gemeenten. Het betreffen veelal ruimtelijke visies en ambities waarin de samenwerking met het buurland/de buurlanden wordt benoemd en soms ook wordt weergegeven op een bijbehorende kaart. Een duidelijk onderscheid is te ontdekken tussen Nederlandse en Duitse plannen in dat opzicht. In Nederlandse plannen wordt veelal visionair over de samenwerking en relatie met het buurland gesproken. Dit is ook terug te zien op de landkaarten waarin pijlen, lijnen en andere symbolen zonder enkele twijfel op Duits grondgebied worden ingetekend. De Duitse plannen daarentegen spenderen slechts aandacht aan de relatie met het buurland waar het volgens ruimtelijke richtlijnen/wetgeving verplicht is. Zo dienen de gevolgen van ruimtelijke aanpassingen in het landschap voor de nabije omgeving benoemd te worden. De landkaart zal echter stevast ophouden aan de landsgrens. Er wordt slechts getekend in de gebieden waarover men bevoegd is.

De tweede categorie kent weinig concrete voorbeelden. Bovendien kennen deze voorbeelden geen formele status. Het betreft informele grensoverschrijdende planvorming. Positief hieraan is dat het om gezamenlijke initiatieven gaat, in tegenstelling tot de eerste categorie, die veelal bottom-up tot stand zijn gekomen. Voorbeelden zijn het Ontwikkelingsperspectief Drielandenpark (Projectgroep Drielandenpark 2003).

De derde categorie duidt op grensoverschrijdende samenwerkingsstructuren, zoals de Nederlands Duitse Commissie voor de Ruimtelijke Ordening (DNLCRO), die in 1967 is opgericht uit een groeiende

²⁸ Grotefels, S. (1992). *Gemeinsame grenzüberschreitende Regionalplanung zwischen den Niederlanden und Nordrhein-Westfalen*. Selbstverlag des Instituts für Siedlungs- und Wohnungswesen und des Zentralinstituts für Raumplanung der Universität Münster.

²⁹ Deze wetgeving omvat het beleid van internationale overeenkomsten zoals het Europees Kaderverdrag inzake grensoverschrijdende samenwerking tussen territoriale gemeenschappen (1980) en het Verdrag van Isselburg-Anholt tussen Duitsland en Nederland (1991) (Spiegels 2001: 665).

behoefte aan grensoverschrijdende ruimtelijke samenwerking. Deelnemers zijn de deelstaten Nedersaksen en Noordrijn-Westfalen aan de Duitse kant en het toenmalige Nederlandse ministerie dat verantwoordelijk was voor de ruimtelijke ordening³⁰. Dit kan worden gezien als een eerste stap naar formele samenwerking. Met de oprichting van de commissie, onderverdeeld in Noord en Zuid, werd de grensoverschrijdende samenwerking van de Noordzee tot aan de regio Aken-Maastricht versterkt.

De commissie richt zich op een bereik van 20 kilometer naar beide zijden van de grens. Het belangrijkste doel van de commissie is om informatie uit te wisselen, zodat nieuwe plannen vanaf het begin goed op elkaar worden afgestemd. Over het geheel genomen wordt van de commissie verwacht dat zij een bijdrage levert aan de verbetering van de ruimtelijke structuur en aan het Europese ruimtelijke concept³¹. In de praktijk richt het overleg zich vooral op de structuurplannen van de Duitse deelstaten en bestuursdistricten en op de Nederlandse nationale en provinciale structuurplannen. De commissie blijft in de eerste plaats een overlegorgaan. Uiteindelijk zijn de grensoverschrijdende aanbevelingen van de commissie voor geen van beide partijen bindend, wat mogelijk een verklaring is voor de beperkte output van de commissie. Deze bevinding is bevestigd door een aantal geïnterviewden, waaronder enkele leden van de commissie Zuid. Wel doet de commissie sinds 1977 aan beide landen aanbevelingen en zijn een aantal grensoverschrijdende regionale concepten ontwikkeld. Bijvoorbeeld een actiekaart voor het Nederlands-Duitse grensgebied met een overzicht van lopende grensoverschrijdende ruimtelijke projecten en ontwikkelingen (Nederlands-Duitse Commissie voor Ruimtelijke Ordening Subcommissie Zuid 2007). Ook is in 2016 een brochure gepubliceerd met basisinformatie over de formele ruimtelijke ordeningssystemen in Nederland en Duitsland en de mogelijkheden om grensoverschrijdende invloed uit te oefenen³². Een heldere toekomstvisie ontbreekt echter nog, terwijl een dergelijke ruimtelijke visie in 2016 wel door de Duits-Poolse commissie voor ruimtelijke ordening³³ is ontwikkeld. Gedurende dit onderzoek bleek dat de Nederlands-Duitse Commissie de laatste tijd niet actief was en in het proces van de grensoverschrijdende discussie rond de NOVI geen rol heeft gespeeld.

³⁰ Spiegels, T. (2001). *Grenzüberschreitende Regionalplanung zwischen Nordrhein-Westfalen und den Niederlanden*.

³¹ Reis, E. (1992). Nordrhein-Westfalen / Niederlande Unterkommission Süd der Deutsch-Niederländischen Raumordnungskommission. In, *Akademie für Raumforschung und Landesplanung [ARL]* (Ed.), *Grenzübergreifende Raumplanung. Erfahrungen und Perspektiven der Zusammenarbeit mit den Nachbarstaaten Deutschlands* (pp. 74-86). Hannover: ARL.

³² Nederlands Duitse Commissie voor Ruimtelijke Ordening. (2016). *Ruimtelijke ontwikkelingen in Duitsland: wat kan ik doen?* Enschede and Münster: Nederlands Duitse Commissie voor Ruimtelijke Ordening.

³³ Ausschuss für Raumordnung der Deutsch-Polnischen Regierungskommission für regionale und grenznahe Zusammenarbeit 2016.

4. Effecten in het kader van Europese Integratie

Zoals beschreven in het vorige hoofdstuk, zijn de wettelijke bepalingen op het gebied van ruimtelijke ordening vanuit het EU recht beperkt. Omdat de NOVI zich op een hoog abstractieniveau bevindt, zijn concrete verplichtingen als gevolg van EU recht op dit moment nog niet aan de orde. De uitvoering van een Milieueffectrapportage is hierop overigens een uitzondering. Evenzo zijn er geen nieuwe formele verplichtingen wat de participatie van burgers of andere stakeholders over de grens betreft en wordt de manier van consultatie niet bepaald door nieuwe EU-regels. Daarom ontbreken duidelijke principes of benchmarks vanuit EU recht. De Nederlandse regering is voornemens om met de NOVI ook de kwaliteit van de afstemming met de buurlanden te verbeteren. Dat is echter geen verplichting, die kan worden getoetst aan een duidelijke lijst van eisen. Omdat een Europese ruimtelijke afstemming voor het grensgebied op dit moment nog grotendeels ontbreekt én de NOVI als een primair nationaal traject vanuit Nederland wordt gezien, wordt de geringe grensoverschrijdende formele regelgeving op dit moment nog niet als problematisch ervaren door de Duitse experts.

5. Effecten op het gebied van duurzame socio-economische ontwikkeling

Een grensoverschrijdende aanpak wat economische ontwikkelingen betreft zoals de woningbouw of de ruimtelijke dimensie van de energietransitie zijn op dit moment nog geen vast onderdeel van het proces van grensoverschrijdende samenwerking tussen Nederland en Duitsland in de twee onderzochte Euregio's. Economische clusters (bijvoorbeeld landbouw of industrie/chemie) worden tot nu toe niet grensoverschrijdend beschreven. Wat betreft effecten op de ontwikkeling van de economie in het grensgebied kunnen daarom op dit moment alleen theoretische inschattingen worden gemaakt. De NOVI heeft onder meer tot doel bij te dragen aan de duurzame socio-economische ontwikkeling van grensregio's. Deze ontwikkeling wordt daarnaast op strategisch niveau beschreven in grensoverschrijdende visie documenten van de beide Euregio's. Of en hoeverre duurzame groei wordt bevorderd door de NOVI is op dit moment nauwelijks in te schatten. De NOVI beschrijft de doelstellingen op een heel hoog abstractieniveau. Daarom is het op dit moment niet mogelijk ex ante de concrete effecten voor de ontwikkeling van de duurzame ontwikkeling in de Euregio Maas-Rijn en de Euregio Rijn-Maas Noord te beschrijven. Het is niet mogelijk in te schatten of de prioriteiten en beleidskeuzes bijvoorbeeld bijdragen aan een betere economische clustervorming en of de beleidskeuzes aansluiten op de visies van de buurlanden. Op dit moment worden bijvoorbeeld in Noord-Rhein Westfalen (NRW) grote beleidskeuzes gemaakt in het kader van de geplande investeringen van 15 Miljard Euro in het Rheinisches Revier project. Het is niet duidelijk hoe deze beleidskeuzes aansluiten bij de prioriteiten van de NOVI. Wat wel in dit onderzoek werd geconstateerd is dat het tijdens de totstandkoming van de NOVI nauwelijks mogelijk was de beleidskeuzes met de buurlanden te bespreken of af te stemmen op hun prioriteiten. Vooral de Euregionale visies (de strategieën van de twee Euregio's) voor de ontwikkeling van de grensgebieden, hebben geen grote rol gespeeld. De ontwikkeling van de NOVI is ook inhoudelijk niet duidelijk afgestemd met de gelijktijdige ontwikkeling van de INTERREG programma's Nederland-Duitsland en Euregio Maas-Rijn.

6. Effecten op het gebied van de Euregionale cohesie

6.1 Heeft de NOVI de huidige problemen van grensoverschrijdende ontwikkelingen weten te agenderen?

Als één van de belangrijkste problemen wordt het ontbreken van een goede samenwerking in grensoverschrijdende ruimtelijke ontwikkeling genoemd. In het dagelijks grensoverschrijdende netwerk langs de Nederlands-Duitse en Nederlands-Belgische grens gaat weinig aandacht uit naar het thema ruimtelijke ordening. Ruimtelijke ordening speelt vooral impliciet een rol bij bijvoorbeeld INTERREG projecten, bijvoorbeeld bij de aanleg van een grensoverschrijdende fietsroute. Wanneer de interviewpartners worden gevraagd naar voorbeelden van grensoverschrijdende ruimtelijke ordening wordt vooral verwezen naar concrete gebiedsontwikkelingsplannen, zoals de herontwikkeling van een bedrijventerrein. Echter, tot op heden komen gezamenlijke activiteiten om een grensoverschrijdende ruimtelijke visie of iets dergelijks te ontwikkelen nagenoeg niet voor.

Uit ons onderzoek blijkt dat ondanks deze grensoverschrijdende ambities er geen concrete visie is op de verdere implementatie van het thema grensoverschrijdende ruimtelijke planning (incl. governance). Ten behoeve van de uitvoering van de NOVI worden verschillende omgevingsagenda's opgesteld, zo ook voor Noord-Brabant en Limburg. Hieruit is echter nog niet duidelijk op te maken welke acties precies ondernomen gaan worden op het gebied van de grensoverschrijdende samenwerking. Mogelijk dat met de aanwijzing van de verschillende NOVI-gebieden langs de grens, waaronder Zuid-Limburg, de grensoverschrijdende dimensie actiever zal worden opgepakt. Die ambitie is wederom uitgesproken, maar in de kern lijkt er een nationale focus te zijn op prioriteiten in de Nederlandse fysieke leefomgeving. Er ontbreekt een duidelijke rol voor grensoverschrijdende werkgroepen of organisaties. Tot vandaag hebben bestaande structuren, zoals de Duits-Nederlandse Commissie voor de Ruimtelijke Ordening, geen bijzondere rol kunnen spelen. Evenzo hebben de Euregio's tot nu toe een zeer beperkte rol op het gebied van de ruimtelijke ordening, alhoewel zij de enige actoren zijn die voor het grensoverschrijdende gebied (ruimtelijke) strategieën formuleren.

6.2 In hoeverre is de NOVI grensoverschrijdend bekend (hoe geslaagd kan de informatie- en communicatievoorziening worden beschouwd)?

De NOVI blijkt vooralsnog redelijk onbekend in de buurland(en). Slechts sporadisch zijn vertegenwoordigers uit de buurlanden betrokken geweest bij de totstandkoming van de NOVI in het voortraject, waarin bijvoorbeeld verschillende 'werkplaatsen' werden georganiseerd. Gedurende deze werkplaatsen kon men input en ideeën aandragen voor de NOVI. Zo is er eenmalig een werkplaats georganiseerd voor Nederlandse actoren die actief zijn op het gebied van grensoverschrijdende samenwerking, en is er eenmalig een werkplaats georganiseerd voor zowel Duitse als Nederlandse actoren, en Nederlandse en Belgische actoren. Gedurende de ontwikkelfase van de NOVI heeft het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties de Staatskanzlei van Noordrijn-Westfalen geïnformeerd over de voortgang en conceptplannen. Via de Staatskanzlei is deze informatie verder verspreid onder de Bezirksregierungen in Noordrijn-Westfalen. In andere bestaande gremia is sporadisch aandacht geweest voor de NOVI. Zo heeft de euregio rijn-maas-noord, en in het bijzonder de commissie ruimtelijke orde, infrastructuur, mobiliteit, milieu en energie, aandacht besteed aan de NOVI. Het ging hier om het informeren van de vertegenwoordigers uit Duitsland. Daarnaast heeft het thema NOVI eerder op de agenda gestaan van de DNLCRO. Dit was in 2018. Ondanks deze pogingen

en het lange voorbereidingstraject van de NOVI, wat overigens in het niet valt bij de nog langere voorbereidingstrajecten van veel Duitse plannen, stellen wij vast dat de NOVI nog geen algemeen bekend begrip is in onze buurlanden.

6.3 Welke nieuwe mogelijkheden voor grensoverschrijdende participatie biedt de NOVI?

De NOVI benadrukt het belang van brede maatschappelijke betrokkenheid bij zowel ruimtelijke planvorming als de uitvoering van projecten. We hebben al benoemd dat grensoverschrijdende partijen slechts in beperkte mate betrokken zijn geweest bij de totstandkoming van de NOVI en dat burgers vrijwel geen enkele rol hebben gespeeld. Dit geldt ook voor de uitvoeringsinstrumenten van de NOVI, waarin sprake is van het agenderen van grensoverschrijdende samenwerking, maar waarover op dit moment nog geen concrete afspraken gemaakt zijn om input van buurlanden mee te nemen.

Wat betreft de participatie van burgers bij concrete projecten ligt het in de verwachting dat de toekomstige mogelijkheden voor de Nederlandse burger ook voor de internationale burger van toepassing zullen zijn. In de Omgevingswet wordt naast de nadruk op brede betrokkenheid aan de voorkant van ruimtelijke opgaven ook een decentralisatie van verantwoordelijkheden naar lokale overheden ingezet. Dit betekent dat de wet kader stellend is en lokale overheden zelf verder invulling aan participatie van burgers moeten geven met aanvullend beleid. Op het moment van schrijven zijn provincies, gemeenten en waterschappen hier volop mee bezig. Belangrijk hierbij is dat participatie slechts in beperkte mate verplicht wordt gesteld en dat voor het grootste deel van de ruimtelijke opgaven, waarvoor een omgevingsvergunning moet worden aangevraagd, een motiveringsplicht gaat gelden. Die luidt als volgt: In de aanvraag voor een omgevingsvergunning wordt aangegeven of en op welke wijze participatie heeft plaatsgevonden, zodat het voor het bevoegde gezag duidelijk is dat participatie heeft plaatsgevonden. Daarmee wordt de vroegtijdige betrokkenheid van belanghebbenden bij een omgevingsvergunning gestimuleerd (Artikel 16.55, zesde lid, van de wet is bij amendement toegevoegd). Er wordt een prikkel gegeven aan initiatiefnemers van projecten en gevraagd om aan te geven of en hoe participatie heeft plaatsgevonden, maar het wordt niet verplicht. Daarnaast is in de wet het hoe van participatie niet vastgelegd. Lokale overheden en initiatiefnemers kunnen naar eigen inzicht variëren in de vorm en bijvoorbeeld kiezen om alleen informatie te verstrekken of input te vragen. Men kan er ook voor kiezen om burgers mee te laten beslissen of co-creatie in te richten. Het zal dus zeer van het toekomstige beleid van lokale overheden afhangen of participatie van burgers zal toenemen of afnemen. Het kan ook zo zijn dat voor verschillende ruimtelijke projecten verschillende keuzes worden gemaakt.

In de Ontwerp NOVI (uit Juni 2019) wordt de diversiteit van mogelijke vormen van participatie wel genoemd, maar wordt alleen het belang van transparantie benadrukt en geen richting gegeven aan de vorm: “[het is van belang om] duidelijk [te] zijn over de inbreng die mogelijk is (informatie, consultatie, advisering, samenwerking, meebeslissen, right to challenge) en wat er mee gedaan wordt”. Daarnaast wordt de wenselijkheid van tijdige en duidelijke informatievoorziening en het betrekken van belangrijke belanghebbenden onderstreept. Tot slot wordt aangegeven dat er goed zicht moet zijn op wat er leeft, bijvoorbeeld door (leefstijl)onderzoek te doen”. Bij een dergelijke algemene formulering zijn nog veel vragen te stellen. Bijvoorbeeld wat tijdige en duidelijke informatievoorziening is en wie belangrijke belanghebbenden zijn.

De huidige betrokkenheid van burgers bij projecten over de grens lijkt op dit moment niet groot. Alhoewel de formele zienswijze en bezwaar-en beroepsprocedures ook door burgers van buiten

Nederland toegankelijk zijn, mits ze als belanghebbende zijn aangemerkt, is nog niet helder of de nadruk op informele participatie aan de voorkant zal betekenen dat de invloed van burgers op hun leefomgeving gaat versterken. Dat zal afhangen van het aanvullende lokale beleid. In interviews werd de onzekerheid over een toename van mogelijkheden bevestigd. De huidige samenwerking over de grens kent naast de verschillen in planologisch denken, ook andere problemen. Er wordt aangegeven dat er relatief weinig netwerken zijn, waarin burgers elkaar op het ruimtelijk vlak over grenzen heen vinden. Daarnaast is er vanuit Nederlands bestuurlijk opzicht vaak ook een sterke nationale prioriteit, waarin vooral gedacht wordt over hoe Nederland zou kunnen profiteren van ruimtelijke ingrepen, waarvoor grensoverschrijdende partijen nodig zijn. De effecten van eigen ruimtelijke projecten voor burgers over de grens zijn daarmee nog onderbelicht.

6.4 In hoeverre sluit de conceptuele benadering van de NOVI aan op bestaande grensoverschrijdende ruimtelijke plannen en beleid?

Integraliteit en participatie zijn twee kernbegrippen binnen het totstandkomingsproces van de NOVI. Wanneer we dit integrale en participatieve karakter vergelijken met de planningsystemen in onze buurlanden, kunnen we constateren dat er sprake is van een flinke kloof tussen Nederland en haar buurlanden. Zo is het Duitse planningsstelsel veel sectoraler georganiseerd. Waar in Nederland, tot de start van de NOVI, eveneens nog vele sectorale plannen naast elkaar bestonden, is dat in Duitsland op de dag van vandaag de realiteit. Over het algemeen wordt de integrale Nederlandse benaderingswijze als iets positiefs ervaren door de interviewpartners. Tegelijkertijd constateren zij dat de Duitse zijde van de grens hier nog niet klaar voor is. Dat is geen kwestie van pure onwil, maar is voor een groot deel terug te herleiden naar de Duitse planningscultuur.

In de Ontwerp NOVI (uit Juni 2019) worden 3 nationale belangen benoemd, waarvan de laatste specifiek gaat over internationale samenwerking: Waarborgen en versterken van grensoverschrijdende en internationale relaties. De bestaande grensoverschrijdende aanpak van onder meer het riviermanagement met België, Frankrijk, Zwitserland, Duitsland en Luxemburg voor bijvoorbeeld het gehele stroomgebied van de Rijn of de Maas wordt als positief punt benoemd. Evenals bestaande afspraken over vliegen en varen, die al langer in EU-verband en wereldwijd aan internationale tafels (ICAO4, IMO5) worden gemaakt. Op diverse andere terreinen vraagt grensoverschrijdende samenwerking om meer inzet, zoals bijvoorbeeld bij de woning- en arbeidsmarkten en grensoverschrijdende mobiliteit en bereikbaarheid. Maar ook de ecologische (en sociale) 'voetafdruk' en natuurbeleid worden als prioriteit aangemerkt, evenals het belang van grensoverschrijdende energienetwerken voor een stabiel en duurzaam Noordwest-Europees energiesysteem. Daarbij wordt echter direct aangegeven dat de aanpak van dergelijke opgaven kan alleen succesvol zijn als deze plaatsvindt op de schaal waarop de opgave speelt. Daarom wordt ook verwezen naar verdere uitwerking in NOVI-gebieden en de omgevingsagenda's. Wat betreft die laatste wordt bijvoorbeeld aangegeven: "De uitdaging is om in de Omgevingsagenda's ook verbinding te maken met omliggende regio's in het buitenland en de grensoverschrijdende programma's en projecten (bijv. de Zeeuws-Vlaamse kanaalzone, en Euregio Maas-Rijn). De omgevingsagenda fungeert hiermee ook als een platform voor een goede gebiedsgerichte integrale aanpak van de opgaven en een goede afstemming van thematische trajecten en programma's".

Uit ons onderzoek blijkt verder dat ondanks de grensoverschrijdende ambities, er nog geen duidelijk beeld bestaat van de verdere implementatie van het thema GROS (incl. governance).

6.5 Wat zijn effecten op bestaande overleg en governance structuren op het gebied van de grensoverschrijdende ruimtelijke planning?

Als een van de mogelijke oorzaken van de beperkte grensoverschrijdende samenwerking wordt wederom de mismatch tussen de ruimtelijke planning-cultuur van het Nederlandse planningsysteem en dat van Noordrijn-Westfalen genoemd. Zoals eerder benoemd, wordt het Nederlandse systeem, en zeker ook de NOVI, gekenmerkt door haar integrale, informele en participatieve karakter. Het planningsysteem is Noordrijn-Westfalen daarentegen sectoraal, hiërarchisch en formeel ingericht. Lange termijn visies opstellen is geen onderdeel van het ruimtelijke ordenings-denken in Duitsland. Laat staan het co-creatief denken daarover met bijvoorbeeld burgers. Men beperkt zich tot haar of zijn eigen bevoegdheden en grondgebieden. De NOVI heeft deze fundamentele problemen in de ontwerp versie van Juni 2019 en in de versie van juni 2020 niet bediscussieerd. Er is op een abstracte wijze sprake van een voornemen tot betere afstemming met de buurlanden, zonder in te gaan op de specifieke problematiek en de genoemde fundamentele knelpunten. In het bijzonder ontbreekt een duidelijke connectie tussen sectorale grensoverschrijdende overleggen en de bestaande grensoverschrijdende ruimtelijke ordeningsgremia, zoals de Duits-Nederlandse Commissie voor de Ruimtelijke Ordening en de Euregio's, en wordt deze ook niet door de NOVI voorgesteld.

6.6 Heeft de NOVI de wijze waarop respondenten aankijken tegen de toekomst van grensoverschrijdende ruimtelijke ordening verandert?

In de Ontwerp NOVI staan gebiedsbeschrijvingen per provincie. Uit de gebiedsbeschrijving van Limburg is duidelijk op te maken dat de provincie een sterke ruimtelijke verbinding heeft met haar buurlanden. Gesproken wordt over de Belgische Mainports en het Ruhrgebied, over Europees belangrijke natuurgebieden, over de grensoverschrijdende blauwe Maascorridor, het verminderen van de grensweerstand en goede grensoverschrijdende bereikbaarheid. Voor Noord- en Midden-Limburg wordt specifiek verwezen naar de omvangrijke aanwezigheid van grensoverschrijdende natuur. Voor Zuid-Limburg wordt verwezen naar het grensoverschrijdend openbaar vervoer en het woon-werk verkeer. Desondanks zien de verschillende gesprekspartners de NOVI vandaag nog niet als 'gamechanger' in relatie tot de afstemming op het gebied van ruimtelijke ordening in de grensgebieden. Het onderzoek laat zien, dat de Nederlandse regering met de NOVI geen concrete invulling geeft aan verbetering van de grensoverschrijdende samenwerking. Met name de stakeholders in Duitsland zien de NOVI niet op dit moment niet als bijzondere kans om de samenwerking en afstemming fundamenteel te verbeteren.

7. Conclusies en aanbevelingen

Aangezien de planningsystemen in Nederland en Duitsland flink afwijken en de bestaande grensoverschrijdende ruimtelijke ordeningsgremia niet optimaal ingezet worden, beschouwen wij de NOVI vooral als kans voor een betere “grensoverschrijdende samenwerking” binnen het ruimtelijk domein. Maar dan moet er wel een concretere uitwerking volgen in de totstandkoming én in de realisatie van de uitvoeringsinstrumenten. Gezamenlijke visievorming blijkt voor de totstandkoming van de NOVI zelf een stap te ver te zijn te zijn geweest. De toewijzing van het NOVI gebied Zuid-Limburg kan echter een interessante pilot zijn om in de nabije toekomst te experimenteren met het samen ontwikkelen van een grensoverschrijdende visie op een beperkter schaalniveau en in een kleinschaliger gebied.

Kortom, de NOVI is vooralsnog een visie in wording waarbinnen weliswaar aandacht is voor het thema grensoverschrijdende samenwerking, maar waarin de buurlanden tot op heden nog maar beperkt aangehaakt zijn. De vraag is of de NOVI aanjager gaat zijn voor een betere grensoverschrijdende samenwerking is nog niet volledig te beantwoorden. Enerzijds gezien de eerder benoemde uiteenlopende benaderingswijzen van de fysieke leefomgeving van de NOVI en het planningsstelsel in Noordrijn-Westfalen, maar ook omdat er grote vraagstukken spelen, op bijvoorbeeld het gebied van duurzaamheid, economische groei en krimp die met een nationale focus worden benaderd.

Op basis van ons onderzoek kunnen we de volgende aanbevelingen doen voor verbetering van de grensoverschrijdende ruimtelijke samenwerking tussen Nederland en Duitsland:

- De uitwerking van de NOVI in de verschillende aan de grens liggende NOVI Gebieden, biedt kansen om de samenwerking met het buurland te intensiveren. Wij adviseren deze gebieden om allereerst te werken aan een goede kennismaking en relatie met relevante actoren uit de buurlanden. Daarbij dient niet zo zeer de NOVI op zich centraal te staan, maar vooral de behoefte om gezamenlijk aan ruimtelijke opgaven te werken.
- Wanneer de samenwerking té veel vanuit NOVI perspectief wordt ingestoken, is een mogelijk risico dat dit door de buurlanden als eenzijdig worden ervaren, waardoor er geen gezamenlijk gedragen initiatief ontstaat. Daarbij dient zeker ook rekening te worden gehouden met verschillen in planningscultuur en systeem. De NOVI pleit voor een integrale en participatieve benadering, maar dat betekent echter niet dat de buurlanden dezelfde denkwijzen en ambities er op nahouden.
- In plaats van nieuwe overleg structuren en organen in te richten, zou veel beter gebruik gemaakt moeten worden van bestaande netwerken en structuren zoals de Nederlands-Duitse Commissie voor de Ruimtelijke Ordening (DNLCRO), de verschillende werkgroepen van de twee Euregio's en bestaande jaarlijkse overleg momenten (zoals de nieuwe “Grenzlandkonferenz”).

Bijlage I – Interview partners (achtergrondgesprekken)

Name	Organisatie	Functie
Dr. Uta Loeckx	Staatskanzlei NRW	Referatsleiterin IVA4, Benelux, GROS
Stefan Jücker	Städtereion Aachen	Derzernent Bauen, Umwelt
Anja Brüll	Projekt Dreiländerpark	Projektleiterin (Stichting Euregio Maas-Rijn)
Prof. Christa Reicher	Rheinisches Revier Prozess Strukturprogramm (Investitionen Ausstieg Braunkohle)	Kontakt zum Revierknoten Raum
Sander Kole	Open Universiteit	Universitair docent Staats- en bestuursrecht (in het bijzonder ruimtelijk bestuursrecht)
Jules Beckers	IBA Parkstad	Gebiedsregiseur
Olaf van Leeuwen	Provincie Limburg	Cluster Ruimte, senior beleidsmedewerker
Vincent Schraven + Maïke Hajjoubi	euregio rijn-maas-noord	betrokken bij Commissie ruimtelijke orde, infrastructuur, mobiliteit, milieu en energie
Thorge Völl	Bezirksregierung Düsseldorf	Dezernat 32 – Regionalentwicklung (GROS)
Gaston Gelissen	Ministerie van BZK	Programmamanager Omgevingsagenda Brabant en Limburg
Wolfgang Ropertz	Stadt Krefeld	Abteilungsleiter Region und Europa
Peter Paul Knol	Gemeenschappelijk INTERREG Secretariaat NL-D	