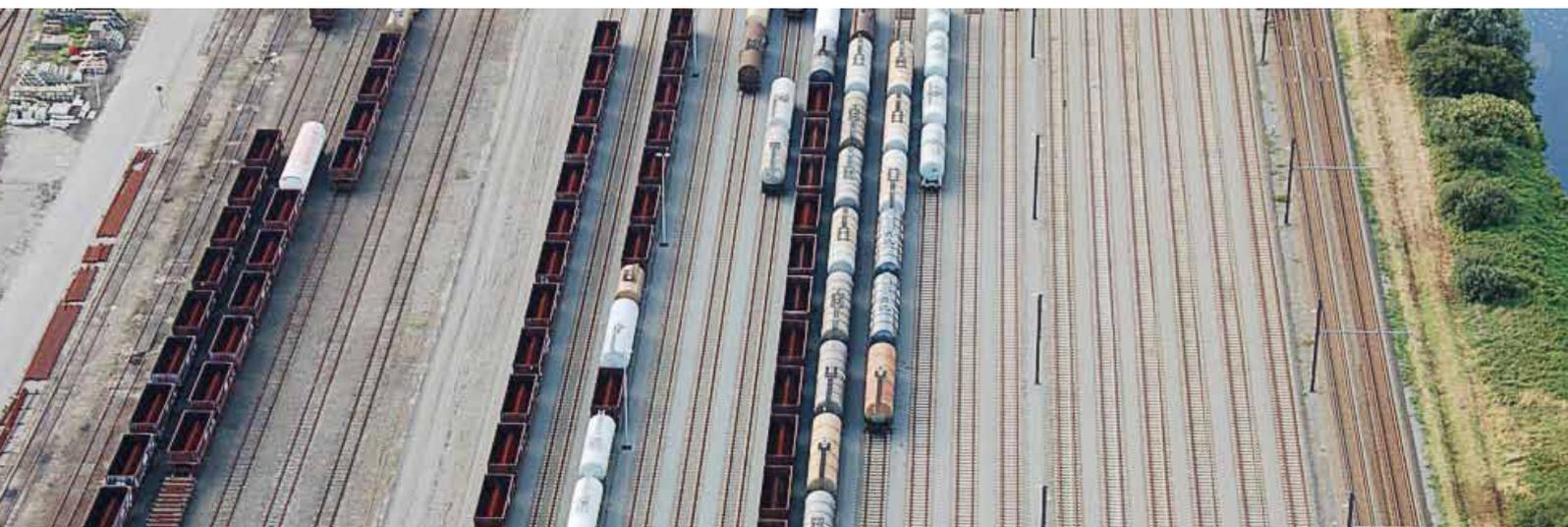




Grensoverschrijdende institutionalisering



in de Rijn-Schelde Delta



Grensoverschrijdende institutionalisering

in de Rijn-Schelde Delta

Frank Maranus
0119407

Masterthesis
Geo-communicatie
Universiteit Utrecht
Mei 2012

Samenvatting

De laatste decennia lijkt grensoverschrijdende institutionalisering in Europese grensregio's een hoge vlucht te nemen. Onder druk van algemene trends als globalisering en supranationale integratie enerzijds, en decentralisatie en regionalisering anderzijds, ontstaan nieuwe grensoverschrijdende institutionele arrangementen, die onderdeel lijken te zijn van een systeem van *'multi-level governance'*, een bestuurlijk systeem waarbij macht op verschillende niveaus wordt gedeeld. Binnen de wetenschappelijke literatuur bestaan verschillende visies op het ontstaan, de aard en de ontwikkelingsrichting van deze nieuwe grensoverschrijdende instituties. Ontstaan zij door de introductie van Europese wet- en regelgeving, door een toegenomen grensoverschrijdende onderlinge afhankelijkheid van beleidsissues, of zijn zij het resultaat van strategisch beleid van nationale dan wel regionale actoren? En welke kenmerken ontwikkelen deze grensoverschrijdende instituties? Welke actoren zijn bij deze grensoverschrijdende samenwerking betrokken en op welke basis en hoe intensief wordt er samengewerkt, op welke wijze vindt de besluitvorming plaats, hoe zijn de instituties organisatorisch gestructureerd, en hoe groot is hun invloed op de besluitvorming in de regio? En moeten zij tenslotte gezien worden als een vorm van re-territorialisering van politieke macht op regionaal niveau, of ontwikkelen deze instituties zich slechts tot flexibele grensoverschrijdende beleidsarena's met een netwerkstructuur, waarin actoren op basis van gelijkwaardigheid interacteren, en die complementair zijn aan de bestaande formele, traditionele hiërarchische bestuursstructuren, en zodoende geen bedreiging vormen voor de soevereiniteit van de natiestaat?

Uit toetsing van deze trends en theorieën aan de praktijk van grensoverschrijdende institutionalisering en samenwerking in de Rijn-Schelde Delta, die een contactzone vormt tussen westelijk Vlaanderen en Zuidwest Nederland, blijkt dat een complexe mix van Europese wet- en regelgeving, strategieën van nationale actoren, onderlinge afhankelijkheid van grensoverschrijdende beleidsissues, veranderende nationale contexten, strategisch beleid van individuele regionale actoren, institutionele belangen en bestuurlijke relaties tussen regionale actoren en individuele personen een diffuse grensoverschrijdende institutionalisering teweegbrengt. Regionale grensoverschrijdende instituties als de Rijn-Schelde Delta Samenwerkingsorganisatie, Euregio Scheldemond, de Internationale Scheldec commissie en de Vlaams-Nederlandse Scheldec commissie ontwikkelen zich elk langs een uniek institutionaliseringstraject, combineren elk een eigen set van institutionele kenmerken, en vormen tezamen een *'patchwork'* van grensoverschrijdende beleidsarena's die door actoren van verschillend schaalniveau voor verschillende doeleinden worden benut.

Ondanks dat de verschillende grensoverschrijdende instituties elk het resultaat zijn van een uniek institutionaliseringstraject, vertonen zij ook duidelijke overeenkomsten, waardoor een algemeen beeld geschetst kan worden van de grensoverschrijdende institutionalisering in de Rijn-Schelde Delta als geheel. Ten eerste vindt grensoverschrijdende samenwerking in de Rijn-Schelde Delta vooral plaats op een instrumentele basis. Dit betekent dat de instituties benut worden als mechanismen om controle uit te oefenen over bepaalde beleidsvraagstukken. Van samenwerking op basis van een gedeelde regionale identiteit is, als gevolg van de grote belangentegenstellingen in de regio, niet of nauwelijks sprake.

Daarnaast is een verschuiving te constateren in de mate en aard van verbondenheid van de actoren in de grensoverschrijdende instituties, van territoriale verbondenheid richting een meer functionele verbondenheid. Dit houdt in dat netwerkstructuren waarin actoren op basis van gelijkwaardigheid direct grensoverschrijdend samenwerken, en waarbij één of enkele beleidsfuncties centraal staan, aan belang winnen ten opzichte van formele,

hiërarchisch georganiseerde vormen van samenwerking, zoals bilaterale onderhandelingen. Concreet uit deze verschuiving zich enerzijds in het ontstaan van, door regionale actoren gedomineerde, instituties als de Rijn-Schelde Delta Samenwerkingsorganisatie (RSD) en Euregio Scheldemond, waarin ook ruimte is voor private en non-gouvernementele actoren om deel te nemen in de besluitvorming, wat vooral in de RSD heeft geleid tot het ontstaan van breed regionaal bestuurlijk-maatschappelijk overleg met een overwegend inductieve wijze van interactie. Anderzijds ontwikkelen, door nationale en gewestelijke actoren gedomineerde, instituties als de Internationale en Vlaams-Nederlandse Scheldec commissie functioneel gedefinieerde technisch-ambtelijke werkgroepen met onderzoeks- en monitoringstaken, waarin door Vlaamse en Nederlandse specialisten een gezamenlijke wetenschappelijke basis wordt gelegd voor afstemming van beleid en nieuwe grensoverschrijdende beleidsontwikkeling. Ook in deze instituties wordt meer ruimte geboden voor de inbreng van private en vooral non-gouvernementele actoren.

Tegelijkertijd blijven publieke actoren echter de grensoverschrijdende samenwerking domineren, waardoor de instituties ook een duidelijke territoriale component behouden en formele hiërarchische interactie belangrijk blijft. De betrokkenheid van private en non-gouvernementele actoren in de, door nationale en gewestelijke publieke actoren gedomineerde, Internationale en Vlaams-Nederlandse Scheldec commissie blijkt in de praktijk beperkt te zijn. En instituties als de RSD en Euregio Scheldemond, die relatief veel kenmerken van een netwerkstructuur hebben, worden gedomineerd door regionale publieke actoren en staan relatief los van de traditionele hiërarchische grensoverschrijdende besluitvorming, waardoor zij geen fundamentele bijdrage leveren aan de besluitvorming rond belangrijke grensoverschrijdende beleidsissues en aan de structurele integratie van de grensregio. Zij concentreren zich op kleinschalige projecten of vervallen in overleg zonder concreet resultaat. Een uitzondering op deze regel vormt de toevoeging van een regionaal bestuurlijk-maatschappelijk overleg aan de organisatie van de Vlaams-Nederlandse, destijds Technische, Scheldec commissie rond het opstellen van de 'Ontwikkelingsschets 2010' in 2005. Dit regionaal bestuurlijk-maatschappelijk overleg heeft een sturende rol opgeëist in de beleidsontwikkeling, maar heeft in de voorbije jaren geen structurele navolging gekregen.

Als gevolg van spanningen in de regio naar aanleiding van een conflict over het natuurherstelprogramma in de Westerschelde en de 'ontpoldering' van de Hertogin Hedwigepolder is een impasse ontstaan in de grensoverschrijdende samenwerking, en blijkt het momenteel onmogelijk een regiobreed bestuurlijk-maatschappelijk overleg te organiseren. Hierdoor stagneert de ontwikkeling van de grensoverschrijdende samenwerking in de richting van *multi-level governance*, waaruit blijkt dat grensoverschrijdende institutionalisering geen lineair proces is, en dat van een regionale, laat staan territoriale eenheid in de Rijn-Schelde Delta nog lang geen sprake is. De directe technisch-ambtelijke samenwerking in de bilaterale werkgroepen van de Internationale en Vlaams-Nederlandse Scheldec commissie vindt overigens wel doorgang.

De toegenomen betrokkenheid van regionale publieke, private en non-gouvernementele actoren en de meer inductieve en 'horizontale' interactie op basis van gelijkwaardigheid moet echter gezien worden als een experimentele fase in de ontwikkeling van de grensoverschrijdende besluitvorming in de Rijn-Schelde Delta. Er kan vooralsnog niet gesproken worden van re-territorialisering van politieke macht op het grensoverschrijdende regionale schaalniveau, en naar verwachting zal een dergelijke ontwikkeling zich ook in de nabije toekomst niet voltrekken. De emancipatie van regionale actoren leidt niet tot territoriale fragmentatie, en van een afname van de soevereiniteit van de natiestaat is geen sprake.

Inhoud

Samenvatting	
Voorwoord	8
Inleiding	9
❖ Aanleiding voor onderzoek	
❖ Doelstelling en onderzoeksvragen	
❖ Opbouw van het voorliggende onderzoeksrapport	
1 Theorie van grensoverschrijdende institutionalisering	12
❖ 1.1 Politieke herstructurering	13
❖ 1.2 Internationale grensregio's	19
❖ 1.3 Grensoverschrijdende institutionalisering in Europa	21
❖ 1.4 Een analytisch model voor het bestuderen van grensoverschrijdende institutionalisering in Europese grensregio's	25
❖ 1.5 Analytische indicatoren voor het bestuderen van grensoverschrijdende instituties in Europa	35
2 Operationalisering van het onderzoek	42
❖ 2.1 De analytische ingang voor onderzoek	43
❖ 2.2 Relevantie van het onderzoek	43
❖ 2.3 Overzicht van de gebruikte analytische indicatoren	44
❖ 2.4 Methode van onderzoek	44
3 Grensoverschrijdende institutionalisering in de Rijn-Schelde Delta	46
3.1 De Rijn-Schelde Delta Samenwerkingsorganisatie / Vlaams-Nederlandse Delta	47
❖ 3.1.1 Het ontstaan van de institutie	47
❖ 3.1.2 Het functioneren van de institutie	51
❖ 3.1.3 Casestudie 'RoBrAnt+'	57
❖ 3.1.4 De ontwikkelingsrichting van de institutie	61
❖ 3.1.5 De representatie van de institutie	68
❖ 3.1.6 De bestuurlijke structuur van de institutie	70
❖ 3.1.7 Conclusie	74
3.2 Euregio Scheldemond	77
❖ 3.2.1 Het ontstaan van de institutie	77
❖ 3.2.2 Het functioneren van de institutie	78
❖ 3.2.3 De ontwikkelingsrichting van de institutie	85
❖ 3.2.4 De representatie van de institutie	92
❖ 3.2.5 De bestuurlijke structuur van de institutie	95
❖ 3.2.6 Conclusie	97

3.3 De Internationale Scheldec commissie	102
❖ 3.3.1 Het ontstaan van de institutie	102
❖ 3.3.2 Het functioneren van de institutie	104
❖ 3.3.3 De ontwikkelingsrichting van de institutie	111
❖ 3.3.4 De representatie van de institutie	120
❖ 3.3.5 De bestuurlijke structuur van de institutie	122
❖ 3.3.6 Conclusie	125
3.4 De Vlaams-Nederlandse Scheldec commissie	128
❖ 3.4.1 Het ontstaan van de institutie	128
❖ 3.4.2 Het functioneren van de institutie	131
❖ 3.4.3 De ontwikkelingsrichting van de institutie	137
❖ 3.4.4 De representatie van de institutie	153
❖ 3.4.5 De bestuurlijke structuur van de institutie	155
❖ 3.4.6 Conclusie	158
4 Bestuurlijke verhoudingen in de Rijn-Schelde Delta	162
❖ 4.1 Het belang van grensoverschrijdende samenwerking en beleidsontwikkeling in de Rijn-Schelde Delta	163
❖ 4.2 De invloed van Europese wet- en regelgeving en structuurfondsen, strategieën van nationale actoren, en functionele samenhang van grensoverschrijdende beleidsissues op de grensoverschrijdende samenwerking in de Rijn-Schelde Delta	163
❖ 4.3 De invloed van individuele actoren en personen, regionale bestuurlijke allianties en institutionele belangen op de ontwikkeling van de grensoverschrijdende samenwerking in de Rijn-Schelde Delta	170
❖ 4.4 Bestuurlijke verhoudingen tussen de grensoverschrijdende instituties en verwachtingen voor de toekomst van grensoverschrijdende samenwerking in de Rijn-Schelde Delta	173
Conclusie	178
Literatuur	185
Afbeeldingen	190
Interviews	191

Voorwoord

De afronding van dit onderzoek valt in een tijd waarin Europese solidariteit en politieke integratie, wellicht sterker dan ooit, de politieke en maatschappelijke gemoederen bezighouden. De storm van economische, financiële en monetaire crises die momenteel over Europa trekt, legt de haarscheurtjes bloot in het ideaalbeeld van Europese eenheid, en in de politieke realiteit groeien deze haarscheurtjes uit tot barsten langs de lijnen van de Europese internationale grenzen, achter welke de Europeaan zich de voorbije eeuwen zo veilig heeft gevoeld. Hieruit blijkt maar weer eens hoezeer internationale grenzen nog steeds van belang zijn als politiek-bestuurlijke breuklijnen, en hoezeer hun eigenschappen en porositeit variabel zijn in de tijd.

Op een dergelijke bestuurlijke breuklijn bevindt zich de regio die in dit regionaal geografische onderzoek naar grensoverschrijdende bestuurlijke samenwerking centraal staat. Een onderzoek naar de institutionalisering van internationale grensregio's kan gezien worden als een kijkje in de keuken van Europese integratie op mesoniveau, en kan belangrijke aanvullende inzichten bieden in het non-lineaire proces van bestuurlijke hervormingen in Europa.

Mijn interesse voor de Rijn-Schelde Delta komt in de eerste plaats voort uit het feit dat ik in de regio ben opgegroeid. Deze binding met de regio zorgde ervoor dat ik de nieuwsberichten over de regio in de voorbije jaren met bovengemiddelde interesse ben blijven volgen. Met name de, op het oog eeuwig durende, strijd tussen economie en ecologie, zoals deze in de discussies rond het verdiepen van de Westerschelde en de bijbehorende natuurcompensatie recentelijk weer is opgelaaid, en de bijbehorende spanningen tussen Vlaanderen en Nederland, hebben altijd mijn belangstelling gehad.

Deze belangstelling heeft geresulteerd in een onderzoek naar grensoverschrijdende institutionalisering in de Rijn-Schelde Delta, waarmee ik mijn masteropleiding Geocommunicatie en mijn studie Sociale Geografie aan de Universiteit Utrecht afsluit. Dit onderzoek is voor mij een uitdagende, leerzame en interessante onderneming geweest, zowel inhoudelijk als onderzoekstechnisch.

Graag wil ik de personen bedanken die ik heb mogen interviewen en die mij veel interessante informatie en inzichten hebben verschaft ten aanzien van de grensoverschrijdende samenwerking zoals deze in de Rijn-Schelde Delta plaatsvindt. Ook wil ik mijn thesisbegeleider Kees Terlouw bedanken voor zijn adviezen met betrekking tot het onderzoek. En ten slotte dank ik mijn ouders voor het vertrouwen en de jarenlange support die ik heb mogen ontvangen.

Frank Maranus

Utrecht, mei 2012

Inleiding

Aanleiding voor onderzoek

De laatste decennia lijkt grensoverschrijdende institutionalisering in Europese grensregio's een hoge vlucht te nemen. Het aantal regionale grensoverschrijdende initiatieven is in deze periode exponentieel gegroeid, en in de academische wereld bestaan verschillende visies op de oorzaken, kenmerken en gevolgen van deze ontwikkeling.

Moet deze grensoverschrijdende samenwerking beschouwd worden als strategisch beleid van nationale overheden, komen ze voort uit een toegenomen identificatie van regionale en lokale actoren met de grensoverschrijdende regio, of uit een toenemende onderlinge afhankelijkheid van beleidsfuncties in internationale grensregio's, of ontstaan ze onder invloed van Europese integratie en de introductie van Europees beleid?

En op welke wijze ontwikkelen deze grensoverschrijdende instituties zich? Welke actoren zijn bij deze grensoverschrijdende samenwerking betrokken en op welke basis en hoe intensief wordt er samengewerkt, op welke wijze vindt de besluitvorming plaats, hoe zijn de instituties organisatorisch gestructureerd, hoe presenteren zij zichzelf en aan welk publiek, en hoe groot is hun invloed op de besluitvorming in de regio?

Wat betekent de opkomst van grensoverschrijdende instituties voor het bestaande institutioneel systeem; bieden deze instituties een alternatief voor traditionele hiërarchische bestuursstructuren en besluitvormingsmechanismen, ontwikkelen zij zich tot een nieuwe institutionele laag in een federalistisch bestuurlijk systeem, of functioneren zij slechts als informele, flexibele grensoverschrijdende overlegstructuren?

Deze theoretische vragen en de verschillende wetenschappelijke visies hierop zullen getoetst worden aan de praktijk van grensoverschrijdende institutionalisering in de Rijn-Schelde Delta. Deze regio vormt een contactzone tussen westelijk Vlaanderen en Zuidwest Nederland. De Rijn-Schelde Delta is voor onderzoek naar grensoverschrijdende institutionalisering in het bijzonder interessant omdat het hier een internationaal grensgebied betreft waar de betreffende natiestaten een belangrijk grensoverschrijdend watersysteem delen, de rivier de Schelde.

Watersystemen, zoals rivieren of meren, laten zich namelijk per definitie niets gelegen liggen aan bestuurlijke grenzen. En in combinatie met de belangen die watersystemen met zich meebrengen, zoals drinkwatervoorziening, veiligheid, toegankelijkheid, milieukwaliteit en ecologisch waarden, vormen ze een onderwerp waarvoor de verschillende bestuurlijke eenheden haast gedwongen lijken gezamenlijk beleid te ontwikkelen. Daarnaast is een maritieme grens minder tastbaar dan een landsgrens, waardoor internationale watersystemen ook traditionele conflictregio's zijn, waar de controle over bepaalde delen van het watersysteem nogal eens ter discussie wordt gesteld (Blatter, 2003, p. 506).

Ook in de Rijn-Schelde Delta heeft het watersysteem van de Schelde, in het verleden en in het heden, aanleiding gegeven tot politieke tegenstellingen en tegenstrijdige maatschappelijke belangen, welke een vaak moeizame en altijd interessante grensoverschrijdende samenwerking opleveren, wat zijn weerslag heeft op de grensoverschrijdende institutionalisering in de regio.

Doelstelling en onderzoeksvragen

Het doel van dit onderzoek is inzicht te krijgen in de grensoverschrijdende institutionalisering van de Rijn-Schelde Delta en de wijze waarop deze institutionalisering in de afgelopen decennia is veranderd. Veelal wordt aangenomen dat bij recente veranderingen in de institutionalisering van internationale grensregio's een zekere

verschuiving optreedt van ‘government-’ naar ‘governance-structuren’, waarbij interactie ontstaat tussen publieke en private actoren van verschillende schaalniveaus, die in toenemende mate informeel is, en geschiedt op basis van gelijkwaardigheid, wat resulteert in flexibele netwerken van ‘multi-level governance’.

De hoofdvraag van dit onderzoek luidt dan ook:

“In hoeverre is in de Rijn-Schelde Delta sprake van een verandering in de grensoverschrijdende institutionele structuur, die getypeerd kan worden als een verschuiving van traditionele hiërarchische bestuursstructuren naar nieuwe, informele, flexibele, ‘horizontaal’ georganiseerde institutionele netwerken?”

Om deze hoofdvraag te kunnen beantwoorden is zij opgedeeld in een tweetal deelvragen:

- 1) *“Hoe zijn de verschillende grensoverschrijdende instituties in de Rijn-Schelde Delta ontstaan, hoe hebben ze zich ontwikkeld en hoe kunnen ze worden getypeerd?”*
- 2) *“Wat is het belang van grensoverschrijdende samenwerking en beleidsontwikkeling in de Rijn-Schelde Delta, hoe verhouden de verschillende grensoverschrijdende instituties in de Rijn-Schelde Delta zich bestuurlijk tot elkaar, en welke rol spelen de functionele samenhang van grensoverschrijdende beleidsissues, supra-regionale actoren, individuele regionale actoren en individuele bestuurders bij de vormgeving van de grensoverschrijdende institutionalisering?”*

Opbouw van het voorliggende onderzoeksrapport

Alvorens over te gaan tot de beantwoording van deze onderzoeksvragen in het empirisch deel van dit onderzoek, zal in het op deze inleiding volgende hoofdstuk 1 een theoretisch overzicht worden gegeven van de recente ontwikkelingen op het gebied van grensoverschrijdende institutionalisering. In dit eerste hoofdstuk zal inzicht worden gegeven in de verschillende visies die in de academische wereld bestaan ten aanzien van de aard en ontwikkelingsrichting van deze grensoverschrijdende institutionalisering in Europese grensregio's. Hieruit worden tenslotte analytische indicatoren gedestilleerd voor het bestuderen van de grensoverschrijdende institutionalisering in de Rijn-Schelde Delta. Hoofdstuk 2 zal de operationalisering van het onderzoek behandelen, en biedt een overzicht van de voor het empirisch onderzoek gebruikte analytische indicatoren. Tevens wordt in dit tweede hoofdstuk verantwoording afgelegd voor de gemaakte methodologische keuzes.

Het empirisch deel van het onderzoeksrapport is opgebouwd uit een tweetal hoofdstukken die elk één van bovenstaande deelvragen beantwoorden. In het eerste empirisch hoofdstuk, hoofdstuk 3, zal worden onderzocht hoe de grensoverschrijdende institutionalisering van de Rijn-Schelde-Delta kan worden gekarakteriseerd. Hiertoe zullen een viertal grensoverschrijdende instituties geanalyseerd worden, namelijk:

- De Rijn-Schelde Delta Samenwerkingsorganisatie / Vlaams-Nederlandse Delta;
- Euregio Scheldemond;
- De Internationale Scheldecommissie, en;
- De Vlaams-Nederlandse Scheldecommissie.

Door middel van deze analyses wordt inzicht gegeven in de wijze waarop de verschillende instituties in de Rijn-Schelde Delta zijn ontstaan, in de wijze waarop ze zich hebben ontwikkeld, en in de wijze waarop ze in hun huidige functioneren kunnen worden getypeerd.

In hoofdstuk 4 zal de tweede deelvraag worden beantwoord, en zal zodoende inzicht worden gegeven in het belang van grensoverschrijdende samenwerking en beleidsontwikkeling in de Rijn-Schelde Delta. Tevens zal worden ingegaan op de bestuurlijke verhoudingen tussen de grensoverschrijdende instituties in de regio, op de invloed van supra-regionale actoren en Europees beleid, en op de rol van regionale actoren, individuele bestuurders, en regionale bestuurlijke allianties op de ontwikkeling van de grensoverschrijdende samenwerking.

Tenslotte zal in de afsluitende conclusie worden teruggekoppeld naar de hoofdvraag, en zal een beeld worden geschetst van de ontwikkelingsrichting van de grensoverschrijdende institutionalisering in de Rijn-Schelde Delta als geheel.

1

Theorie van grensoverschrijdende institutionalisering

In dit hoofdstuk worden de recente ontwikkelingen op het gebied van grensoverschrijdende institutionalisering besproken, en wordt inzicht gegeven in de verschillende visies die in de academische wereld bestaan ten aanzien van de aard en ontwikkelingsrichting van deze grensoverschrijdende institutionalisering in Europese grensregio's. Hieruit worden tenslotte analytische indicatoren gedestilleerd voor het bestuderen van de grensoverschrijdende institutionalisering in de Rijn-Schelde Delta



1.1 Politieke herstructurering

1.1.1 Algemene trends

De laatste decennia staat het Westfaalse politiek systeem, dat gekenmerkt wordt door de prominente rol van de natiestaat, in toenemende mate ter discussie als leidend principe voor het organiseren en coördineren van binnenlandse en internationale beleidsvraagstukken (Blatter, 2001, p. 175). Onder druk van een toenemende internationalisering van economische activiteiten en een voortschrijdende Europese politieke en economische integratie, verandert de aard van territoriale grenzen. Door het toegenomen belang van stromen van kapitaal, goederen, informatie en personen die grenzen overschrijden, lijkt het principe van de begrensde territoriale eenheid in belang af te nemen. Tevens verliest het concept 'territorium' aan belang als bindingsfactor in sociale gemeenschapsvorming ten opzichte van non-territoriale gemeenschappelijke kenmerken (Anderson & O'Dowd, 1999). Dit geldt voor grenzen en territoriale eenheden op elk schaalniveau, maar het meest duidelijk manifesteren deze veranderingen zich rond internationale grenzen. De internationale grens is namelijk in de voorbije eeuwen verworpen tot een zogenaamde 'harde' grens. In het Verdrag van Westfalen, getekend in 1648, werd het ideaalconcept vastgelegd van een wereldorde bestaande uit natiestaten met een territoriale exclusiviteit, een soevereine macht over het betreffende grondgebied en elk met een monopolie op het handhaven van de binnenlandse orde door middel van geweld (Caporaso, 1996 in Blatter, 2001, p.176). Dit ideaalsysteem, hoewel in de praktijk nooit volledig gerealiseerd, domineert tot op de dag van vandaag het denken over de aanpak van beleidsvraagstukken en bestuurlijke veranderingen.

Deze soevereiniteit van natiestaten en de effectiviteit van deze soevereiniteit komt zoals gezegd, als gevolg van verschillende politieke en economische trends, steeds meer ter discussie te staan. Het wetenschappelijk discours omtrent de hervorming van het traditionele territoriale politieke systeem is levendig, en biedt een breed spectrum aan visies waarbij aan de ene zijde van dit spectrum het einde van de natiestaat wordt aangekondigd, terwijl aan de andere zijde de natiestaat als organiserend instituut ook in de toekomst als dominante factor in het politiek systeem wordt gezien.

In de wetenschappelijke literatuur zijn twee verzamelingen van processen te onderscheiden die van invloed zijn op deze politieke hervormingen. De eerste verzameling van processen kan getypeerd worden als globalisering en supranationale integratie. Een voorbeeld van een theorie binnen deze stroming is de netwerktheorie van Castells (1996), die als gevolg van het toenemende belang van informatietechnologie een maatschappij ziet ontstaan die gedomineerd wordt door netwerkstructuren, waarbij in Castells' terminologie de traditionele '*spaces of place*' worden vervangen door '*spaces of flows*' als leidend principe voor institutionalisering. Dit houdt in dat goederen, kapitaal, informatie en personen tegenwoordig door gebieden 'stromen' of reizen, zonder daarbij beperkt te worden door territoriale grenzen (Brunet-Jailly, 2004). In het verlengde hiervan wordt mondiale en Europese politieke integratie bestudeerd als een proces dat een uitdaging vormt voor de soevereiniteit van de natiestaat. De redenering die hieraan ten grondslag ligt is dat een supranationaal orgaan met bevoegdheden op een hoger schaalniveau dan de natiestaat, beter dan het huidige systeem van soevereine natiestaten in staat is de mondiale stromen van goederen, kapitaal, informatie en personen te managen.

De tweede verzameling van processen betreft trends als decentralisatie en regionalisering, die leiden tot het ontstaan van een nieuw subnationaal niveau van *governance* met een

aanzienlijke regionale autonomie. Een voorbeeld van een theorie binnen deze stroming is Keating's (1998) *'New Regionalism'*, welke als gevolg van veranderingen in staatsbestuur en markteconomie een systeem van regio's ziet ontstaan dat, niet langer beperkt door de traditionele territoriale grenzen en instituties, een vorm van regionalisme tot stand brengt waarbij regio's met elkaar komen te concurreren op de Europese en mondiale markt (Keating, 1998, p. 71). Keating benadrukt, naast de supranationale ontwikkelingen die Castells centraal stelt, vooral ook het 'bottom-up proces' waarin subnationale entiteiten op basis van gedeelde sociale, etnische, religieuze, en economische kenmerken, de traditionele territoriale identiteiten en grenzen ondermijnen. Keating's regionalisme is dus voornamelijk een kwestie van hernieuwde identificatie van de bevolking met subnationale entiteiten. Maar deze trend vindt de laatste decennia ook zijn weerslag op het bestuurlijke vlak, waarbij decentrale besluitvorming op regionaal niveau aan belang wint.

Vele wetenschappers onderkennen de onderlinge afhankelijkheid van supranationale integratie en decentralisatie of regionalisering, en velen zien het ontstaan van nieuwe instituties op supra- en subnationaal niveau als één en hetzelfde proces waarbij een systeem van *governance* ontstaat waarin politieke macht op verschillende schaalniveaus uitkristalliseert. Sommige wetenschappers, zoals Ohmae (1995) zien in deze verschuiving van politieke macht naar het sub- en supranationale niveau, en in de directe interactie tussen het sub- en supranationale schaalniveau, het einde van de natiestaat als organiserend principe. Deze directe interactie tussen sub- en supranationale actoren, waarbij de natiestaat buitenspel wordt gezet, wordt vaak aangeduid met termen als *'jumping of scale'* en *'glocalisering'* (en.: *'glocalisation'*) (Swyngedouw, 2004). Andere wetenschappers benadrukken echter dat de natiestaat een aanzienlijk deel van haar macht behoudt, en dat slechts de onderlinge relaties tussen de verschillende bestuurlijke niveaus veranderen, waardoor een systeem ontstaat waarbij macht op verschillende niveaus wordt gedeeld. Dit proces wordt in de vakliteratuur vaak aangeduid met de term *'multi-level governance'* (Hooghe & Marks, 2003).

1.1.2 Territoriale herstructurering: het re-territorialisation discourse

Alvorens in te gaan op de ontwikkeling van een systeem van *multi-level governance*, zal in deze paragraaf aandacht worden besteed aan het territoriale aspect van de recent gesignaleerde politieke herstructureringstrends. Binnen de geografie wordt veel onderzoek gedaan naar de nieuwe ruimtelijke uitkristallisering van machtsverhoudingen (en.: *spatial fixes*), die ontstaan als gevolg van een toenemende internationalisering van economische activiteiten en een voortschrijdende Europese politieke en economische integratie. De centrale wetenschappelijke discussie rond dit thema wordt vaak aangeduid als het *'re-territorialisation-debate'*.

Een belangrijk begrip binnen dit re-territorialiseringsdiscourse is het begrip 'schaal'. Dit begrip wordt namelijk vaak als analytisch uitgangspunt gebruikt voor het verklaren van nieuwe *spatial fixes*. Omdat een verschuiving van politieke macht vaak niet meteen territoriaal uitkristalliseert, maar wel lijkt te verschuiven naar een ander ruimtelijk schaalniveau, wordt in plaats van over *re-territorialisation* ook vaak gesproken over *re-scaling* van politieke macht. Soms ook worden deze twee begrippen, niet geheel terecht, als onderling inwisselbaar beschouwd. Omdat veronderstelde re-territorialisering van politieke macht vaak een schaalniveau aanneemt dat afwijkt van bestaande institutionele schaalniveaus, wordt 'schaal' gezien als een effectief analytisch uitgangspunt. Belangrijk hierbij is dat het begrip 'schaal' tegenwoordig doorgaans niet meer als een statische territoriale eenheid gezien wordt. 'Schaal' wordt gebruikt als een dynamisch, gepolitiseerd

ruimtelijk begrip dat bijdraagt aan het begrip van de verschillende aspecten van sociaalruimtelijke, economische en politieke structuren (Gualini, 2006). Brenner (2005, pp. 9-10) ziet *re-scaling* zodoende als een sociaal proces waarbij de schaalniveaus geen statische eenheden zijn die functioneren als territoriale beleidscontainers, maar gedifferentieerd zijn naar beleidsfunctie, historische ontwikkeling, en institutionele kenmerken. Sociale processen worden zodoende niet ingepast in een bestaand, rigide, hiërarchisch institutioneel systeem, maar zij produceren zelf een *'patchwork'* van elkaar overlappende schaalniveaus. Doordat sociale actoren deze schaalniveaus gebruiken voor het organiseren van sociale, politieke en economische activiteiten, ontwikkelen deze schaalniveaus zicht tot een tijdelijke hiërarchische institutionele structuur waarin bepaalde schaalniveaus dominant zijn over andere. De transformatie van de machtsverhoudingen in deze hiërarchische institutionele structuren, oftewel het proces van *re-scaling*, geschiedt door intense sociaal-politieke strijd, waarbij nieuwe machtsverhoudingen ontstaan die niet compleet nieuw zijn, maar voortborduren op het specifieke historisch gegroeide institutionaliseringstraject van een gebied (Brenner, 2005, pp. 9-10). Voor sommige wetenschappers voert de relativiteit van het huidige gebruik van het begrip 'schaal', zoals bijvoorbeeld Brenner (2005) dat gebruikt, echter niet ver genoeg. 'Schaal' is dan in de academische literatuur ook een betwist begrip, met aan de ene zijde van het spectrum de in belang afnemende visie van de structuralisten die 'schaal' zien als een materiële, daadwerkelijk bestaande eenheid, terwijl poststructuralisten benadrukken dat *re-scaling* slechts een sociale constructie en een politiek proces is, dat zich volgens sommigen in haar complexiteit niet langer laat analyseren uitgaande van de indicator 'schaal' (Johnson, 2008, p. 85; Mansfield, 2005).

De hierboven genoemde Neil Brenner heeft een belangrijke bijdrage geleverd in het re-territorialiseringsdiscourse. De kern van zijn theorie, die zich voornamelijk richt op urbane regio's, is het proces van re-territorialisering en concentratie van politieke en economische macht op subnationale, regionale niveaus (Brenner, 2005). Hij benadrukt echter, in tegenstelling tot bijvoorbeeld Castells en Ohmae, dat nationale staten in dit proces geen passieve rol spelen, maar in de voorbije decennia juist de drijvende kracht zijn geweest achter de totstandkoming van een politiek en economisch systeem waarin het subnationale schaalniveau een grotere bevoegdheid en macht heeft verworven. Brenner (2005) beschrijft hoe de Keynesiaanse welvaartstaat, waarin het beleid gericht was op het gelijkelijk verdelen van investeringen en welvaart over het nationale grondgebied, niet langer functioneert in een wereldmarkt gekenmerkt door een verhevigde concurrentie voor kapitaal en investeringen. De staat zal zich moeten aanpassen aan de markt, of zoals Brenner (2005, p. 16) zegt: "[...] *it is no longer capital that is to be molded into the (territorially integrated) geography of state space, but state space that is to be molded into the (territorially differentiated) geography of capital*". De strategie die de staat gebruikt om zich aan de markt aan te passen bestaat uit het stimuleren van lokaal en regionaal gedifferentieerd beleid dat de specifieke lokale en regionale kwaliteiten benut voor het aantrekken van investeringen en voor het versterken van de regionale concurrentiepositie in de wereldmarkt. Brenner (2005) onderscheidt vier concrete strategieën die de nationale staat toepast om haar functioneren adequater te laten aansluiten op de vraag van de markt. Ten eerste worden door *'decentralization'* reguleringsbevoegdheden verschoven van het nationale schaalniveau naar subnationale niveaus. Ten tweede is sprake van toename van *'customization'*, oftewel het stimuleren van onregelmatige, gedifferentieerde of ongelijke administratieve eenheden waarin 'op maat gemaakte', gebiedsspecifieke institutionele arrangementen worden geïmplementeerd. Ten derde ontstaat vaak een zekere mate van *'multiplicity'* van schaalniveaus. Dit houdt in dat geen enkel ruimtelijk schaalniveau dominant is voor de verdeling van sociaaleconomische activiteiten. En ten slotte hanteert de staat vaak de strategie van *'concentration'*, waarbij sociaaleconomische activiteiten en

investerings worden geconcentreerd, waardoor agglomeratievoordelen gerealiseerd kunnen worden. Als gevolg van deze strategieën ontstaat een gelaagd mozaïek van ruimtelijke eenheden met gedifferentieerde reguleringen, dat constant hervormd wordt door processen van ruimtelijke *re-scaling* en regionale beleidshervormingen, al naar gelang de vraag van de markt.

Andere wetenschappers die een belangrijke, meer empirische, bijdrage leveren in het re-territorialiseringsdiscourse zijn Enrico Gualini en Tassilo Herrschel. Gualini (2006) constateert enerzijds een trend van decentralisatie van overheidstaken naar het regionale schaalniveau, en anderzijds een mobilisatie van nieuwe regio's als sociale en politieke actoren in nationale en supranationale beleidsarena's, waardoor intergouvernementele en intraregionale netwerkstructuren van overheden en andere actoren ontstaan. Hierdoor ontstaat een systeem van *multi-level governance* waarin nieuwe informele governance-arena's en het traditionele geïnstitutionaliseerde bestuurlijke systeem met elkaar interacteren. Deze informele governance-arena's overlappen vaak de bestaande bestuurlijke jurisdicties en worden doorgaans gekarakteriseerd door ad hoc, probleemgerichte, zwakke samenwerkingsverbanden die op enige manier regionaal gecoördineerd en gefaciliteerd worden. Herrschel (2005, 2007) ziet ongeveer dezelfde trends ontstaan, namelijk het verticaal verschuiven van politieke macht naar actoren op supra- en subnationaal schaalniveau, wat leidt tot het ontstaan van een systeem van *governance* bestaande uit meerdere schaalniveaus enerzijds, en anderzijds het ontstaan van nieuwe, informele, flexibele, beleidsgerichte governancestructuren naast de oude, technocratische, formeel geïnstitutionaliseerde, territoriale governancestructuren. Deze co-existentie van formele en informele governancestructuren in een regio duidt Herrschel (2007) aan met de term '*twin-track institutionalisation*'. Daarnaast benadrukt hij dat het proces van *re-scaling* geen territoriale uitkristallisering van politieke macht op verschillende, al dan niet overlappende, schaalniveaus hoeft in te houden, door te wijzen op een dichotomie in de wijze van representatie van regionale governancestructuren, die hij karakteriseert als 'extravert' versus 'introvert'. De (re)presentatie van de regio komt voort uit, en wordt aangepast aan, de beleidsdoelen van de regionale samenwerking, waardoor een gelaagde, *multi-level* (re)presentatie van de regio ontstaat, waarbij verschillende beelden van de regio, of 'virtuele regio's', naast elkaar kunnen bestaan. Hierbij zijn 'extraverte' governancestructuren gericht op actoren buiten de eigen regio, bijvoorbeeld in het kader van gebiedsmarketing en imagovorming, het zoeken van strategische allianties met andere regio's, of voor het aantrekken van investeerders. 'Introverte' governancestructuren daarentegen zijn gericht op actoren binnen de eigen regio, met als mogelijke doelen het vergemakkelijken van lokale coöperatie, bundeling van bepaalde diensten, of het versterken van de bestuurlijke concurrentiepositie ten opzichte van lokale bestuurders. Deze regionale representaties, of virtuele regio's, leiden tot een gelaagde representatie van een regio, waarbij elke laag een ander beleidsdoel heeft en een ander publiek aanspreekt, en waarbij territorium een ondergeschikte rol speelt.

Het werk van wetenschappers als Brenner, Herrschel en Gualini krijgt enerzijds soms alsnog de kritiek dat het een te territorialistische en klassiek federalistische inslag heeft, waarbij territoriaal gedefinieerde eenheden een dominante rol spelen in de verklaring van institutionaliseringsprocessen (Allen & Cochrane, 2007; Blatter, 2004; Johnson, 2009; Perkmann, 2007). Het gevaar van een te grote focus op territoriale eenheden en het begrip 'schaal' als analytisch uitgangspunt, waardoor andere verklarende factoren worden genegeerd, wordt in de wetenschappelijke discussie wel aangeduid als '*the territorial trap*' (Agnew, 1994). Brenner (2005, pp. 66-72) onderkent dat traditionele territorialistische analyses van politiek-economische processen, uitgaande van homogene, begrensde, op

elkaar aansluitende territoriale eenheden, in het huidige neoliberale systeem niet langer bruikbaar zijn. Maar toch verwijt Johnson (2009, pp. 179-180) Brenner, door het centraal stellen van projecten en strategieën van nationale actoren als drijvende kracht achter processen van *re-scaling*, een te sterke focus op het begrip 'schaal', waardoor belangrijke geografische variabelen als regio, plaats en cultuur niet in zijn theorie worden geïntegreerd, waardoor deze inboet aan verklaringskracht. Ook wijst Johnson (2009, pp. 179-180) op de blinde vlek voor de grensoverschrijdende dimensie van *re-scaling* processen in de onderzoeken van bijvoorbeeld Brenner, Gualini en Herrschel. Marston et al. (2005, in Johnson 2008, p. 86) pleiten zelfs voor afschaffing van het begrip 'schaal' als analytisch uitgangspunt omdat het de onderzoeken beperkingen oplegt van rigide hiërarchieën welke resulteren in tegenstellingen (bijvoorbeeld mondiaal vs. lokaal) die geen inzicht bieden in de manier waarop de wereld is georganiseerd. Paasi (2004, in Johnson 2008, p. 86) onderkent het feit dat het gebruik van het begrip 'schaal' als analytisch uitgangspunt kan leiden tot abstracties, maar toch ziet hij het nut ervan voor toekomstig wetenschappelijk onderzoek. Schaalniveaus zijn volgens hem geen vastliggende, besloten niveaus van sociale interactie, maar worden evenals regio's of plaatsen op complexe wijze gestructureerd en geïnstitutionaliseerd in processen en discoursen van de- en re-territorialisering, die deels concreet, daadkrachtig en begrensd zijn, maar anderzijds ook deels onbegrensd, vaag of onzichtbaar. Ook schaalniveaus zijn namelijk een historische constructie; ze worden geproduceerd, bestaan, en worden mogelijk weer vernietigd of getransformeerd door sociale en politieke processen. De (de-)institutionalisering van regio's, plaatsen en schaalniveaus zijn onafscheidelijke elementen in het proces van regionale transformatie. Blatter (2001) pleit ervoor dat naast de territorialistische wijze van het verklaren van bestuurlijke hervorming ook aandacht wordt besteed aan beleidsfuncties als basis voor regionale institutionalisering. Ook Gualini (2004) onderkent dat naast 'schaal' ook analytische uitgangspunten als 'reikwijdte' (en.: 'scope') van bepaalde ruimtelijke projecten en 'actoren/netwerken' binnen een beleidsveld als ingang voor onderzoek naar institutionalisering en re-territorialisering gebruikt moeten worden.

Een andere wetenschappelijke stroming binnen het re-territorialiseringsdiscourse waarschuwt anderzijds juist voor overschatting van de terugtrekking van de natiestaat als organiserend principe, voor het beeld van een grenzeloze wereld waarin territorialiteit geen rol meer speelt, en voor het loslaten van het begrip 'schaal' als analytisch uitgangspunt voor onderzoek dat uit deze aannames voortkomt. Zij wijst op de centrale rol die nationale publieke actoren, ook in de toekomst, zullen blijven spelen in de beleidsvorming. Ook Brenner (2005, pp. 66-72) waarschuwt voor volledig gedeterritorialiseerde analytische methoden voor het bestuderen van sociaalruimtelijke processen, en hij pleit voor een contextgevoelige methode van onderzoek waarbij geen keuze gemaakt wordt voor een uitsluitend territoriale focus enerzijds of een gedeterritorialiseerde methode die territorialiteit als analytisch concept volledig verwerpt en uitsluitend focust op de terugtrekking en verdwijning van de natiestaat als organiserend principe anderzijds. Wetenschappers binnen deze stroming zien de huidige veranderingen in het politieke systeem niet als een verschuiving van de machtsbalans naar een hoger of lager schaalniveau, maar als een herdefiniëring van de relaties tussen de actoren op de verschillende schaalniveaus, waarbij de verschillende actoren in toenemende mate op basis van gelijkwaardigheid met elkaar samenwerken. Deas & Lord (2006, pp. 1861-1864) bijvoorbeeld constateren dat de drijvende kracht achter nieuwe regionale instituties veelal bestaat uit samenwerking tussen lokale en regionale beleidsmakers enerzijds en invloed van supranationale instituties anderzijds. Maar zij benadrukken ook dat deze regionale instituties vaak een beperkte financiële basis en beslissingsbevoegdheid hebben, en dat zij min of meer worden gedoogd en gefaciliteerd door nationale actoren omdat zij gezien worden als

bescheiden initiatieven die geen bedreiging vormen voor de bestaande nationale structuren van beleidsvorming. In sommige gevallen passen nationale actoren deze nieuwe regionale instituties ook in hun beleid in, bijvoorbeeld om Europese cofinanciering te verkrijgen voor bepaalde projecten. De vermeende strijd tussen sociale actoren, die een verschuiving van de machtsbalans tussen instituties op verschillende schaalniveaus veroorzaakt, zoals in de *re-scaling* en *re-territorialization* literatuur doorgaans wordt verondersteld, blijkt in de praktijk vaak minder hevig te zijn dan in de theorieën wordt aangenomen. Nieuwe regionale instituties moeten volgens Deas & Lord (2006) dan ook niet gezien worden als een uiting van een fundamentele territoriale reorganisatie waarbij bestuurlijke macht naar een hoger of lager schaalniveau verschuift, maar eerder als een nieuwe dimensie van *re-scaling*, of als een zijdelingse verschuiving van politieke besluitvorming, waardoor een nieuwe bestuurlijke structuur ontstaat die al dan niet gebruikt kan worden als platform voor economische ontwikkeling en politieke besluitvorming. Nieuwe regionale instituties zijn in deze visie een aanvulling op bestaande bestuursstructuren, waarin de nationale staat een belangrijke rol zal blijven spelen.

1.1.3 Bestuurlijke herstructurering: Multi-level governance

Een belangrijk element in het debat rond bestuurlijke herstructurering is de, door de meeste wetenschappers onderkende, trend van transformatie van het politiek systeem van *government* naar *governance*. In eerste instantie werd nog de verwachting uitgesproken dat *governance* zich zou ontwikkelen tot een systeem waarin geen plaats meer zou zijn voor publieke actoren. Tegenwoordig echter wordt *governance* gezien als een systeem dat wordt gekenmerkt door een grote mate van samenwerking tussen actoren in de publieke, private en non-profit sector, en tevens door samenwerking tussen de verschillende bestuurlijke niveaus door middel van uitwisseling van informatie en onderhandeling op basis van gelijkwaardigheid (Benz, 2001 in Blatter, 2004). De scheidslijn tussen *government* en *governance* is echter geen harde grens; governmentstructuren kunnen kenmerken van *governance* in zich herbergen en vice versa. Een veelvoorkomende vorm van *governance* is *multi-level governance*, waarbij publieke en private actoren van lokaal, regionaal, nationaal en supranationaal niveau door middel van directe interactie bijdragen aan de totstandkoming van nieuw beleid.

Vaak wordt Europese integratie gezien als katalysator voor vernieuwing van bestuurlijke structuren en de opkomst van *multilevel governance*. Het discours over Europese integratie focust op de vraag of de Europese Unie gezien moet worden als een intergouvernementele organisatie die wordt gedomineerd door vertegenwoordigers van de verschillende natiestaten, of dat de Europese Unie een transformatie van het systeem van soevereine natiestaten belichaamt en vorm geeft aan een systeem van *multi-level governance*, waarin zij zelf één van de bestuurlijke schaalniveaus vormt (Blatter, 2001, pp. 176-177). Deze vraag staat nog open voor discussie, maar feit is dat het onderscheid tussen nationaal en internationaal beleid vervaagt. Het toevoegen van de Europese laag van besluitvorming heeft geleid tot een zekere emancipatie van lokale en regionale overheden. Zij worden steeds vaker direct door de Europese Unie benaderd als partners in verschillende beleidsvelden. Ook spelen subnationale overheden een steeds grotere rol in het opstellen en implementeren van het buitenlands of Europees beleid van hun nationale staat. Tenslotte groeit ook het aantal subnationale overheden dat deelneemt in interregionale en grensoverschrijdende samenwerking (Perkmann, 2003, pp. 157-158).

Een andere focus in het discours rond Europese integratie en *multi-level governance* ligt op de drijvende krachten achter de Europese integratie zelf. De vraag wordt gesteld of het

integratieproces verklaard kan worden door te kijken naar rationele strategieën en beleidscompromissen van nationale politieke leiders, waardoor de integratie gebaseerd zou zijn op territoriaal gedefinieerde samenwerking, of dat voor het verklaren van de integratie en voor het ontstaan van *multi-level* governancestructuren een meer functionele verklaring benodigd is die ervan uitgaat dat onderlinge afhankelijkheid van buurlanden rond grensoverschrijdende beleidsfuncties de drijvende kracht vormt (Blatter, 2001, pp. 176-177). De functionele verklaring lijkt de laatste tijd aan kracht te winnen. Alle theorieën rond bestuurlijke herstructurering en het ontstaan van governancestructuren hebben namelijk gemeen dat zij, als gevolg van de voortschrijdende mondiale en Europese economische integratie, een zekere de-territorialisering en 'ontbundeling' (en.: 'unbundling') van politieke macht zien voltrekken. Onder het moderne Westfaalse systeem waren de identiteiten en politieke bevoegdheden en verantwoordelijkheden gebundeld op een territoriale basis, waarbij de natiestaat het dominante schaalniveau was. Binnen de grenzen van deze natiestaat werden alle beleidsfuncties op hiërarchische wijze georganiseerd. In de laatste decennia echter groeit het aantal governance-netwerken dat zich slechts richt op één enkel beleidsveld of die worden opgericht met één specifiek doel (Blatter, 2004, pp. 530-531). Het 'ontbundelen' van deze beleidsfuncties vergroot tevens de mogelijkheid voor non-gouvernementele, non-territoriale organisaties om zich een plaats te verwerven in het bestuurlijk systeem (Blatter, 2001, pp. 177-178).

Een punt van kritiek op de governanceliteratuur is de dominantie van de instrumentalistische kijk op politieke instituties, waardoor voorbij gegaan wordt aan de bindingsfunctie van instituties voor sociale actoren en gemeenschappen. Institutionalisering geschiedt namelijk niet altijd op pragmatische instrumentele gronden, soms ook is zij het resultaat van een heroriëntatie van regionale identiteiten en regionaal beleid (Blatter, 2004, p. 531). Tenslotte is ook de legitimiteit en het regionale draagvlak van een governance-netwerk van belang voor een effectieve beleidsontwikkeling. Blatter (2003, pp. 519-520) signaleert dan ook vier trends die bijdragen aan het toenemende belang van de identiteitverschaffende en mobiliserende dimensie van politieke instituties, ten opzichte van de instrumentele besluitvormingsdimensie. In de eerste plaats speelt informatie en communicatie, die in grote mate wordt gecontroleerd door de media, een steeds grotere rol in het vormen van politiek bewustzijn, voorkeuren en processen. Communicatieve instrumenten worden voor instituties zodoende belangrijker ten opzichte van wettelijke instrumenten. Ten tweede impliceert de verschuiving van *government* naar *governance* een sterkere band tussen publieke en private partners. Voor een sterke positie van een institutie dienen private partners betrokken te worden, en zullen zij bewust moeten worden gemaakt van hun belang bij participatie in de institutie. Ten derde dreigen instituties hun binding met de maatschappij kwijt te raken doordat mensen steeds vaker hun identiteit baseren, niet op hun woonomgeving, maar op aspecten zoals cultuur en etniciteit. Tenslotte komt de natuurlijke politieke band van burgers met de natiestaat onder druk te staan door processen van internationalisering/globalisering en decentralisatie. Het ontstaan van supranationale, transnationale en subnationale politieke samenwerkingsverbanden en instituties leidt tot een systeem van *multi-level governance* waarin elkaar overlappende bestuurslagen concurreren voor het sociale bewustzijn van de burgers om zo legitimiteit te verkrijgen voor hun politieke besluiten en burgers aan zich te binden (Blatter, 2003, pp. 519-520).

1.2 Internationale grensregio's

1.2.1 Onderzoek naar institutionele veranderingen in grensregio's

Wetenschappers hebben zich de afgelopen decennia de vraag gesteld, in welke vorm het post-Westfaalse politiek systeem zich zal manifesteren. Belangrijke aanwijzingen voor de kenmerken van dit nieuwe systeem zijn te verkrijgen door het verrichten van onderzoek naar de institutionalisering van internationale grensregio's. Wanneer de natiestaat in de toekomst werkelijk nieuwe instituties naast zich, of in zich moet dulden, zullen deze zich het eerst manifesteren aan de grenzen van de natiestaat, waar de spanning tussen territorialiteit en functionaliteit als basis voor beleidsvorming het grootst is. Grensregio's konden in de hoogtijdagen van de soevereine staat bij uitstek getypeerd worden als gesloten, weinig dynamische gebieden (Blatter, 2003, p. 505). Wanneer de institutionele hervorming van het systeem van natiestaten daadwerkelijk plaatsvindt, zal dit in grensregio's met grote veranderingen gepaard gaan, aangezien in deze gebieden de twee elementen van het proces van 'glocalisering' beiden bijdragen aan de transformatie van de regio – transnationale integratie en binnenlandse decentralisatie/regionalisering vormen in grensregio's beiden een uitdaging voor de dominantie van de natiestaat met betrekking tot het managen van de grensoverschrijdende regio (Blatter, 2004, p. 532). Studie van grensregio's levert volgens deze redentie dan ook een grotere verscheidenheid op aan institutionalisaties dan wanneer slecht wordt gekeken naar de opkomst van supranationale instituties zoals de Europese Unie, en vormt zodoende een aanvulling op de studie van institutionele veranderingen op macroniveau en biedt belangrijke inzichten ter verklaring van transformaties richting een systeem van *multi-level governance* in Europa. Daarnaast kan onderzoek naar territoriale of bestuurlijke herstructurering in een internationaal grensgebied, als gevolg van de diversiteit van de verschillende politieke en economische culturen aan beide zijden van de grens, inzichten opleveren die bij onderzoek in de relatief uniforme politieke en economische cultuur van één enkele staat over het hoofd kunnen worden gezien (Johnson, 2009, pp. 178-179).

1.2.2 Veranderende kenmerken van grenzen

Grensregio's worden traditioneel niet gezien als gebieden waar het proces van (institutionele) 'glocalisering' het eerst zichtbaar wordt. Deze glocalisering wordt doorgaans geïllustreerd aan de hand van het voorbeeld van wereldsteden, waar de institutionele organisatie onder druk van economische globalisering loskomt van het nationale schaalniveau en verschuift naar zowel het hogere supranationale en mondiale schaalniveau als naar het lagere lokale, urbane of regionale schaalniveau (Swyngedouw, 2004). Echter, aanhangers van theorieën als *'new regionalism'*, *'the rise of the regional state'* en *'new medievalism'*, welke het ontstaan van overlappende territoriale jurisdicties met elk een verschillende mate van politieke macht en bevoegdheid zien voltrekken, zien grensregio's juist als voorbeelden voor de afnemende macht van de natiestaat en voor het toenemende belang dat 'de regio' krijgt onder druk van de toenemende intensivering van de sociaaleconomische onderlinge afhankelijkheid in internationale grensregio's op subnationaal niveau. Een factor die hieraan bijdraagt is het feit dat internationale grensregio's economisch gezien niet meer automatisch tot de periferie gerekend mogen worden. Veel grensregio's hebben zich, als gevolg van het toegenomen onderlinge vertrouwen tussen natiestaten, de laatste decennia ontwikkeld van economisch zwakke internationale grensgebieden, tot sociaaleconomische contactzones voor gemeenschappen aan beide zijden van de grens (Blatter, 2001, 2004). Dit versterkte de toename van transnationale stromen van kapitaal, goederen, diensten, arbeid en informatie; en heeft daarmee ook een toegenomen vraag gegenereerd naar controlemechanismen en governance-instituties om deze grensoverschrijdende stromen te reguleren (Anderson & O'Dowd, 1999, p. 602). Het grensgebied is hierdoor niet langer een 'Westfaalse' scheidingslijn tussen twee soevereine natiestaten en hun inwoners en economieën, maar eerder een

gebied waar interactie plaatsvindt tussen economische krachten (stromen van goederen, geld en personen) en complexe, gelaagde en in sommige gevallen overlappende bestuurlijke structuren en ruimtelijke functies (Brunet-Jailly, 2004). Deze bestuurlijke structuren en governance-instituten zijn nodig om economische ontwikkeling en culturele verrijking van grensregio's te faciliteren en te stimuleren, en om draagvlak te creëren wanneer dit in de traditionele bestuursstructuren ontbreekt. Maar ze reguleren ook de ongewenste effecten van de toegenomen porositeit van de grens, zoals drugshandel, misdaad en milieuvervuiling (Anderson & O'Dowd, 1999, p. 602). Grensregio's worden ook actief gebruikt door lokale en regionale bestuurders als een middel om de traditionele bestuurlijke en economische structuren te omzeilen en voordelen van samenwerking met partners aan de andere zijde van de grens te benutten. Grenzen worden tegenwoordig dus zowel gezien als economische kans alsmede als economische bedreiging, vooral wanneer deze grenzen gebieden scheiden (of samenbrengen) met substantiële verschillen in economische regelingen, arbeidsmarktstructuren, enzovoorts. Hierdoor ontstaat behoefte aan en soms zelfs noodzaak tot grensoverschrijdende samenwerking (Johnson, 2009).

1.3 Grensoverschrijdende institutionalisering in Europa

1.3.1 Het ontstaan van grensoverschrijdende samenwerking in Europa

Internationale waterverdragen en rivierencommissies behoren tot de oudste vormen van grensoverschrijdende institutionalisering in Europa, en waren vrijwel de enige vorm van grensoverschrijdende samenwerking in de hoogtijdagen van de natiestaat. Aan het einde van de jaren vijftig en het begin van de jaren zestig van de twintigste eeuw kwam, onder druk van nieuwe internationale wetgeving met betrekking tot milieubeleid, een nieuwe golf van institutionalisering in Europese grensgebieden op gang. Hierbij betrof het nog steeds uitsluitend samenwerking rond internationale watersystemen op nationaal niveau. In de hierop volgende decennia voltrokken zich twee golven van grensoverschrijdende institutionalisering die werden geïnitieerd door subnationale actoren. De eerste golf, vanaf midden jaren zestig, werd gepromoot en gelegaliseerd door de Raad van Europa en bestond veelal uit subnationale belangengroepen die een gezamenlijke grensoverschrijdende regio wilden realiseren, om op die manier beleidsvraagstukken rond ruimtelijke planning en transport te coördineren. In de praktijk bestond de samenwerking echter vaak uit bilaterale commissies, waarin doorgaans geen plaats was voor lokale bestuurders en directe grensoverschrijdende relaties. De tweede institutionaliseringsgolf aan het einde van de jaren tachtig en aan het begin van de jaren negentig was omvangrijker, en ontstond mede door de stimulans van de verregaande ontwikkelingen in de richting van Europese integratie (met als sluitstuk het Verdrag van Maastricht in 1992), die op dat moment plaatsvonden. Er ontstonden vele nieuwe samenwerkingsinitiatieven in Europese grensregio's, en bestaande instituten werden gerevitaliseerd. Van groot belang voor deze ronde van institutionalisering in Europese grensregio's lijkt ook de lancering, in 1990, van het INTERREG-programma door de Europese Commissie geweest te zijn. Dit programma, ter stimulering van de Europese integratie, voorzag in cofinanciering van grensoverschrijdende projecten in de Europese Unie (Blatter, 2003, pp. 506-508). Door de introductie van deze regionale structuurfondsen raakten grensoverschrijdende initiatieven steeds meer ingebed in netwerken met actoren van verschillend schaalniveau.

Het is echter de vraag of de Europese Commissie met haar regionale beleid ook daadwerkelijk de belangrijkste drijvende kracht is achter de ontwikkeling van grensoverschrijdende instituten in de laatste twintig jaar. Anderson (1997, in Perkmann, 2003) stelt dat de Europese Unie (EU) in eerst instantie gezien kan worden als een

bepalende factor door haar bijdrage aan het afnemen van het belang van internationale grenzen, de toename van de regionale representatie op supranationaal niveau, en door de invoering van het INTERREG-programma. Echter, hij geeft ook aan dat de rol van de EU vaak wordt overschat en dat grensoverschrijdende samenwerking vaak gebaseerd is op 'bottom-up' initiatieven die een reactie zijn op de toename van de functionele onderlinge afhankelijkheid in grensregio's. Perkmann (2003, pp. 166-167) wijst er echter op dat het bewijs voor functionele verbindingen als basis voor grensoverschrijdende samenwerking zwak is. Daarnaast moet de enorme groei van het aantal grensoverschrijdende initiatieven vanaf 1988 wel samenhangen met de introductie van Europese financiële ondersteuningsprogramma's voor de regio's. Ook kan volgens Perkmann de invloed van Europees beleid gereduceerd worden uit de toenemende gelijkenis tussen grensoverschrijdende initiatieven door heel Europa. De Europese Unie lijkt dus zeker in de jaren '90 een grote rol te spelen in de ontwikkeling van grensoverschrijdende initiatieven. We dienen echter aan te tekenen dat Perkmann's onderzoek zich in grote mate toespitst op Euregio's die per definitie gebruikmaken van het INTERREG-programma. Het blijft de vraag of achter het ontstaan van moderne vormen van grensoverschrijdende samenwerking, die al dan niet gebruik maken van INTERREG, geen andere krachten schuilgaan. Terlouw (2008) constateert bijvoorbeeld dat de introductie van het INTERREG-programma in de Euregio PAMINA niet geleid heeft tot intensivering van de 'horizontale' grensoverschrijdende samenwerking, maar dat zij slechts de positie van regionale overheden ten opzichte van lokale en nationale overheden heeft versterkt door het creëren van een verticale interactie tussen Brussel en deze regionale overheden. Praktische grensoverschrijdende interactie vond in PAMINA echter traditioneel plaats op lokaal niveau, en kwam voort uit idealistische en instrumentele overwegingen van lokale en regionale politici en ondernemers, gestimuleerd door de voortschrijdende Europese (economische) integratie, maar werd niet gestimuleerd door de financiële prikkels van het INTERREG-programma. De verantwoordelijkheid voor de meer structurele grensoverschrijdende afstemming, bijvoorbeeld op het gebied van infrastructuur, ligt op het (bi)nationale niveau, en wordt zodoende ook niet gefaciliteerd door de INTERREG-financiering op Euregionaal niveau. Hierdoor ontstaat een discrepantie tussen de administratieve implementatie van het INTERREG-beleid en de daadwerkelijke, functionele sociaaleconomische samenhang van de grensregio, waardoor de introductie van INTERREG in dit geval niet gezien kan worden als drijvende kracht achter grensoverschrijdende samenwerking.

Binnen de wetenschappelijke stroming die kritisch staat tegenover de zienswijze dat de introductie van de Europese structuurfondsen de belangrijkste katalysator voor samenwerking in Europese grensregio's is geweest, en ook onder beleidsmakers, groeit zodoende de overtuiging dat territorium of schaalniveau als analytisch uitgangspunt voor het verklaren van het ontstaan van grensoverschrijdende samenwerking zou moeten worden gerelativeerd. In plaats daarvan kiezen zij een meer functionele benadering en zien zij grensoverschrijdende 'spillover effecten', gemeenschappelijke beleidsissues en hiervoor vereiste beleidsmaatregelen als drijvende kracht achter grensoverschrijdende samenwerking (Herrschel, 2005, p. 61). Nieuwe vormen van *multi-level governance* manifesteren zich namelijk de laatste decennia het duidelijkst in dichtbevolkte grensregio's, waar steeds vaker op basis van ad hoc, functioneel gedefinieerde en probleemgerichte institutionele jurisdicties wordt samengewerkt in interregionale commissies, 'taskforces' en interstedelijke bureaus. Deze samenwerking vindt plaats in verschillende hoedanigheden en tussen verschillende instanties, bijvoorbeeld in de vorm van vergaderingen van regionale politieke leiders, een regionale raad van parlementaire vertegenwoordigers, conferenties van burgemeesters, raden van regionale planners, bonden van lokale bestuurders, landbouwverenigingen, gezamenlijke projecten door Kamers van Koophandel of

universiteiten, gezamenlijke onderzoeksprojecten over regionale klimaatverandering en biotechnologie, uitwisselingsprogramma's voor docenten en samenwerkingsverbanden tussen scholen (Hooghe & Marks, 2003, p. 238).

Blatter (2003) relateert echter deze onderlinge afhankelijkheid en functionele noodzaak als belangrijkste stimuli voor grensoverschrijdende institutionalisering in Europese grensregio's, en stelt dat grensoverschrijdende institutionalisering geen geleidelijk proces is dat wordt veroorzaakt door een toenemende sociaaleconomische onderlinge afhankelijkheid. Eerder zijn externe stimuli, zoals de introductie van internationale wetgeving, financiële prikkels, maar vooral ook veranderende ideeën of paradigma's, bijvoorbeeld met betrekking tot Europese integratie of milieubeheer, verantwoordelijk voor de opkomst van samenwerking in grensregio's. Dit laatste betekent overigens niet dat grensoverschrijdende instituties uitsluitend symbolisch van aard zijn; de functionele sociaaleconomische relevantie van grensoverschrijdende instituties valt in vele gevallen niet te ontkennen. De trend is echter dat de jongste grensoverschrijdende instituties vooral een stimulerende en mobiliserende rol spelen, en niet direct voortkomen uit functionele onderlinge afhankelijkheid (Blatter, 2003, pp. 508-509).

De meningen over de verklarende factoren achter het ontstaan van grensoverschrijdende samenwerking lopen, zoals uit bovenstaande blijkt, nogal uiteen. Idealiter zal in onderzoek naar individuele cases van grensoverschrijdende samenwerking en institutionalisering dan ook zowel het symbolische als het functionele aspect, alsmede verklaringen die liggen in beleid van actoren op subnationaal, nationaal en supranationaal niveau, en veranderende internationale wetgeving, ideeën en paradigma's, in ogenschouw genomen moeten worden. Johnson (2009, p. 186) stelt namelijk dat het uitgangspunt voor het begrijpen van grensoverschrijdende regio's en hun relevantie voor territoriale herstructurering niet op nationaal niveau moet liggen, zoals Brenner (2005) veronderstelt, maar ook niet in Brussel of Straatsburg waar de richtlijnen voor regionaal beleid worden opgesteld, zoals Perkmann (2003) benadrukt, maar juist in de instituties die het regionale beleid implementeren. Deze instituties bestaan doorgaans uit vertegenwoordigers van lokale, regionale en nationale overheden, bureaus voor economische ontwikkeling en non-gouvernementele organisaties. Slechts door het integreren van analyses op verschillende schaalniveaus kan daadwerkelijk inzicht worden verkregen in deze bestuurlijke hervormingsprocessen. De toename van regionalisering in grensgebieden ontstaat niet doordat één bepaalde schaal, bijvoorbeeld de Europese of nationale, een ander schaalniveau, te weten de grensoverschrijdende regio activeert. In de praktijk vindt actieve afstemming plaats tussen belangen van lokale, regionale, nationale en Europese actoren, die elk hun eigen doelen en belangen hebben, waardoor de uitkomst van de grensoverschrijdende institutionalisering niet altijd in lijn is met de vooraf opgestelde doelen van de betrokken partijen (Johnson, 2008, p. 76).

1.3.2 Grensoverschrijdende instituties in Europa: een regionale constructie of het resultaat van een historisch gegroeid institutionaliseringstraject

Perkmann (2003, p. 156) definieert grensoverschrijdende samenwerking in eerste instantie als *"a more or less institutionalized collaboration between contiguous subnational authorities across national borders."* Vervolgens specificeert hij deze definitie door het onderscheiden van vier criteria waaraan grensoverschrijdende samenwerking dient te voldoen. Ten eerste zijn de belangrijkste actoren binnen grensoverschrijdende samenwerking altijd publieke actoren; grensoverschrijdende samenwerking speelt zich dus af in de sfeer van overheidsinstanties. Ten tweede refereert grensoverschrijdende samenwerking aan coöperatie tussen subnationale actoren in verschillende landen, waarbij deze actoren

normaal gesproken niet over beslissingsbevoegdheid beschikken. Ten derde houdt grensoverschrijdende samenwerking zich primair bezig met praktische, probleemoplossende initiatieven in een groot aantal beleidsvelden van het dagelijks bestuur. En tenslotte dient binnen grensoverschrijdende samenwerking een zekere stabilisatie plaats te vinden van grensoverschrijdende contacten, dat wil zeggen dat na verloop van tijd een zekere institutionalisering plaats moet vinden.

Deze definitie van grensoverschrijdende samenwerking is discutabel. Vooral bij de laatste twee criteria dienen enkele kanttekeningen geplaatst te worden. De aanname dat grensoverschrijdende samenwerking zich primair bezighoudt met praktische, probleemoplossende initiatieven mag er niet toe leiden dat bijvoorbeeld identiteitsvormende of imago-promotende vormen van grensoverschrijdende samenwerking worden genegeerd. Gualini (2003) onderscheidt naast praktische, probleemoplossende initiatieven namelijk meerdere redenen voor grensoverschrijdende samenwerking, zoals toegang tot cofinanciering, het delen van kosten en baten, de promotie van lokale kwaliteiten, lobbyen, verbetering van de internationale concurrentiepositie en de positie in intergouvernementele relaties, en uitwisseling van beleid en het delen van expertise. Ook mag de door Perkmann (2003) veronderstelde noodzaak van een zekere stabilisatie van de grensoverschrijdende contacten niet leiden tot empirische uitsluiting van tijdelijke grensoverschrijdende coalities of projectorganisaties rond één specifiek grensoverschrijdend project.

Voortvloeiend uit bovenstaande definitie van grensoverschrijdende samenwerking definieert Perkmann (2003, p. 157) een grensoverschrijdende regio als *“a bounded territorial unit composed of the territories of authorities participating in a crossbordercooperation-initiative”*. Deze definitie impliceert dat de regio functioneert als een sociaal-territoriale eenheid met een zekere mate van strategische beslissingsbevoegdheid op basis van bepaalde organisatorische regelingen. Een grensoverschrijdende regio heeft echter niet noodzakelijkerwijs een territoriaal-functioneel karakter, in de zin van een hogere mate van interne interactie ten opzichte van externe interactie. Een grensoverschrijdende regio hoeft ook geen basis te hebben in een gedeelde geschiedenis, geografie, etniciteit, economie, ecologie, et cetera. Dit wil echter niet zeggen dat functionele aspecten en gemeenschappelijke kenmerken geen rol kunnen spelen in het proces van regionale institutionalisering. Het is echter primair het proces van institutionalisering dat de belangrijkste factor is in het verklaren van de ontwikkeling en aard van grensoverschrijdende initiatieven die de laatste decennia ontstaan (Perkmann, 2003). Het is dan ook de vraag of het territoriaal definiëren van een grensoverschrijdende regio meerwaarde oplevert bij het onderzoeken van grensoverschrijdende samenwerking. Het gevaar bestaat dat het een te grote vereenvoudiging van de werkelijkheid oplevert. Perkmann (2003) onderkent dit en stelt dat grensoverschrijdende institutionalisering vooral het resultaat is van een complexe, historisch gegroeide wisselwerking tussen actoren van verschillend schaalniveau enerzijds, en regionale grensoverschrijdende instituties anderzijds. Hiermee betwist hij zowel de territoriaal-constructivistische kijk op grensoverschrijdende institutionalisering als de functionele en symbolistische verklaringen voor het ontstaan van *multi-level governance* in grensregio's. Hij stelt dat grensoverschrijdende instituties geen neutrale, functionele *'tools'* zijn die door supranationale, nationale of regionale actoren worden opgericht en beheerst voor het uitoefenen van instrumentele controle over bepaalde grensoverschrijdende beleidsfuncties; zij komen echter ook niet direct voort uit identificatie van regionale actoren met de grensregio, zoals Blatter (2003, 2004) veronderstelt. Hierdoor is binnen grensoverschrijdende instituties slechts in zeer beperkte mate sprake van regionale zelforganisatie. Gemeenschappelijkheden en functionele onderlinge afhankelijkheid tussen actoren, kunnen volgens Perkmann (2003) een rol spelen in de discursieve context van

grensoverschrijdende instituties, in het uitdragen van de eenheid van de regio, of zoals Herschell (2007) het noemt 'in de representatie van regionale governancestructuren'. Deze factoren spelen zodoende een rol bij het creëren van virtuele regio's, maar zijn niet de oorzaak van de grensoverschrijdende institutionalisering zelf. De oorzaken hiervan zijn minder eenduidig, en worden bepaald door het unieke historisch gegroeide institutionaliseringstraject van een bepaalde grensregio, waarbij zowel regionale als nationale en supranationale krachten een rol spelen (Perkmann, 2003).

Voor het ontstaan van grensoverschrijdende samenwerking in Europese grensregio's heeft misschien de introductie van Europees beleid een belangrijke rol gespeeld. Maar voor de effectiviteit van grensoverschrijdende samenwerking is ook van belang of de bij de grensoverschrijdende samenwerking betrokken natiestaten al dan niet een traditie van autonomie van regionale of lokale gemeenschappen kennen. Wanneer binnen landen sprake is van een zekere historisch gevormde autonomie van deelgemeenschappen, is de kans groter dat ook grensoverschrijdende samenwerking succesvol is. Daarnaast is voor de legitimiteit en bestuurlijke daadkracht van een grensoverschrijdende institutie een zekere binding van de institutie met de regio van belang. Door de participatie van regionale actoren binnen de grensoverschrijdende institutie ontstaat namelijk regionaal draagvlak voor het beleid van de grensoverschrijdende institutie. Door deze wisselwerking tussen actoren van verschillend schaalniveau en de grensoverschrijdende institutie ontstaat binnen elke grensoverschrijdende institutie een unieke balans tussen 'top-down' constructie, regionale zelforganisatie, en invloeden voortkomend uit het historisch gegroeide institutionaliseringstraject, die richtinggevend is voor de ontwikkeling van de institutie (Blatter, 2003, 2004; Perkmann, 2003, pp. 165-166).

1.4 Een analytisch model voor het bestuderen van grensoverschrijdende institutionalisering in Europese grensregio's

1.4.1 Verschillende typen multi-level governance in grensoverschrijdende instituties in Europa

Zoals we in paragraaf 1.1 constateerden, bestaat binnen de wetenschappelijke literatuur een zekere consensus over het feit dat de flexibele vormen van *governance*, die zich in de laatste decennia ontwikkelen, gekarakteriseerd moeten worden als '*multi-level*' (Blatter, 2004; Hooghe & Marks, 2003; Perkmann, 1999). Er wordt echter gediscussieerd over de vraag of *multi-level governance* een alternatief is voor traditionele hiërarchisch georganiseerde *government-structures*, of dat de nieuwe op *governance* gebaseerde beleidsnetwerken worden opgenomen in formele op *government* gebaseerde instituties. Ook over de wijze waarop deze *multi-level governance* in de praktijk vorm krijgt, zijn de meningen verdeeld.

Hooghe en Marks (2003) destilleren uit de recente institutionele veranderingen, in hun literatuurstudie naar federalisme, *multi-level governance* en *functionele governance*, twee typen van *multi-level governance* die momenteel naast elkaar bestaan. Type 1 is gebaseerd op traditioneel territoriaal federalisme en ontleent haar bestaansrecht aan het grondgebied en de bijbehorende gemeenschap die zij vertegenwoordigt. Dit type *governance* bestaat uit institutionele jurisdicties op een beperkt aantal schaalniveaus, veelal internationaal, nationaal, regionaal, meso-, en lokaal niveau, en heeft een hiërarchisch karakter. De grenzen van deze jurisdicties van verschillend schaalniveau overlappen elkaar nooit, en er bestaat slechts één enkele jurisdictie per territoriaal schaalniveau. Instituties van dit type *multi-level governance* hebben een breed takenpakket waarin ze verschillende beleidsvelden en functies bundelen. Ze worden geacht stabiel in samenstelling en duurzaam in de tijd te zijn, en bestaan dan doorgaans ook minimaal enkele decennia. Type 2 *governance* is daarentegen

gebaseerd op collectieve besluitvormings- en clubtheorie, en haar jurisdictie is gebaseerd op de functionele reikwijdte van specifieke beleidsissues. Instituties van dit type worden gedomineerd door 'horizontale' relaties tussen actoren, en zijn functioneel van aard, wat betekent dat ze een specifieke functie hebben, bijvoorbeeld het verlenen van een bepaalde lokale dienst, het oplossen van een bepaald gemeenschappelijk probleem, het monitoren van de waterkwaliteit in een bepaalde rivier, enzovoorts. In potentie kunnen van dit type instituties een groot aantal naast elkaar bestaan, en het schaalniveau waarop ze zich manifesteren vertoont een grote mate van variatie. Hierdoor kunnen hun jurisdicties elkaar overlappen, en zijn deze soms zelfs concurrerend ten opzicht van elkaar. Door deze grote variëteit aan overlappende schaalniveaus wordt dit type *governance* ook wel aangeduid als *multi- of polycentrische governance*; deze term heeft namelijk minder dan *multi-level governance* een ondertoon van hiërarchie in zich. Vaak zijn deze instituties weinig stabiel in samenstelling en weinig duurzaam in de tijd, en ontstaan en ontbinden ze zich al naar gelang de wensen van de bevolking en de functionele noodzaak, waardoor ze een grote flexibiliteit kennen (Hooghe & Marks, 2003; Blatter, 2004, p. 531).

Het systeem van *multi-level governance* dat zich de laatste decennia in Europa ontwikkelt, bestaat uit een complex netwerk van onderlinge afhankelijkheid tussen formele instituties en informele netwerken. Type 2 *governance* wordt doorgaans ingebed in de traditionele type 1 *governance*, maar de wijze waarop dit in de praktijk vorm krijgt, verschilt. Er is geen algemeen geldende blauwdruk voor de wijze waarop de twee onderscheiden typen *governance* in grensoverschrijdende instituties samenkomen (Hooghe & Marks, 2003, p. 238). Afstemming tussen verschillende vormen van *governance* of de keuze voor een bepaalde dominante vorm van *governance* hangt ideaal gezien af van de beleidissues waarvoor beleid moet worden ontwikkeld. Hierbij is de wijze waarop de meest efficiënte kostenreductie kan worden bereikt maatgevend. Wanneer een beleidsissue kan worden georganiseerd binnen de jurisdictie van één of enkele instituties van een type 1 governancestructuur, worden de kosten van coördinatie beperkt omdat weinig coördinatie tussen verschillende jurisdicties vereist is. Echter wanneer het beleidsissue niet efficiënt door een type 1 institutie kan worden georganiseerd, omdat het schaalniveau te sterk afwijkt, waardoor te veel coördinatiekosten zouden worden gemaakt, biedt type 2 *governance* de mogelijkheid van een op maat gesneden functionele jurisdictie waarbij ook weinig interactie nodig is tussen jurisdicties, waardoor de kosten worden gereduceerd (Hooghe & Marks, 2003).

Hooghe & Marks (2003, pp. 240-241) zien dan ook een systeem van *multi-level governance* ontstaan waarbij type 1 en type 2 *governance* naast elkaar bestaan, omdat ze elkaar aanvullen. Het resultaat is een fluctuerend aantal min of meer onafhankelijke, functioneel gedifferentieerde type 2 jurisdicties, met daarnaast een stabiel aantal type 1 jurisdicties met een breed takenpakket, een territoriale basis en een gemeenschappelijke identiteit. Volgens Blatter (2001, p. 201) echter zal het systeem van *multi-level governance* dat in Europa ontstaat, en de huidige ronde van institutionele hervorming slechts een nieuwe – zwakke, maar vele beleidsvelden omvattende – laag van instituties voor beleidsontwikkeling en identiteitsvorming toevoegen aan het bestaande systeem. Deze nieuwe institutionele bestuurslaag zal dus geen opzichzelfstaand alternatief zijn voor de bestaande traditionele governancestructuren.

Herschel (2005, 2007) bevestigt het nut van een analytisch onderscheid tussen type 1 en type 2 *governance*, welke hij respectievelijk als 'oud regionalisme' en 'nieuw regionalisme' typeert. Hierbij wordt 'oud regionalisme' volgens hem gekenmerkt door een formele, hiërarchische besluitvorming, een stabiele en duurzame institutionalisering en een breed,

multifunctioneel takenpakket, samenwerking met een technocratisch karakter, en een sterke focus op fysieke planning. Terwijl 'nieuw regionalisme' gekenmerkt wordt door informele, 'horizontale' besluitvorming op basis van vrijwilligheid, een aanzienlijke flexibiliteit in samenstelling en duurzaamheid en ruimte voor betrokkenheid van private actoren, een beperkt takenpakket met een focus op specifieke beleidsdoelen, ad hoc beleid op basis van zich aandienende strategische mogelijkheden, en een focus op strategisch beleid. Ook concludeert hij dat 'oud regionalisme' en 'nieuw regionalisme' naast elkaar bestaan en elkaar nodig hebben, waarbij nieuwe vormen van regionalisme vaak ingekapseld worden in bestaande traditionele territoriaal-administratieve institutionele arrangementen.

In de praktijk van regionale institutionalisering in Europa onderscheidt Herrschel (2005, 2007) echter nog een andere factor naast de objectieve functionele onderlinge afhankelijkheid, waarvan Hooghe & Marks veronderstellen dat deze bepalend is voor het type *multi-level* governance dat een institutie ontwikkelt, die bijdraagt aan de vormgeving van *multi-level* governance in instituties. Deze factor is het schaalniveau van de representatie van de regio, welke afhankelijk is van het door de institutie aangesproken publiek. Regionale instituties dragen hun gedeelde beleidsdoelen namelijk uit door middel van 'introverte', sub-regionale en 'extraverte' supra-regionale strategieën. Een regio kan meerdere strategieën of representaties tegelijkertijd uitdragen, waardoor een gelaagd patroon van regionale representaties van verschillend schaalniveau ontstaat. Dit geldt zowel voor instituties waarin 'oud regionalisme' domineert, als voor nieuwe informele regionale instituties. Hierdoor ontstaan volgens Herschell (2007, pp. 472-474) vier typen van regionale institutionalisering:

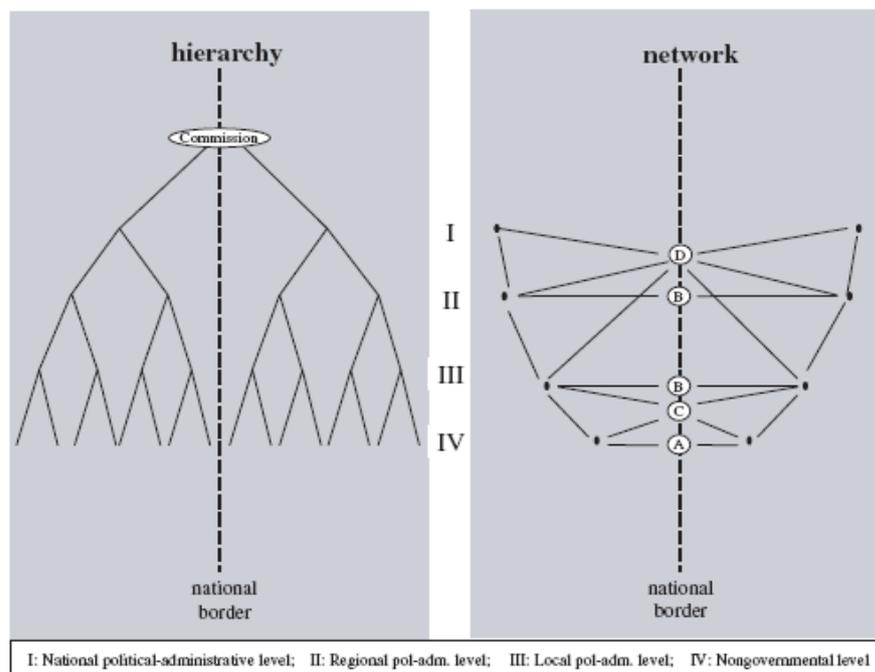
- Een regionale institutie die overwegend gebaseerd is op 'oud regionalisme', en die een overwegend 'extraverte' representatie hanteert. Dit type instituties wordt gekenmerkt door een focus op het beschermen van regionale belangen op supranationaal niveau, gebruikmakend van bestaande, formele communicatiekanalen, waarbij grondgebied dient voor de legitimatie van de bestuurlijke macht en verantwoordelijkheid van de institutie, waarbij de institutie functioneert als een ruimtelijke 'container' voor beleid van instituties van hoger schaalniveau.
- Een regionale institutie die overwegend gebaseerd is op 'oud regionalisme', maar die een overwegend 'introverte' representatie hanteert. Dit type instituties wordt gekenmerkt door een focus op het uitoefenen van wettelijke controle over subregionaal, lokaal bestuur binnen een hiërarchisch georganiseerd bestuurlijk systeem, waarbij de nadruk ligt op planning en 'handhaving', waarbij geen noodzaak bestaat tot rechtvaardiging van beleid of bestaansrecht naar andere beleidsmakers, en waarbij de interactie eerder getypeerd moet worden als *government* dan als *governance*.
- Een regionale institutie die overwegend gebaseerd is op 'nieuw regionalisme', en die een overwegend 'extraverte' representatie hanteert. Dit type instituties wordt gekenmerkt door een focus op gebiedsmarketing naar een (corporatief) publiek buiten de regio, hierbij gebruikmakend van speciale organisaties voor gebiedsmarketing (regionale ontwikkelingsbureaus), waarbij een congruent, 'all regional' beeld van de regio wordt uitgedragen, en waarbij de institutie pragmatische allianties aangaat met andere regio's, met als doel het benutten van commerciële mogelijkheden en concurrentievoordelen.
- Een regionale institutie die overwegend gebaseerd is op 'nieuw regionalisme', maar die een overwegend 'introverte' representatie hanteert. Dit type instituties wordt gekenmerkt door een focus op het lobbyen voor samenwerking tussen lokale actoren in de regio, waarbij de institutie gericht is op dienstverlening door middel van functioneel gedifferentieerde beleidsdoelen, waarbij de institutie concurreert met subregionale bestuurlijke eenheden om de bestuurlijke verantwoordelijkheden en financiële

middelen, en waarbij zij tracht legitimiteit en steun te verkrijgen door middel van succesvolle initiatieven.

1.4.2 Besluitvormingsmechanismen en wijze van interactie binnen grensoverschrijdende instituties als indicatoren voor het onderscheiden van typen grensoverschrijdende institutionalisering

De traditionele manier om te achterhalen welk soort *governance* in een institutie domineert is het analyseren van het formele patroon van interactie. Wanneer we het patroon van interactie van recent ontstane instituties in grensregio's als analytisch uitgangspunt gebruiken, lijkt zich een duidelijke verschuiving van hiërarchisch georganiseerde ('type 1-', of 'oud regionalisme') naar volgens een netwerkstructuur georganiseerde instituties ('type 2-', of 'nieuw regionalisme') te voltrekken. De oudere instituties, zoals de initiële watergerelateerde commissies worden vaak nog gekenmerkt door een overheersing van verticale lijnen van interactie (figuur 1.1, 'hierarchy'). Nationale delegaties vormen hier de basis voor een internationale commissie, welke haar beleid delegeert naar subnationale actoren.

Figuur 1.1: Patronen van grensoverschrijdende interactie: de hiërarchische- en netwerkstructuur



Bron: Blatter, 2003

Anderzijds worden recent opgerichte grensoverschrijdende instituties veel meer gekenmerkt door horizontale interactie tussen betrokken actoren (figuur 1.1, 'network'). Niet alleen hebben hierbij de politieke actoren op alle schaalniveaus en de private actoren direct contact met hun equivalenten aan de andere zijde van de grens, maar tevens vindt interactie plaats tussen private actoren en publieke actoren ongeacht hun nationaliteit. En tenslotte vindt ook interactie plaats tussen nationale, regionale en lokale publieke actoren op basis van gelijkwaardigheid (Blatter, 2003).

Deze structuralistische benadering van *multi-level governance*, waarbij een scherpe tegenstelling tussen hiërarchisch georganiseerde *governance* en meer horizontale

netwerkstructuren van *governance* wordt verondersteld, biedt echter slechts in beperkte mate inzicht in de recente institutionele veranderingen. Gualini (2006, p. 890) ziet in deze dichotomie een ontorechte simplificatie van de complexe realiteit van nationaal gereguleerde vormen van *governance* enerzijds, terwijl het anderzijds geen analytische handvatten biedt voor het bestuderen van de verscheidenheid aan mechanismen en structuren die 'type 2 *governance*' kan aannemen. Een wetenschappelijke benadering die zich niet zozeer richt op de institutionele structuur of het formele patroon van interactie, maar op de wijze van interactie tussen actoren in het besluitvormingssysteem, biedt een veel helderder en genuanceerder beeld van de bestuurlijke veranderingen die zich voltrekken. Een dergelijke benadering toont namelijk aan dat hiërarchische structuren niet zozeer vervangen worden door netwerkstructuren, maar dat de bestaande hiërarchische organisaties in eerste instantie worden 'opgelapt' (en.: "*patched up*") door kenmerken van netwerkstructuren aan deze bestaande structuren toe te voegen (Blatter, 2003). In eerste instantie zijn nieuw ontstaande netwerkstructuren dus veelal een aanvulling op het bestaande institutionele systeem, en pas in een tweede fase kunnen zij eventueel verandering van de bestaande institutionele structuur afdwingen. Bij dit soort institutionele veranderingen blijft het formele besluitvormingssysteem vaak intact (bijvoorbeeld het internationale verdrag waarop de institutie is gebaseerd), maar wordt de activiteit van het samenwerkingsverband verhoogd en worden nieuwe vormen van interactie verkend. Er vindt dus een zekere herschikking plaats van de institutionele structuur en van de wijze van interactie tussen de betrokken actoren (Blatter, 2003, p. 509).

Wanneer we de wijze van interactie, oftewel de manier waarop besluitvorming wordt voorbereid, als analytisch uitgangspunt gebruiken, lijkt op het eerste gezicht binnen oudere instituties een vorm van hiërarchische besluitvorming te bestaan. Deze, in de hoogtijdagen van de soevereine natiestaat opgerichte, instituties stonden in theorie aan de top van het hiërarchisch besluitvormingssysteem en in theorie verplichtten natiestaten zich de besluiten van deze grensoverschrijdende commissies te volgen. In de praktijk echter was bilaterale overeenstemming tussen vertegenwoordigers van de natiestaten de uiteindelijke wijze van interactie die het beleid formaliseerde. Deze vertegenwoordigers van de natiestaten lieten zich doorgaans informeren door de grensoverschrijdende commissie en door subnationale actoren, waardoor de wijze van interactie niet als zuiver hiërarchisch getypeerd kan worden. Interactie tussen actoren in grensoverschrijdende instituties is dus in het verleden nooit volledig hiërarchisch geweest, zoals wel vaak wordt verondersteld. Ook in meer recent opgerichte grensoverschrijdende instituties lijkt de doorslaggevende wijze van interactie, volgens Blatter (2003), de overeenstemming tussen natiestaten te zijn, zodat geconcludeerd zou kunnen worden dat er maar weinig is veranderd. Echter de manier waarop deze uiteindelijke overeenstemming wordt voorbereid heeft wel degelijk veranderingen ondergaan. Grensoverschrijdende instituties kunnen namelijk verschillende strategieën hanteren om overeenstemming te bereiken over grensoverschrijdend beleid. Naast het uitonderhandelen van beleidsmaatregelen op bilateraal niveau, wordt steeds vaker consensusvorming binnen de grensoverschrijdende institutie als besluitvormingsmechanisme gehanteerd. Het bereiken van consensus gebeurt volgens verschillende strategieën. Een voorbeeld van een dergelijke strategie, die volgens Blatter (2003) in Europese grensregio's in toenemende mate wordt gebruikt, is het uitdragen van een gemeenschappelijke regionale identiteit. Werd in de oude grensoverschrijdende commissies getracht overeenstemming te bereiken op basis van technocratische deductie van informatie; tegenwoordig zijn de grensoverschrijdende netwerken meer gedecentraliseerd en zijn de manieren van interactie meer divers en meer inductief en symbolisch van aard, want vaak gebaseerd op identificatie en affiniteit met de institutie, met een bepaald denkbeeld of met betrokken actoren. Wanneer we het functioneren van grensoverschrijdende instituties en bestuurlijke verandering daadwerkelijk willen begrijpen,

is het nuttiger dit proces van consensusvorming te bestuderen dan slechts te kijken naar de formele richtlijnen voor besluitvorming (Blatter, 2003, pp. 513-517).

1.4.3 Blatter's theoretisch model voor de classificatie van grensoverschrijdende instituties

Blatter (2001, 2003, 2004) ontwikkelt een analytisch systeem waarmee de samenwerking binnen grensoverschrijdende instituties kan worden geclassificeerd. Bouwend op de theorie van Hooghe & Marks (2003) onderscheidt hij twee analytische criteria voor deze classificatie, welke op hun beurt bestaan uit twee fundamentele dimensies, op basis waarvan de instituties kunnen worden getypeerd.

Het eerste criterium dat Blatter (2001) aanvoert is de primaire basis voor samenwerking, waarin hij een instrumentele en een identiteitverschaffende (of symbolische) dimensie onderscheidt (figuur 1.2).

Instituties met een primair instrumentele basis voor samenwerking functioneren als institutionele mechanismen om controle uit te oefenen over bepaalde beleidsvraagstukken. Hierbij staan doorgaans één of meerdere specifieke beleidsdoelen van het samenwerkingsverband centraal. De samenwerking binnen dit soort instituties is rationeel en pragmatisch. En de verschillende actoren participeren doorgaans op een individualistische basis, dat wil zeggen uitgaande van hun eigen, individuele kosten en baten.

Anderzijds kunnen instituties worden onderscheiden met een primair identiteitverschaffende (of symbolische) basis voor samenwerking. Hiermee wordt gerefereerd aan de rituele en symbolische activiteiten en kenmerken van het samenwerkingsverband, welke een uiting zijn van, en tevens vorm geven aan, de gemeenschappelijke kenmerken van de actoren binnen de institutie. Dit type instituties is in tegenstelling tot de hierboven genoemde instrumentele instituties niet gebaseerd op individuele kosten en baten, maar heeft een relativistische basis. Dit betekent dat participerende actoren een grote mate van solidariteit (en soms zelfs altruïsme) ten opzichte van elkaar betrachten, maar dat zij ten opzichte van niet tot het samenwerkingsverband behorende actoren een competitieve of vijandige houding aannemen (Blatter, 2001).

Het instrumentele type instituties is dus gebaseerd op regels, afspraken en normen, terwijl het identiteitverschaffende type instituties vertrouwt op emotionele betrokkenheid voor de mobilisatie van de participerende actoren. In de praktijk blijken instituties vaak kenmerken van beide dimensies in zich te herbergen, maar Blatter (2004, p. 532) pleit toch voor een duidelijk onderscheid tussen deze twee typen instituties op basis van hun primaire intenties.

Figuur 1.2: Kenmerken van instrumentele en identiteitverschaffende (of symbolische) instituties

	Instrumental	Identity-providing
Function	Reduction of uncertainty	Reduction of ambiguity
Motivation for institution building	Material interdependencies: positive/negative external effects; synergies	Idealistic ties: mutual affection and shared values
Crucial element for collective action	Rules for interaction, especially for decision-making	Strength of ties, especially mobilizing effect of symbols

Bron: Blatter, 2004

Het tweede criterium dat Blatter (2001) aanvoert op basis waarvan grensoverschrijdende instituties van elkaar kunnen worden onderscheiden is de mate en aard van verbondenheid van de actoren binnen het samenwerkingsverband (figuur 1.3).

Enerzijds worden formele, ‘sterk-verbonden’ instituties onderscheiden. Dit type instituties wordt traditioneel gekenmerkt door een hiërarchische (‘verticale’) organisatie van de relaties, een hoge intensiteit en frequentie van interactie, en een breed takenpakket. De interactie vindt in eerste instantie voornamelijk plaats binnen de nationale hiërarchie, en alleen de top van deze hiërarchische structuur heeft contact met haar equivalent aan de andere zijde van de grens. Ook de interactie tussen de private en non-profit sector enerzijds en de publieke sector anderzijds vindt plaats ‘aan de eigen zijde van de grens’, en bij de grensoverschrijdende contacten zijn slechts publieke actoren betrokken. Er bestaat binnen dit type instituties zodoende een scherpe publiek-private scheiding. Doorgaans heeft dit type instituties een territoriale, veelal nationale, basis en voelen de actoren zich verbonden met de institutie op basis van deze brede territoriumgebonden affectie. Dit soort instituties typeert Blatter (2004, pp. 533-534) dan ook als ‘*territory-centred institutions*’ of als ‘*territorial governance*’ (Blatter, 2001, 2004).

Anderzijds zijn er de informele, ‘zwak-verbonden’ instituties. Binnen deze instituties vindt (horizontale) interactie plaats op subnationaal niveau ter voorbereiding van de formele besluitvorming. De intensiteit en frequentie van interactie zijn doorgaans laag en de samenwerking beperkt zich tot één of enkele beleidsvraagstukken. Territoriale en publiek-private grenzen zijn zwak, waardoor direct contact plaatsvindt tussen subnationale actoren aan beide zijden van de grens, en waardoor de private en non-profit sectoren direct participeren in de grensoverschrijdende institutie. De samenwerking binnen deze instituties is functioneel van aard, wat inhoudt dat de actoren zich aan de institutie binden op basis van de specifieke beleidsdoelen die de institutie nastreeft. Met betrekking tot dit type instituties spreekt Blatter (2004, pp. 533-534) dan ook van ‘*function-centred institutions*’ of ‘*functional governance*’ (Blatter, 2001, 2004).

Figuur 1.3: Kenmerken van ‘*territorial governance*’ en ‘*functional governance*’

	Territorial governance (spaces of place)	Functional governance: (spaces of flows)
Structural pattern of interaction	Hierarchy: monocentricity	Network: polycentricity
Sectoral differentiation	Separation of public and private/non-profit sectors	Integration of public and private/non-profit sectors
Functional scope	Broad (all/many tasks)	Narrow (one/few tasks)
Geographic scale	Bundled/clear-cut scales: congruent boundaries	Multiple/fuzzy scales: variable geometry
Institutional stability	Stable/rigid with respect to time and space	Fluid/flexible with respect to time and space

Bron: Blatter, 2004

De twee analytische criteria die hierboven zijn beschreven, sluiten elkaar uiteraard niet uit. Integendeel, de combinatie van beide analytische dimensies leidt in Blatter’s (2001, 2004) theorie tot een onderscheid in vier ideaaltypische grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden (figuur 1.4). Deze worden hieronder toegelicht.

Commissions

Commissions combineren een instrumentele basis voor samenwerking met een territoriale verbondenheid van actoren, en zijn instituties die door de natiestaten worden opgericht om problematische onderlinge afhankelijkheden in een grensgebied op te lossen. De belangen van de verschillende actoren volgen een verticale, hiërarchische lijn, en worden door vertegenwoordigers van de nationale overheid uitonderhandeld in bilaterale onderhandelingen. De personen die deelnemen in de *commission* worden aangesteld door de nationale overheden, en veelal betreft het hierbij experts op bijvoorbeeld juridisch of technisch gebied.

De besluitvormingsmechanismen worden niet gekenmerkt door unanimiteit, maar door het uitonderhandelen van het best mogelijke, noodzakelijke of meest passende compromis. En idealiter kan een *commission* gebruikt worden voor alle, of in elk geval een groot aantal, vraagstukken in het grensgebied. De dominante actoren binnen een *commission* zijn de nationale delegaties van experts.

Commissions komen tot stand op basis van internationale verdragen; en de doelen, taken, bevoegdheden en de begrenzing van het betreffende grondgebied worden in detail vastgelegd. Door deze officiële basis, en door het feit dat deze organisaties financiële middelen en personeel toegewezen krijgen, ontwikkelen ze vaak een zekere institutionele macht en worden haar organisatorische capaciteiten benut voor onderzoek en monitoring (Blatter, 2001, 2004).

Connections

Connections combineren een instrumentele basis voor samenwerking met een functionele verbondenheid van actoren. Ze worden, evenals *commissions*, opgericht met een specifiek doel voor ogen; ze worden benut om instrumentele controle uit te oefenen, in het geval van een *connection* echter slechts over één of enkele specifieke grensoverschrijdende beleidsvraagstukken. Een ander verschil met een *commission* is dat *connections* niet trachten een probleem op te lossen door het uitonderhandelen van de 'beste' oplossing op basis van objectieve technische en juridische informatie. In plaats daarvan zijn *connections* gericht op het wegnemen van obstakels die een belemmering vormen voor de exploitatie van positieve effecten die samenwerking met zich mee zou brengen. De informatie die in dit soort samenwerkingsverbanden wordt gegenereerd, bestaat doorgaans uit de berekening van kosten en baten voor de betrokken partners in geval van samenwerking ten opzichte van de kosten en baten wanneer de partijen onafhankelijk van elkaar beleid voeren. Op deze manier wijst het samenwerkingsverband de betrokken actoren op de voordelen van samenwerking en brengt zij de actoren bij elkaar. De personen die in dit soort instituties functioneren, zijn niet zo zeer experts, maar eerder 'bemiddelaars', zoals planners, die de verschillende actoren bij elkaar kunnen brengen.

Connections zijn dan ook meer dan *commissions* gebaseerd op onderling vertrouwen en informele normen en regels die zich vormen tijdens de samenwerking. Deze vertrouwensbasis beperkt het aantal personen dat bij de samenwerking betrokken kan zijn, en daardoor concentreren *connections* zich meestal op één specifiek beleidsvlak. Omdat binnen deze instituties wordt samengewerkt op basis van specifieke beleidsfuncties en binnen specifieke projecten, wordt de actieradius niet bepaald door scherp afgebakende territoriale grenzen, maar door functionele overwegingen.

De organisatiestructuur van *connections* is niet hiërarchisch, maar wordt gekenmerkt door een 'horizontale', 'bottom-up' aanpak, waarbij alle actoren, zowel publieke als private, op basis van gelijkheid participeren. Als gevolg van dit informele karakter hebben *connections* vaak geen, of slechts een beperkte wettelijke basis en beschikken zij niet over een duidelijk besluitvormingsmechanisme. Hierdoor kunnen ze op een flexibele manier worden vormgegeven en aangepast, maar ze zijn hierdoor ook weinig stabiel en duurzaam (Blatter, 2001, 2004).

Figuur 1.4: Vier ideaaltypen van grensoverschrijdende politieke instituties

	Territorial governance	Functional governance
Instrumental/ control	COMMISSION <ul style="list-style-type: none"> ● Actors from the national government ● Large scale: national boundaries determine geographic area of cooperation ● Broad scope: all-purpose institution, many tasks ● Objective interdependencies, material spill-over ● Experts: lawyers and engineers 	CONNECTION <ul style="list-style-type: none"> ● Actors from various levels and sectors ● Multiple scales: variable geometry, functional economics of scale determine area of cooperation ● Narrow scope: single-purpose institutions, few tasks ● Subjective synergies, useful combination of resources ● Brokers: planners, developers
Identity-providing/ orientation	CONSOCIATION <ul style="list-style-type: none"> ● Regional actors ● Cascading scales: federalized architecture ● Broad scope: all-purpose institution, many tasks ● Shared identities, emotional ties ● Integrators: charismatic leaders 	COALITION <ul style="list-style-type: none"> ● Actors from various levels and sectors ● Fuzzy scale: no specified geographic demarcation ● Narrow scope: policy-field specific goals ● Shared beliefs and values ● Mobilizer: parties and interest groups

Bron: Blatter, 2004

Coalitions

Coalitions combineren een identiteitverschaffende (of symbolische) basis voor samenwerking met een functionele verbondenheid van actoren. De basis van samenwerking tussen actoren in een *coalition* is zodoende niet zozeer de aanwezigheid van een objectieve noodzakelijkheid of een onderlinge afhankelijkheid met betrekking tot een bepaald beleidsvraagstuk. Door zich te verenigen in *coalitions* trachten actoren hun krachten te bundelen in geschillen en politieke strijd tegen andere (groepen) actoren. Op deze manier hopen zij hun invloed op de besluitvorming rond een bepaald beleidsvraagstuk te vergroten. In de definitie van Blatter (2001) vormt idealistische verwantschap de basis voor samenwerking binnen dit soort instituties. De betrokken partners delen dezelfde basiswaarden of uitgangspunten, of hebben een zelfde ideologische oriëntatie. Vertegenwoordigers van politieke partijen en belangengroepen zijn actoren die typerend zijn voor *coalitions*.

De institutionalisering van een *coalition* vindt dus niet plaats op basis van rationele afwegingen van de individuele actoren, maar is het resultaat van de verwantschap die een bepaalde actor voelt ten opzichte van andere actoren in de institutie. Deze non-individualistische of solidaire mentaliteit van de actoren leidt in bepaalde gevallen tot participatie van een actor in een *coalition* zelfs wanneer de individuele kosten-/batenbalans voor betreffende actor negatief uitvalt. Daar staat tegenover dat een andere partner, bijvoorbeeld een partner aan de andere zijde van de grens met dezelfde doelstellingen of

idealen, dan het profijt trekt van de samenwerking. In relatie tot ideologische rivalen gedragen *coalitions* zich dus wel strategisch en rationeel.

Wat de organisatie van *coalitions* betreft delen zij enkele kenmerken met *connections*. Ook *coalitions* worden namelijk gekenmerkt door horizontale, gelijkwaardige relaties tussen zowel publieke als private partners. Verder hebben *coalitions* geen territoriale basis, maar zijn ze gebaseerd op gemeenschappelijke denkbeelden. En tenslotte ontbreekt het deze instituties ook (grotendeels) aan wetten en regels voor interactie en aan een duidelijke organisatorische structuur (Blatter, 2001, 2004).

Consociations

Het vierde ideaaltipe voor grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden combineert een identiteitverschaffende (of symbolische) basis voor samenwerking met een territoriale verbondenheid van actoren. Hierdoor wordt de idealistische verwantschap van de actoren op een relatief formele wijze geïnstitutionaliseerd. In een *consociation* wordt het gedrag van de individuele actoren gestuurd door het symboliseren van beleidsdoelen, waardoor gezamenlijke voorkeuren en een gezamenlijke identiteit worden gecultiveerd. Voorbeelden van symbolen die hierbij vaak gebruikt worden zijn, vlaggen, logo's, kaarten en een naam voor de grensoverschrijdende regio. Het uitdragen van deze symbolen formaliseert het idee van de betreffende regio. Deze formalisering is er echter niet, zoals binnen een *commission*, op gericht wetten en regels voor gezamenlijke besluitvorming op te stellen, maar heeft als doel de verschillende publieke en private actoren in de regio te mobiliseren. De belangrijkste actoren en initiatiefnemers binnen een *consociation* zijn vaak invloedrijke regionale politici, waardoor een zekere verticale interactie tussen de betrokken actoren ontstaat. Er kan echter niet, zoals bij *commissions*, gesproken worden van een rigide hiërarchische organisatie, omdat het hoogste niveau in deze verticale interactie de regio is, en niet de natiestaat.

De gezamenlijke identiteit van het samenwerkingsverband is territoriaal van aard, en de leidende ideologie kan getypeerd worden als grensoverschrijdend regionalisme. De meeste participerende actoren zijn dan ook representanten of politieke delegaties van een bepaald deelgebied binnen de grensregio. Het ruimtelijk schaalniveau van de institutie is echter niet exclusief ten opzichte van andere schaalniveaus. Dit houdt in dat de grensoverschrijdende regio is ingebed in, en contacten onderhoudt met, andere ruimtelijke schaalniveaus; en vaak ook wordt de grensoverschrijdende regio zelf beschouwd als een 'multi-level' systeem waarin lokale grensoverschrijdende initiatieven bestaan binnen de grotere regionale grensoverschrijdende institutie. Hierdoor kan binnen de institutie ook een verscheidenheid en overlap van lokale en regionale identiteiten bestaan.

Door de territoriale verbondenheid van de actoren binnen de institutie heeft een *consociation* de mogelijkheid zich in een breed spectrum van beleidsvelden te manifesteren, en beperkt zij zich doorgaans niet tot enkele specifieke projecten of functies. De wijze van interactie tussen actoren binnen het samenwerkingsverband is niet zozeer hiërarchisch, zoals in een *commission*, maar wordt gekenmerkt door besluitvorming op basis van de stem van de meerderheid. Een *consociation* wordt niet primair geformaliseerd door middel van een internationaal verdrag en door het opstellen van rechten en plichten van de betrokken partijen, maar door het publiekelijk uitdragen en uitbouwen van de regionale identiteit. De financiële en personele middelen worden dan ook aangewend voor laatstgenoemde doelen en niet zozeer voor onderzoek en monitoring (Blatter, 2001, 2004).

1.5 Analytische indicatoren voor het bestuderen van grensoverschrijdende instituties in Europa

Uit bovenstaande theorie kan een achttal indicatoren voor het bestuderen van grensoverschrijdende institutionalisering worden gedestilleerd, waarover onder wetenschappelijke onderzoekers verschillen van inzicht bestaan, en waaruit de aard en ontwikkeling van grensoverschrijdende institutionalisering in Europese grensregio's kan worden afgeleid. Deze kenmerken zullen bij de bestudering van de grensoverschrijdende institutionalisering in de Rijn-Schelde Delta, in de volgende hoofdstukken, gebruikt worden als analytisch uitgangspunt.

Het eerste kenmerk dat inzicht geeft in de aard en ontwikkeling van grensoverschrijdende institutionalisering is 'de primaire basis voor samenwerking'. Blatter (2004) concludeert dat actoren binnen recent opgerichte grensoverschrijdende instituties in Europa primair samenwerken op basis van onderlinge idealistische verwantschap en een gedeelde regionale identiteit. Hierbij worden de gemeenschappelijke kenmerken van de in de instituties participerende actoren door middel van symbolische en identiteitsvormende activiteiten uitgedragen en vormgegeven. Instrumentele samenwerking op basis van vooraf bepaalde beleidsdoelen, waarbij de instituties gebruikt worden om controle uit te oefenen over bepaalde beleidsvraagstukken, speelt in Europese grensregio's volgens Blatter een beperkte rol. Perkmann (1999, 2003, 2007) bestrijdt deze constructivistische visie op grensoverschrijdende institutionalisering door erop te wijzen dat grensoverschrijdende instituties de uitkomst zijn van verschillende, veelal gedecentraliseerde, processen van institutionalisering met een sterke betrokkenheid van supraregionale actoren. Grensoverschrijdende initiatieven hebben volgens hem doorgaans geen duidelijk afgebakende en door alle betrokkenen gedeelde beleidsdoelen. Maar de betrokken actoren organiseren zich ook niet op basis van onderlinge verwantschap of regionale identificatie. Een grote verscheidenheid aan actoren opereert in een institutionele context van kansen en beperkingen die zij zelf maar in zeer beperkte mate vormgeven. Als gevolg van hun acties, verandert de institutionele samenhang continu, wat resulteert in een onomkeerbaar en historisch gegroeid, specifiek traject van institutionalisering. Actoren functioneren in, en zijn ingebed in, een specifieke sociale en discursieve context die vormgeeft aan hun beleidsoriëntatie, agenda's en acties. Deze context waarin de actoren functioneren is slechts in beperkte mate transparant, waardoor het voor actoren lastig is om algemeen geldende institutionele routines, procedures en normen te beïnvloeden. Hierdoor moeten de acties van actoren beschouwd worden als ad hoc beslissingen op het moment dat er zich kansrijke omstandigheden aandienen. Institutionele veranderingen kunnen hierdoor niet gezien worden als het resultaat van gezamenlijke instrumentele optimalisering van het beleid van verschillende actoren, of van identificatie van actoren met elkaar of met de institutie, maar moeten gezien worden als een mix enerzijds van strategische acties van actoren die het specifieke traject van institutionalisering beïnvloeden, en anderzijds van de autonome evolutie van een institutie als gevolg van het historisch gegroeide institutionaliseringstraject, dat op haar beurt weer de betrokken actoren beïnvloedt. De relatie tussen instituties en actoren heeft zodoende een tweeledig karakter (Perkmann, 1999, pp. 660-661). Instituties zijn volgens Perkmann dus geen neutrale, functionele 'tools' voor het verwezenlijken van bepaalde doelstellingen. Maar de samenwerking in Europese grensoverschrijdende instituties is volgens Perkmann in hoge mate een 'toevallige', unieke uitkomst van een historisch gegroeid institutionaliseringstraject, en is niet gebaseerd op een directe keuze van actoren voor samenwerking binnen een grensoverschrijdende institutie.

Het tweede kenmerk dat inzicht geeft in de aard en ontwikkeling van grensoverschrijdende institutionalisering is de 'mate en aard van verbondenheid van de actoren' binnen de instituties. Verschillende wetenschappers concluderen dat de natiestaat inderdaad haar exclusiviteit in de beleidsontwikkeling aan het verliezen is (Blatter, 2001; Hooghe & Marks, 2003; Keating, 1998). De geïnstitutionaliseerde relaties tussen subnationale actoren (zowel publiek als privaat) en de officiële toetreding van subnationale actoren in grensoverschrijdende instituties ondermijnen de poortwachterrol (en.: *'gate-keeper role'*) die de nationale overheid gedurende het grootste deel van de twintigste eeuw vervulde. Hierdoor komt de traditionele nationaal-territoriale verbondenheid van bij grensoverschrijdende samenwerking betrokken actoren onder druk te staan. In het algemeen kan gesteld worden dat grondgebied niet langer de enige mogelijke bindingsfactor is voor het vormen en definiëren van politieke samenwerkingsverbanden en instituties. Functionele visies, die de grensoverschrijdende institutionalisering toeschrijven aan de toenemende onderlinge afhankelijkheid van actoren aan beide zijden van de landsgrens door de toenemende integratie van grensoverschrijdende beleidsfuncties, lijken aan verklaringskracht te winnen. Het voert echter te ver om de natiestaat of territoriale identificatie van actoren volledig af te schrijven als leidend principe voor institutionalisering. Het proces van regionale institutionalisering in grensregio's zoals dit zich momenteel in Europa voltrekt, wordt volgens Blatter (2001, p. 201) namelijk gedomineerd door instituties met een duidelijke, geografisch afgebakende, territoriale basis, en ook binnen de grensoverschrijdende instituties participeren actoren vaak op basis van identificatie met hun territoriale jurisdicties. Grensoverschrijdende instituties die gebaseerd zijn op INTERREG-programma's vormen, als gevolg van hun 'top-down'-constructie, volgens Blatter een uitzondering op de regel van territoriale verbondenheid. Blatter ziet grensoverschrijdende samenhang van beleidsfuncties in de grensregio zodoende niet als bindingsfactor tussen actoren bij grensoverschrijdende institutionalisering in Europa, en ziet de territoriaal verbonden grensoverschrijdende instituties in Europa als relatief formele, 'sterk-verbonden', multifunctionele instituties. Het zijn volgens hem, in de definitie van Castells (1996) eerder *'spaces of place'* dan *'spaces of flows'* (Blatter, pp. 197-199). Perkmann (1999, p. 660) waarschuwt echter voor overschatting van de territoriale verbondenheid van actoren binnen grensoverschrijdende instituties in Europa. Deze instituties zijn volgens hem geen nieuwe territoriaal verbonden eenheden met een aanzienlijke mate van zelforganisatie. Perkmann ziet de groei van het aantal grensoverschrijdende initiatieven dan ook niet als een toename van de territoriale fragmentatie, en van de afname van de soevereiniteit van de natiestaat, maar het leidt wel tot een zekere emancipatie van regionale actoren. Hij ontkent echter ook de functionele verklaring voor het ontstaan van verbondenheid tussen actoren in grensoverschrijdende instituties. Een territoriale of functionele definitie van een grensoverschrijdende institutie is misleidend, omdat de instituties volgens hem primair functioneren als beleidsnetwerken voor de ontwikkeling en implementatie van *multi-level* beleid, en voortkomen uit een historisch gevormde wisselwerking tussen actoren van verschillend schaalniveau en de betreffende institutie, waarbij de regionale structuurfondsen van de Europese Commissie een belangrijke katalysator zijn. Als gevolg van het ontbreken van een territoriale of functionele verbondenheid van actoren, hebben grensoverschrijdende instituties in Europa, volgens Perkmann, doorgaans een informeel karakter en is de verbondenheid tussen actoren relatief zwak. Ook Allen & Cochrane (2007) trekken de dominantie van de territoriale basis voor grensoverschrijdende samenwerking in twijfel. Zij zien recentelijk, ook in Europa, een veel diffuser en meer gefragmenteerde vorm van *governance* ontstaan, die getypeerd moet worden als 'regionale vereniging' (en.: *'regional assemblage'*), en die niet leidt tot territoriale verankering van regionale instituties. Het is het samenbrengen van een grote variëteit aan actoren, zowel van het nationale niveau als van het lokale en regionale niveau, dat de kern vormt van de trend richting

regionale *governance*. De regionale of grensoverschrijdende institutie functioneert in dit proces slechts als facilitator. En het feit dat het samenwerkingsverband het predicaat 'regionaal' draagt, komt voort uit de reikwijdte van de besluitvorming, die gedefinieerd wordt door de bevoegdheden van de in de 'regionale vereniging' samengekomen actoren, en niet uit haar territoriale afbakening. Deze 'regionale verenigingen' zijn ook niet altijd duurzaam en zijn continu onderhevig aan verandering in samenstelling van de leden.

Een kenmerk van grensoverschrijdende instituties dat hiermee direct samenhangt is het 'schaalniveau' waarop samenwerking plaatsvindt. Blatter (2001, 2003, 2004) ziet door de territoriale verbondenheid van actoren en de doorgaans duidelijk afgebakende geografische schaal van de grensoverschrijdende instituties in Europa, waarbij geen overlap van jurisdicties optreedt, een zekere federalistische structuur ontstaan, waarbij als gevolg van decentralisatieprocessen enige re-territorialisering van bestuurlijke macht op regionaal niveau plaatsvindt. Hierbij is echter geen sprake van een vervanging van bestaande instituties en bestuursstructuren, maar de grensoverschrijdende instituties functioneren als een nieuwe institutionele laag als aanvulling op de bestaande bestuursstructuren, waardoor een wijziging optreedt in het functioneren van deze traditionele, 'verticale' bestuursstructuren. Perkmann (1999, 2003, 2007) is het ermee eens dat er geen sprake is van vervanging van bestaande bestuursstructuren door grensoverschrijdende instituties. Hij ziet de regionaal-territoriale kenmerken echter niet als fundamenteel kenmerk van de instituties, maar stelt dat deze behoren tot de discursieve context van de grensoverschrijdende instituties, die daarnaast ook functionele en symbolische kenmerken kan herbergen, en die gebruikt worden om een bepaald beeld van de regio uit te dragen. Hierdoor vindt volgens Perkmann geen re-territorialisering op het niveau van de grensregio plaats, en vormen grensoverschrijdende instituties geen nieuwe institutionele laag in een federalistisch systeem. De informele grensoverschrijdende structuren functioneren volgens hem als aanvullende beleidsarena's die in eerste instantie losstaan van traditionele, 'verticale' bestuursstructuren, maar later daarin kunnen worden ingebed met het oog op de legalisering van hun beleid. Hierbij veroorzaken zij echter geen wijziging in het functioneren van de bestaande bestuursstructuren. Deze grensoverschrijdende initiatieven zijn eerder één van de nieuwe vormen van beleidsinnovatie van actoren die door het toegenomen belang van Europees beleid zijn ontstaan, en ze vinden hun plaats in de structuur van *multi-level governance* (Perkmann, 2003, p. 168).

Een ander kenmerk dat inzicht geeft in de aard en ontwikkeling van grensoverschrijdende institutionalisering is de 'functionele reikwijdte' van de samenwerking binnen de institutie. Volgens Blatter (2004, pp. 541-542) hebben grensoverschrijdende instituties, als gevolg van de symbolische basis voor samenwerking en de territoriale verbondenheid van de actoren, doorgaans een breed, multifunctioneel takenpakket. Hij ziet in Europa weinig 'ontbundeling' ontstaan op basis van functionaliteit, waardoor de grensoverschrijdende instituties vaak functioneren als '*all-purpose*' organisaties voor brede beleidsontwikkeling in het grensgebied. Perkmann (1999, 2003, 2007) bevestigt het brede, multifunctionele karakter van grensoverschrijdende instituties in Europa, maar wijst erop dat het hierbij wel praktische en probleemoplossende samenwerking betreft, die meestal voortkomt uit het streven naar het verkrijgen van Europese cofinanciering door regionale actoren. Hierdoor functioneren de instituties niet als coherente '*all-purpose*' organisaties met een sterke verbondenheid van actoren. Door hun flexibele organisatorische structuur zijn de bestuurlijke capaciteiten van deze instituties te beperkt om een significante invloed te kunnen uitoefenen op de ontwikkeling van een samenhangend strategisch beleid voor de grensregio.

Ook aan het 'type actoren' dat bij grensoverschrijdende samenwerking betrokken is, kan de aard en ontwikkeling van grensoverschrijdende institutionalisering worden afgemeten. Onder de wetenschappelijke onderzoekers bestaat consensus over het feit dat interactie op basis van *governance* aan belang wint, maar dat publieke actoren de grensoverschrijdende samenwerking in Europese grensregio's blijven domineren. Volgens Perkmann (2007) is het aantal grensoverschrijdende initiatieven dat voortkomt uit economische samenwerking tussen marktpartners zeer beperkt. De mate van integratie van private en non-gouvernementele actoren in grensoverschrijdende instituties varieert hierdoor aanzienlijk, en in het algemeen spelen private actoren en non-gouvernementele organisaties een ondergeschikte rol (Blatter, 2004). Wel verschillend de meningen over het schaalniveau van de binnen grensoverschrijdende instituties participerende publieke actoren. Blatter (2004, p. 541) ziet een zekere decentralisatie van bestuurlijke macht voltrekken, waarbij recentelijk regionale publieke actoren, in plaats van nationale publieke actoren, steeds vaker een leidende rol spelen bij grensoverschrijdende samenwerking. Perkmann (1999, 2003, 2007) ziet geen duidelijke dominantie van één bepaald schaalniveau, maar constateert een betrokkenheid van publieke actoren van verschillend schaalniveau, waarbij regionale publieke actoren vaak het initiatief nemen en fungeren als verbinding tussen de lokale context en actoren op hoger schaalniveau. De betrokkenheid van lokale actoren hangt af van de territoriale organisatie en de administratief-institutionele context van de betrokken landen; waar de subnationale eenheden groot zijn, hebben grensgemeenten een kans zich op te werpen als trekkers van de grensoverschrijdende samenwerking, terwijl in situaties waarin de subnationale eenheden klein zijn, deze subnationale eenheden (provincies/deelstaten) zichzelf vaak zien als de natuurlijke leiders binnen grensoverschrijdende samenwerking. In het lokale, informele deel van de grensoverschrijdende samenwerking is ook sprake van betrokkenheid van private actoren.

Daarnaast geeft ook 'het soort actoren dat kenmerkend is voor de samenwerking' inzicht in het type grensoverschrijdende institutie dat ontstaat. Blatter (2003, 2004) ziet, in overeenstemming met de symbolische basis voor samenwerking en de territoriale verbondenheid van actoren, vooral participatie van representanten of politieke delegaties van een bepaald deelgebied binnen de grensregio. Hierdoor krijgt de samenwerking een overwegend politiek-bestuurlijk karakter. Volgens Perkmann (1999, 2003, 2007) wordt het formele, hiërarchische, INTERREG-gerelateerde deel van de grensoverschrijdende instituties in Europa echter gedomineerd door specialistische ambtenaren op juridisch en financieel gebied, waardoor dit deel van de samenwerking een overwegend technocratisch karakter heeft. Het informele, 'horizontale' deel van de institutie, de lokale grensoverschrijdende samenwerkingsstructuur, bestaat voornamelijk uit intergemeentelijke relaties, waardoor deze samenwerking een 'topocratisch', politiek-bestuurlijk karakter kent, met betrokkenheid van politieke vertegenwoordigers van de verschillende deelgebieden, die in Perkmann's visie echter niet voortkomt uit territoriale verbondenheid, maar uit veranderde verhoudingen in de institutionele arena.

Het zevende kenmerk dat inzicht geeft in de aard en ontwikkeling van grensoverschrijdende institutionalisering is 'de wijze waarop besluitvorming plaatsvindt'. Blatter (2003, 2004) constateert dat in grensoverschrijdende instituties in Europa besluitvorming op basis van de stem van de meerderheid steeds vaker als mogelijk mechanisme voor besluitvorming in de statuten wordt opgenomen. In de praktijk wordt deze wijze van besluitvorming echter nooit gebruikt, en vindt de formele besluitvorming plaats op een hiërarchische wijze, na het consulteren van subnationale publieke actoren, door middel van overeenstemming op bilateraal niveau. Het patroon van interactie vertoont zodoende geen wijzigingen, en blijft relatief formeel van aard. Wat wel verandert is de wijze van interactie tussen de actoren in

de institutie, oftewel de wijze waarop de uiteindelijke overeenstemming tot stand komt. In plaats van een technocratisch-deductieve strategie waarbij wetenschappelijk objectieve informatieverzameling dient als basis voor onderhandelingen, komt tegenwoordig besluitvorming steeds vaker tot stand door middel van symbolisch-inductieve interactie tussen actoren, waarbij gezamenlijke wensbeelden en beleidsdoelen leidinggevend zijn bij het streven naar consensus. Perkmann (1999, 2003, 2007) onderscheidt een duidelijke tweedeling in de besluitvorming van grensoverschrijdende instituties, waarbij het lokale, informele deel van de institutie, waarin 'horizontale' besluitvorming op basis van onderling vertrouwen domineert, geen formele beslissingsbevoegdheid heeft, en daarom vrijwel altijd wordt ingebed in een formeel, hiërarchisch en technocratisch besluitvormingsmechanisme. Er treedt volgens hem geen verschuiving op van een technocratisch-deductieve wijze van interactie naar een nieuwe vorm van interactie, en zeker niet naar een symbolisch-inductieve wijze van interactie. Eerder wordt een nieuwe wijze van interactie toegevoegd aan het besluitvormingsproces als gevolg van het ontstaan van een nieuwe institutionele arena van flexibele (en: *'lean'*) *governance*, die wel meer inductief van aard is, maar zeker geen symbolisch karakter heeft. De mate waarin lokale, 'horizontale' structuren een rol spelen is volgens Perkmann afhankelijk van de mate van lokale grensoverschrijdende samenwerking ten tijde van de introductie van het INTERREG-programma. Hierdoor ontstaat binnen grensoverschrijdende instituties een unieke *'mode of governance'* die bestaat uit een specifieke balans tussen bestuurlijke leiding van bovenaf en gecoördineerde zelforganisatie.

Tenslotte kan de 'organisatorische structuur' inzicht geven in de aard en ontwikkeling van grensoverschrijdende institutionalisering. Enerzijds worden recent ontstane Europese grensoverschrijdende instituties overwegend beschouwd als stabiel in samenstelling en duurzaam in de tijd, en wordt verondersteld dat zij een zekere bestuurlijke daadkracht ontwikkelen (Blatter, 2003, 2004). Anderzijds worden zij vooral beschouwd als informele, 'horizontale' samenwerkingsverbanden, waarvan de stabiliteit, duurzaamheid en bestuurlijke daadkracht variëren en afhankelijk zijn van inbedding in stabiele en duurzame 'verticale' institutionele structuren (Perkmann, 1999, 2003, 2007).

Daarom dient bij de bestudering van grensoverschrijdende instituties altijd rekening gehouden te worden met de mate waarin zij succesvol zijn in het ontwikkelen van effectief beleid voor de grensregio. De bestuurlijke daadkracht van een grensoverschrijdende institutie hangt af van haar positie ten opzichte van andere grensoverschrijdende instituties in de regio, en ten opzichte van supranationale actoren, nationale actoren en individuele regionale actoren. De mate van succes van grensoverschrijdende institutionalisering kan worden afgemeten aan de volgende criteria: (Perkmann, 2007, p. 867)

- Organisatorische ontwikkeling: de mate waarin een institutie erin slaagt een zekere mate van autonomie te verweven met betrekking tot het ontwikkelen van strategisch en operationeel beleid ten opzichte van in de institutie participerende actoren. Hiervoor is in de eerste plaats een wettelijke basis vereist.
- Diversificatie van inkomstenbronnen: grensoverschrijdende instituties die functioneren op basis van één enkele financieringsstroom, bijvoorbeeld INTERREG-financiering, lopen het risico te worden gereduceerd tot bureaus voor de implementatie van het beleid van de financiële donor. Succesvolle grensoverschrijdende instituties beschikken over een diverse en stabiele inkomstenstroom. Een voorbeeld van een andere inkomstenbron, naast Europese structuurfondsen, is het heffen van een lidmaatschapsbijdrage bij de in de institutie participerende actoren.
- Het toe-eigenen van activiteiten rond grensoverschrijdende samenwerking: succesvolle grensoverschrijdende instituties laten zich gelden als belangrijke spelers in de brede

context van grensoverschrijdende samenwerking in de grensregio, en worden door andere actoren ook aldus beschouwd. Hiertoe ontwikkelen zij een expliciete ontwikkelingsstrategie voor de grensregio.

In het empirisch deel van dit onderzoek zal de ontwikkeling van de grensoverschrijdende institutionalisering in de Rijn-Schelde Delta in de afgelopen decennia worden onderzocht, waartoe aan de hand van bovenstaande kenmerken een beeld zal worden geschetst van een viertal grensoverschrijdende instituties in deze regio.

2

Operationalisering van het onderzoek

Dit hoofdstuk biedt een overzicht van de voor het empirisch onderzoek gebruikte analytische indicatoren. Tevens wordt verantwoording afgelegd voor de gemaakte methodologische keuzes.

2.1 De analytische ingang voor onderzoek

Het voorliggende onderzoek focust primair op het ontstaan, het functioneren, en de ontwikkeling van een viertal grensoverschrijdende instituties in de Rijn-Schelde Delta. Daarbij is, Johnson's (2009, p. 186) visie op het bestuderen van grensoverschrijdende institutionalisering indachtig, gekeken naar de samenwerking zoals deze in de vier instituties plaatsvindt, en naar het beleid zoals dit in deze instituties wordt ontwikkeld en geïmplementeerd, in zoverre dit bijdraagt aan het begrip van het institutionaliseringsproces. De grensoverschrijdende instituties vormen zodoende de analytische ingang voor het onderzoek, omdat het hier in de eerste plaats een onderzoek naar grensoverschrijdende institutionalisering betreft. Hierdoor is, hoewel de focus ligt op de thema's 'Ruimtelijke Ordening & Milieu' en 'Regionale Economie', relatief weinig aandacht besteed aan de inhoudelijke kant van de grensoverschrijdende samenwerking in de regio. Voor een onderzoek naar grensoverschrijdende samenwerking is het te verkiezen (een selectie van) de inhoudelijke grensoverschrijdende beleidsontwikkeling in een regio als analytische ingang te kiezen. Voor het verkrijgen van een brede visie op grensoverschrijdende institutionalisering in een beleidsinhoudelijk complexe regio als de Rijn-Schelde Delta, is met inachtneming van het tijdsbestek van dit onderzoek, de institutionele ingang voor onderzoek verkozen boven de beleidsinhoudelijke ingang. Door het onderzoeken van de positie die de verschillende grensoverschrijdende instituties innemen in de beleidsontwikkeling in de regio, en door te kijken naar de verhoudingen tussen deze instituties onderling en ten opzichte van individuele regionale en supra-regionale actoren, is in voorliggend onderzoek getracht alsnog recht te doen aan de praktijk van de grensoverschrijdende samenwerking zoals deze in de Rijn-Schelde Delta plaatsvindt.

2.2 Relevantie van het onderzoek

Wetenschappelijke relevantie

Door middel van dit onderzoek wordt getracht een bijdrage te leveren aan het begrip van grensoverschrijdende institutionalisering in Europa. Door het bestuderen van de grensoverschrijdende institutionalisering van de Rijn-Schelde Delta wordt inzicht gegeven in het ontstaan, in de ontwikkeling en in de aard van de grensoverschrijdende institutionalisering zoals deze zich in Europese grensregio's voltrekt. De Rijn-Schelde Delta is, als gevolg van het grensoverschrijdende watersysteem, een grensregio met een, op het eerste gezicht, duidelijke grensoverschrijdende onderlinge afhankelijkheid en samenhang van beleidsfuncties. Hierdoor valt het te verwachten dat de grensoverschrijdende institutionalisering van de Rijn-Schelde Delta een functionele basis heeft. Andere factoren lijken echter ook van invloed te zijn op het institutionaliseringsproces. Wat is bijvoorbeeld de oorzaak van de sterke toename van grensoverschrijdende initiatieven in de Rijn-Schelde Delta in de laatste twintig jaar, terwijl de door het watersysteem veroorzaakte functionele onderlinge afhankelijkheid ook in voorgaande jaren aanwezig was? Het achterhalen van de combinatie van factoren die van invloed is op de institutionalisering van een grensregio in het algemeen, en van een specifieke grensoverschrijdende institutie in het bijzonder, biedt inzicht in de aard en kenmerken van de grensoverschrijdende interactie. Door het bestuderen van meerdere instituties in dezelfde grensregio wordt een breed beeld geschetst van een, naar verwachting, meer diverse en diffuse grensoverschrijdende institutionalisering dan generaliserende kwalificaties ten aanzien van grensoverschrijdende institutionalisering in Europa, of aannames als 'van *spaces of place* naar *spaces of flows*', doen vermoeden.

Maatschappelijke relevantie

Het voorliggende onderzoek heeft door haar theoretische inslag voornamelijk wetenschappelijke relevantie. Nochtans kan het brede beeld van de grensoverschrijdende samenwerking in de Rijn-Schelde Delta, en begrip van de ontstaansgeschiedenis en ontwikkelingsrichting van de verschillende grensoverschrijdende instituties, ook bestuurders in de regio inzicht geven in de knelpunten van grensoverschrijdende samenwerking, en in de kansen die grensoverschrijdende instituties hen bieden, waardoor zij zich wellicht meer bewust worden van hun positie in het bestuurlijk systeem met betrekking tot grensoverschrijdende samenwerking en van de richting waarin zij deze samenwerking (willen) sturen. Dit onderzoek dient echter niet gelezen te worden als een pleidooi voor het besteden van meer of minder aandacht aan grensoverschrijdende beleidsontwikkeling in de Rijn-Schelde Delta. Doordat in dit onderzoek slechts secundair aandacht is besteed aan de concrete bestuurlijke praktijk van grensoverschrijdende samenwerking en aan de inhoudelijke kant van de grensoverschrijdende beleidsontwikkeling, valt het formuleren van adviezen ten aanzien van een gewenste ontwikkelingsrichting van deze grensoverschrijdende samenwerking buiten de reikwijdte van dit onderzoek.

2.3 Overzicht van de gebruikte analytische indicatoren

Uit de in hoofdstuk 1 geanalyseerde wetenschappelijke literatuur, en met name uit Blatter's (2001, 2004) theorie voor de classificatie van grensoverschrijdende instituties, zijn een achttal analytische indicatoren voor het bestuderen van grensoverschrijdende instituties in Europa gedestilleerd, aan de hand waarvan in het volgende hoofdstuk de vier grensoverschrijdende instituties in de Rijn-Schelde Delta zullen worden onderzocht. Deze analytische indicatoren zijn:

- De primaire basis voor samenwerking;
- De mate en aard van verbondenheid van de actoren;
- Het schaalniveau van de samenwerking;
- De functionele reikwijdte van de samenwerking;
- Het type actoren dat in de institutie participeert;
- De voor de samenwerking kenmerkende actoren;
- De wijze waarop besluitvorming plaatsvindt, en;
- De organisatorische structuur.

Deze analytische indicatoren worden in het volgende hoofdstuk verwerkt in de beschrijvingen van de grensoverschrijdende instituties, en vormen het uitgangspunt voor het trekken van conclusies over het ontstaan, de kenmerken en de ontwikkelingsrichting van deze grensoverschrijdende instituties.

Op basis van deze beschrijvingen van de grensoverschrijdende instituties wordt, na een analyse van de bestuurlijke verhoudingen in de Rijn-Schelde Delta, tenslotte een beeld geschetst van de algemene ontwikkelingsrichting van de institutionalisering in de Rijn-Schelde Delta.

2.4 Methode van onderzoek

Grensoverschrijdende institutionalisering is in de basis een sociaal-politiek proces dat zich niet of nauwelijks laat vangen in objectieve kwantitatieve data. Het achterhalen van de complexe mix van sociale, politieke en economische factoren die van invloed is op grensoverschrijdende institutionalisering, en van de nuances in de institutionele kenmerken van grensoverschrijdende instituties, die voortkomen uit het unieke institutionaliseringstraject van een grensoverschrijdende institutie, laat zich daarom het

beste analyseren door middel van kwalitatief onderzoek. Zodoende is bij het verrichten van dit onderzoek uitsluitend gebruik gemaakt van literatuurstudie, analyse van beleidsdocumenten en websites, en interviews met sleutelinformanten. Ook is gebruik gemaakt van eerder wetenschappelijk onderzoek naar grensoverschrijdende samenwerking in de regio.

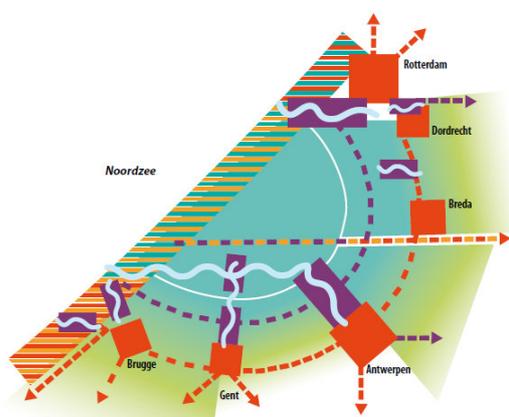
Het beantwoorden van de eerste deelvraag door middel van het beschrijven van vier grensoverschrijdende instituties in de Rijn-Schelde Delta geschiedde primair op basis van analyse van beleidsdocumenten en websites. De interpretatie van deze beleidsdocumenten is vervolgens in een zestal interviews met sleutelinformanten in de regio getoetst aan de praktijk van de bestuurlijke samenwerking. Het tweede empirisch hoofdstuk, waarin de vier bestudeerde grensoverschrijdende instituties worden geplaatst in de bestuurlijke context van de beleidsontwikkeling in de Rijn-Schelde Delta, is primair gebaseerd op de interviews met sleutelinformanten, en is aangevuld met informatie uit bestudeerde beleidsdocumenten en secundaire bronnen.

De interviews kunnen beschouwd worden als half-gestructureerde expertinterviews die *'face-to-face'* zijn afgenomen, en waarbij naast de toetsing van de interpretatie van de beleidsdocumenten ook ruimte is gelaten voor de introductie van nieuwe visies op grensoverschrijdende samenwerking en eventuele bijkomende aspecten van de grensoverschrijdende institutionalisering in de regio (Baarda et al., 2001). Door de inbreng van de brede expertise van deze informanten is getracht inzicht te krijgen in het totaalbeeld van de institutionalisering en bestuurlijke relaties in de Rijn-Schelde Delta in de afgelopen jaren. De specifieke keuze voor bepaalde sleutelinformanten komt voort uit de centrale betrokkenheid van deze personen binnen meerdere grensoverschrijdende instituties in de regio, waardoor zij een breed beeld hebben van de grensoverschrijdende samenwerking in de Rijn-Schelde Delta. Bij de selectie van de sleutelinformanten is tevens rekening gehouden met de balans tussen publieke en private actoren bij grensoverschrijdende samenwerking; de nadruk ligt op politiek-bestuurlijke vertegenwoordigers, maar daarnaast is ook een private en een non-gouvernementele actor geïnterviewd. Daarnaast zijn publieke actoren geselecteerd van nationaal, regionaal en lokaal schaalniveau. En tevens is getracht recht te doen aan eventuele verschillen in zienswijze aan de verschillende zijden van de internationale grens, door een balans te zoeken in Vlaamse en Nederlandse informanten. Daarnaast is de betrokkenheid van enkele regionale actoren binnen bepaalde grensoverschrijdende instituties gepolst door middel van telefonisch contact.

3

Grensoverschrijdende institutionalisering in de Rijn-Schelde Delta

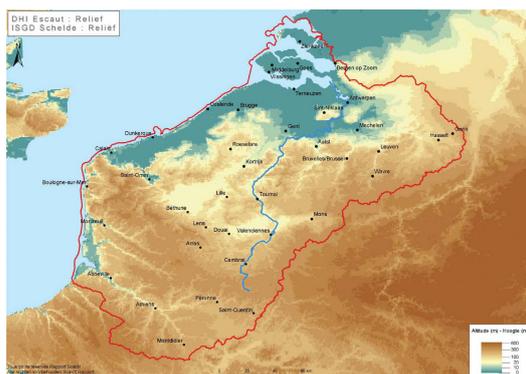
In dit hoofdstuk zal worden onderzocht hoe de grensoverschrijdende institutionalisering van de Rijn-Schelde-Delta kan worden gekarakteriseerd. Hiertoe zullen een viertal grensoverschrijdende instituties geanalyseerd worden, namelijk:



**De Rijn-Schelde Delta
Samenwerkingsorganisatie / Vlaams-
Nederlandse Delta**



Euregio Scheldemond



De Internationale Scheldec commissie



De Vlaams-Nederlandse Scheldec commissie

Door middel van deze analyses wordt inzicht gegeven in de wijze waarop de verschillende instituties in de Rijn-Schelde Delta zijn ontstaan, in de wijze waarop ze zich hebben ontwikkeld, en in de wijze waarop ze in hun huidige functioneren kunnen worden getypeerd.

3.1 De Rijn-Schelde Delta Samenwerkingsorganisatie

De Rijn-Schelde Delta (RSD) Samenwerkingsorganisatie omschrijft zichzelf op haar website als een open netwerk van publieke en private partners uit alle lagen van de publieke besluitvorming en maatschappij in de delta van Rijn, Maas en Schelde; globaal begrensd door de grootstedelijke agglomeraties van Rotterdam, Dordrecht, Breda, Antwerpen, Gent, Brugge en Oostende en de kustlijn. De samenwerking heeft betrekking op onderwerpen als economie, mobiliteit, ecologie, cultuur, toerisme en recreatie. Binnen de organisatie wordt projectmatig gewerkt aan een geïntegreerde afstemming, keuzes en visievorming voor de ganse delta. Dit resulteert in concrete plannen en activiteiten. Maar wat minstens zo belangrijk is, en een doel op zichzelf binnen de organisatie, is het elkaar wederzijds op de hoogte houden – in een vroeg stadium en bij voortduring – over ontwikkelingen bij en voornemens van de individuele partijen. Op deze manier wordt namelijk inzicht verkregen in de samenhang van het beleid van de verschillende partijen in de Delta (RSD Website, 2011). De in de organisatie participerende actoren onderkennen de sterke samenhang en onderlinge afhankelijkheid van beleidsthema's in de Rijn-Schelde Delta, welke voornamelijk op het gebied van economie en ecologie duidelijk zichtbaar is. De regio herbergt acht zeehavens, waaronder de mainports Rotterdam en Antwerpen, en kan gezien worden als het grootste havenconglomeraat ter wereld. Daarnaast is de Delta vanuit ecologisch en landschappelijk oogpunt een kwalitatief hoogwaardig gebied. De Rijn-Schelde Delta Samenwerkingsorganisatie wil publieke en private actoren in de regio stimuleren en kansen bieden bij het realiseren van een optimale balans voor woon-, werk- en leefmilieu in de Delta (Rijn-Schelde Delta, 2008, p. 3; Rijn-Schelde Delta, 2010¹, p. 5).

3.1.1 Het ontstaan van de institutie

De basis voor samenwerking ligt in de erkenning dat de regio op economisch en ecologisch gebied een verregaande samenhang vertoont. De initiële aanleiding voor het ontstaan van de RSD-samenwerking moet gezocht worden in het verschijnen van de 'Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening' van de Nederlandse nationale overheid uit 1988. In deze nota wordt het concept 'regio's op eigen kracht' geïntroduceerd, waarbij Zuidwest Nederland expliciet genoemd wordt als één van de vier regio's die het in de toekomst meer op eigen kracht zullen moeten doen, en minder op financiële steun uit Den Haag zullen kunnen rekenen. Daarnaast stelt de 'Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening' dat Zeeland internationaal gezien deel uitmaakt van het Scheldebekken, en dat West-Brabant de schakel is tussen de havens van Rotterdam en Antwerpen, hiermee implicerend dat grensoverschrijdende samenwerking een optie is om de concurrentiepositie van de regio te versterken. Lokale en regionale overheden in Zuidwest Nederland vrezen dat terugtrekking van de nationale overheid zal leiden tot een gebrek aan ruimtelijke investeringen, waardoor de regio zal degraderen naar een plaats in de periferie. Nationale, regionale en lokale overheden besluiten vervolgens gezamenlijk een nadere uitwerking van het beleid voor de regio te onderzoeken, waarbij vooral gefocust wordt op regionaal-economische ontwikkeling. Dit trekt de aandacht van de Kamers van Koophandel (KvK's) in de regio, welke pleiten voor sterkere samenwerking in de Rijn-Schelde Delta, waarbij ze ook de regio Rijnmond en de Vlaamse partners willen betrekken. De KvK's spelen hiermee in op de eenwording van de Europese markt in 1992, waardoor de Rijn-Schelde Delta zich zou kunnen ontwikkelen tot hét distributiecentrum voor de Europese markt. Hiertoe is in de regio behoefte aan een aantal zaken, waaronder als belangrijkste: een verbeterde informatievoorziening over de beschikbaarheid van bedrijventerreinen, verbetering van weg-, water- en spoorinfrastructuur, en een gezamenlijke promotie op de terreinen van internationale handel en toerisme (De Vries, 2002, pp. 263-267).

Als gevolg van lobbywerk van de gezamenlijke Kamers van Koophandel, en later ook van het Secretariaat Generaal van de Benelux Economische Unie, worden, ondanks een moeizame voortgang als gevolg van hervormingen in de Vlaamse ruimtelijke ordening en onopgeloste kwesties als de Vlaams-Nederlandse Waterverdragen en het HSL-dossier, op 16 oktober 1995 uiteindelijk door de Vlaamse en Nederlandse partijen een intentieverklaring voor samenwerking ondertekend en een stuurgroep gevormd. De oorsprong van de samenwerking ligt zodoende in het Nederlandse ruimtelijke beleid, maar het georganiseerde bedrijfsleven in de regio probeert de samenwerking gedurende de eerste jaren in de richting van regionaal-economische ontwikkeling te bewegen, waarbij niet de nationale belangen maatgevend zijn, maar waarbij een perspectief wordt ontwikkeld voor het gehele gebied tussen Antwerpen en de Rijnmond (De Vries, 2002, pp. 263-267).

Daarbij speelt ook de veranderende economische en bestuurlijke context waarin beleidsontwikkeling plaatsvindt een rol. De voortschrijdende mondialisering en de groeiende betekenis van Europa veroorzaakt een noodzaak tot afstemming van beleid en bestuurlijke samenwerking in samenhangende grensgebieden. Dit wordt door de RSD-Samenwerkingsorganisatie onderkend: *“Ook vanwege de toenemende Europese regelgeving en de mondialisering van de economie wordt het voor de eigen dossiers van de partners noodzakelijk om meer aandacht te hebben voor afstemming en netwerking op een hoger schaalniveau. De activiteiten van de afzonderlijke partners kunnen aan effectiviteit winnen en vertraging kan bij de uitvoering voorkomen worden, wanneer in beleid en plannen meer aandacht aan de Europese bestuurslaag besteed wordt. Grensoverschrijdend biedt de RSD – inhoudelijk en territoriaal – uitgelezen mogelijkheden om een noodzakelijke eenduidige identiteit en samenhang in Europa en op wereldschaal te presenteren. Dit gebeurt binnen de samenwerking ongeacht ieders hiërarchische bevoegdheden in de reguliere besluitvormingsprocessen of posities in het maatschappelijke veld”* (Rijn-Schelde Delta, 2005⁴, p. 2).

Uit de grote betrokkenheid van lokale en regionale overheden en de regionale Kamers van Koophandel bij de oprichting van de RSD-samenwerkingsorganisatie, die reageren op veranderingen in de bestuurlijke context op nationaal en Europees niveau en inspelen op economische mogelijkheden als gevolg van Europese economische integratie, en uit de bescheiden participatie van actoren van supra-regionaal niveau, blijkt het sterk regionale karakter van de institutie. Door deze dominantie van regionale actoren kan de RSD-Samenwerkingsorganisatie niet gezien worden als een voorbeeld van multi-level governance. Zij functioneert vooral als overlegplatform voor bestuurders van het regionale schaalniveau. Dit betekent echter niet dat de institutie zich ontpopt tot de regionale vertegenwoordiger van de Rijn-Schelde Delta in een hiërarchisch, federalistisch bestuurlijk systeem. Daarvoor is de samenwerking binnen de institutie te informeel van aard.

Het initiatief voor het oprichten van de Rijn-Schelde Delta Samenwerkingsorganisatie komt dus voort uit de overtuiging van de partners in de regio dat onderlinge afstemming van beleid voordelig is voor de realisatie van hun eigen individuele beleid. De samenwerking kan zodoende getypeerd worden als een ‘bottom-up’ initiatief van gelijkwaardige partners vanuit de regio zelf, die gezamenlijk de verantwoordelijkheid hebben genomen voor krachtenbundeling in een gebied met een natuurlijke samenhang. Deze natuurlijke samenhang bestaat uit *“tegenstellingen en ontmoetingen: water en land, rivier en zee, steden en open ruimten, twee culturen en landen. Maar vooral ook het voortdurend op elkaar afstemmen van hoog- en laagdynamische functies in het uniek samenhangende ruimtelijke decor van die Delta”*. En deze natuurlijke samenhang vormt *“de*

oorspronkelijke en natuurlijke legitimatie en noodzaak tot samenwerking. Het is deze territoriale samenhang die ook de Europese Commissie als wezenlijk onderdeel ziet voor haar in de toekomst meer gericht regionaal beleid.” [...] “De RSD samenwerking ontwikkelt zich als een in deze maatschappij passend bestuurlijk netwerk. De RSD als een vorm van samenwerking, die zich plaatst naast de bestaande formele structuren, waarin op basis van gelijkwaardigheid partners uit diverse geledingen van het maatschappelijk en politiek-bestuurlijk spectrum plannen tot stand brengen en afstemmen” (Rijn-Schelde Delta, 2005², p. 5).

De organisatie is ontstaan zonder stimulans van externe financieringsstromen, noch vanuit de wens om bestuurlijke competenties in de regio in één organisatie te bundelen om op die manier een grotere bestuurlijke daadkracht en politieke macht ten opzichte van supra-regionale actoren te ontwikkelen. Integendeel, de organisatie denkt beter als intermediair netwerk te kunnen functioneren zónder formele wettelijke bevoegdheden (Rijn-Schelde Delta, 2005², pp. 2-5).

Hieruit blijkt dat er geen sprake is van re-territorialisering van politieke macht op het regionale niveau van de Rijn-Schelde Delta. De natuurlijke samenhang van de regio, waarover de organisatie spreekt, en waarmee zij de samenwerking legitimeert, lijkt het samenwerkingsverband op het eerste gezicht een zekere mate van territorialiteit te geven. Maar de vele tegenstellingen waaruit deze natuurlijke samenhang is opgebouwd, zorgen ervoor dat de betrokken regionale actoren geen vanzelfsprekende affectie met het gehele territorium van de Rijn-Schelde Delta hebben die dominant is boven lokale, nationale of andere regionale affecties. Ook het feit dat de RSD-organisatie aangeeft dat zij zich plaatst naast bestaande formele structuren, wijst erop dat zij geen machtspositie binnen de traditionele hiërarchische bestuursstructuren tracht te verwerven.

In 1998 kreeg bovengenoemde intentieverklaring een vervolg met het opstellen van het zogenaamde ‘Deltaperspectief’, dat een gemeenschappelijke visie gaf op grensoverschrijdende ontwikkelingskansen. De samenwerking werd vervolgens in mei 1999 formeel bekrachtigd met de ondertekening van het ‘Delta-Akkoord’ (Rijn-Schelde Delta, 2001, p. 1; Rijn-Schelde Delta 2005², p. 5). In dit ‘Delta-Akkoord’ verklaart de organisatie dat zij *“uitdrukkelijk niet een koepel [wil] zijn van overleg, maar ernaar streeft om werkende weg verbanden te leggen en te verstevigen tussen bestuurders en andere actoren uit de Delta.” [...] “Een praktische, projectmatige samenwerking staat hierbij voorop” (Rijn-Schelde Delta, 1999, p. 1).*

In het ‘Tweede Delta Akkoord’ uit 2005 lijkt de organisatie enigszins terug te komen van deze in het ‘Eerste Delta Akkoord’ geformuleerde uitgangspunten, en dan met name van het praktische, projectmatige karakter van de samenwerking. In een positiebepalingsnota bij dit ‘Tweede Delta Akkoord’ schrijft men het volgende: *“Samenwerking werd de afgelopen jaren vooral gezocht in grensoverschrijdende projecten. Deze projecten kwamen voort uit het in ‘98 opgestelde deltaperspectief dat een gemeenschappelijke visie gaf op grensoverschrijdende ontwikkelingskansen. De RSD is echter een samenwerking die niet primair ontstaan is om projecten met direct concrete fysieke resultaten te realiseren, noch vanuit de noodzaak voor Europese cofinanciering, noch vanuit transnationale hiërarchische planningscompetenties. Het is een samenwerking gestoeld op de overtuiging dat op deze schaal samenwerken op basis van gelijkwaardigheid hoe dan ook meerwaarde op moet leveren voor de deelnemende partners, op korte maar vooral ook op langere termijn.” [...] “De reden van samenwerking is helder, en wordt gevonden in de vanzelfsprekende economische en landschappelijke samenhang van het gebied met zijn sterke havenfuncties en gemeenschappelijk cultureel verleden. Grensoverschrijdende samenwerking leidt met deze gegevens als per definitie tot meerwaarde. Het is deze basisgedachte die dan ook onverminderd actueel is en die de*

structurele grondslag vormt voor continuïteit in samenwerking” (Rijn-Schelde Delta, 2005², p. 5). Uit deze citaten komt een zekere spanning naar voren tussen concrete, praktische, doelgerichte samenwerking enerzijds en afstemming en visievorming anderzijds. Idealiter is de Rijn-Schelde Delta zowel “een netwerk van contacten” als “een platform voor grensoverschrijdende projecten” (Rijn-Schelde Delta, 2010¹, p. 5). En “de samenwerking [...] was vooral bedoeld om te komen tot afstemming, keuzes en visievorming voor het Deltagebied; resultaatgericht en uitmondend in concrete plannen en activiteiten” (Rijn-Schelde Delta, 2011, p. 5).

De primaire basis voor samenwerking in de RSD-organisatie is zodoende niet geheel duidelijk. Het is de vraag hoe de organisatie de regio het beste dient. Moet zij zich primair richten op het creëren van bewustwording van de ‘vanzelfsprekende economische en landschappelijke samenhang’ bij de regionale actoren, door middel van ‘identity-building’ in de vorm van overleg, afstemming en visievorming? Of kan er binnen de organisatie beter samengewerkt worden op een instrumentele basis, door praktische, rationele, doelgerichte samenwerking in één of enkele beleidsvelden, en resulterend in grensoverschrijdende projecten? De organisatie tracht beide vormen van samenwerking te combineren, door ernaar te streven om door middel van praktische, projectmatige samenwerking gestaag te bouwen aan een meer integrale visie op beleidsontwikkeling in de regio.

Het is echter de vraag in hoeverre dit voor de betrokken partijen te allen tijde helder is geweest, en in hoeverre dit als nuttig wordt beschouwd. De praktische, projectmatige samenwerking resulteert niet direct in concrete fysieke resultaten, maar het concrete resultaat van de samenwerking bestaat uit: (Rijn-Schelde Delta, 2010¹, p. 5)

- “de presentatie van studieprojecten in ateliers, workshops met als resultaat een artikel of een nota”, en;
- “de uitvoering van realiseringprojecten gericht op het vernieuwen van inzichten en beleidsuitvoering”.

Het is daarna aan de betrokken partijen of zij de resultaten van de studieprojecten en de nieuwe inzichten uit de realiseringprojecten ook daadwerkelijk in hun individuele beleid en in de onderlinge samenwerking laten terugkomen. In die zin tracht de Rijn-Schelde Delta Samenwerkingsorganisatie dus voornamelijk bewustwording te creëren bij de betrokken partijen met betrekking tot de economische en ecologische samenhang in de regio, en al werkend verbanden te leggen tussen bestuurders en andere belanghebbenden, en deze verbanden te verstevigen. Door de onduidelijkheid over de complexe doelstellingen van de institutie ontstaat het beeld van de RSD-Samenwerkingsorganisatie als een overlegorgaan van wethouders en ambtenaren zonder duidelijke visie en gedeelde doelstellingen, en krijgt zij het stempel van “praatbarak” waarin veel werd gepraat, maar waarin te weinig verwevenheid bestond tussen het politieke en maatschappelijke niveau, waardoor niemand verantwoordelijkheid droeg en de plannen niet geïmplementeerd werden (Coeck, 2012; Symens, 2012). Niet iedereen is echter uitsluitend negatief over de werkzaamheden van de RSD. Doordat de institutie zich niet richtte op directe afstemming van beleid, maar op het zoeken naar zaken die al op elkaar aansloten en die men dus samen zou kunnen doen, werd getracht tegenstrijdige eigenbelangen en beleidsafwegingen te omzeilen. Men probeerde bruggen te slaan op projectniveau rond onderwerpen die de verschillende partijen bonden, bijvoorbeeld in de vorm van het stroomlijnen van regelgeving. Dit informele karakter waarbij getracht werd tegenstrijdige belangen te vermijden, is door de RSD-partners altijd verkozen boven een formele institutionalisering (Drijgers, 2012).

De exacte rol die de Rijn-Schelde Delta Samenwerkingsorganisatie als institutie zou moeten spelen is zodoende constant onderwerp van discussie, en aan verandering onderhevig, zowel met betrekking tot haar primaire basis voor samenwerking, als ten aanzien van de mate en aard van verbondenheid van de binnen de institutie participerende actoren. De veronderstelde natuurlijke samenhang in de regio lijkt als basis voor samenwerking niet altijd duidelijk genoeg te zijn om de aard van de samenwerking dwingend vorm te geven.

Zo wordt in een evaluatierapport van de institutie uit 2003 de wens van enkele betrokken partijen verwoord dat naast samenwerking in projecten op grond van gemeenschappelijke kansen, de institutie ook een bestuurlijk en professioneel overlegplatform zou moeten bieden. Voorgesteld wordt om de samenwerking binnen de organisatie meer flexibel vorm te geven en, afhankelijk van de situatie en de wens van de partners, een evenwicht te vinden tussen maximale vrijblijvendheid en daadwerkelijke sturing (Rijn-Schelde Delta, 2002/2003, pp. 16-17).

Ook in 2011 blijkt de institutie nog geen definitieve vorm van institutionalisering te hebben gevonden. In een 'verkenner rapport' voor de toekomst van de samenwerking in de Rijn-Schelde Delta Samenwerkingsorganisatie worden varianten voor de organisatie van de toekomstige samenwerking onderzocht in de vorm van een netwerkvariant en een bestuurlijk-structurele variant, waarin *“een Netwerkregio met onderling contact, een strategische visie, projectenmonitor en projecten à la carte”* als oplossingsrichting wordt voorgesteld (Rijn-Schelde Delta, 2011, p. 25).

3.1.2 Het functioneren van de institutie

3.1.2.1 Beleidsvelden

De Rijn-Schelde Delta Samenwerkingsorganisatie is voornamelijk actief in de beleidsvelden economie, mobiliteit, ecologie, cultuur, toerisme en recreatie. De Vries (2008, p. 58) spreekt met betrekking tot de RSD-samenwerking van een institutie met *“een grote functionele reikwijdte; de institutie houdt zich bezig met regionale ontwikkeling in verschillende beleidsvelden”*. Speerpunten hierbij zijn de beleidsthema's economie, mobiliteit en leefmilieu (Rijn-Schelde Delta, 2010¹, p. 6).

Dit relatief brede takenpakket betekent echter niet dat de organisatie een 'all-purpose'-institutie is die integraal beleid ontwikkeld voor alle functies binnen haar territorium, waarmee zij de gehele gemeenschap binnen haar grenzen bedient. Binnen de organisatie wordt namelijk vooral op functionele basis, dat wil zeggen binnen de grenzen van de verschillende disciplines, samengewerkt.

Afstemming van beleid tussen de verschillende beleidsvelden en het ontwikkelen van een integrale visie op de Rijn-Schelde Delta blijkt lastig. De binnen de institutie betrokken partners hebben namelijk verschillende doelstellingen bij de aanvang van de samenwerking, zoals: (De Vries, 2002, p. 262)

- duurzame ontwikkeling van de mainports in de regio;
- het vormgeven aan de ruimte van de RSD vanuit;
 - regionaal-economisch,
 - ecologisch, of
 - toeristisch-recreatief perspectief

- plannen voor een gewenste ruimtelijke structuur waar door middel van projecten uitwerking aan kan worden gegeven;
- plannen als communicatief instrument dat bijdraagt aan reflectie op wat aangeduid wordt als de 'ruimtelijke eenheid' van de Rijn-Schelde Delta;
- plannen als instrument voor de coördinatie van projecten en als onderdeel van een monitorsysteem voor de voortgang van de samenwerking.

Ook hebben zij allen hun eigen visie op de regio en op de aard van regionale samenwerking zoals die binnen de institutie zou moeten plaatsvinden. Veelal zijn deze visies gebaseerd op de veronderstelling dat afstemming van in elkaars nabijheid gelegen activiteiten voordelen op kan leveren, zoals een bijdrage aan milieudoelstellingen, het bevorderen van zuinig ruimtegebruik, en het voorkomen van ongewenste grensoverschrijdende effecten. Deze visies op samenwerking zijn dus voornamelijk instrumenteel van aard. Maar soms ook komen visies voort uit een veronderstelde functionele samenhang in de regio. De belangrijkste voorbeelden van dit soort percepties op de regio zijn (De Vries, 2002, pp. 274-277):

- stedelijke netwerken: een samenhangend stelsel van stedelijke gebieden en de waarde van open ruimte tussen deze gebieden;
- de Rijn-Schelde Delta als duurzame havenregio: de ontwikkeling van havens, bedrijventerreinen, onderlinge verbindingen en achterlandverbindingen staan hierbij centraal. Functionele specialisatie van de verschillende havens zou de regio als samenhangend mainportcomplex versterken, ook is verbetering van de onderlinge verbindingen wenselijk, verder maakt een regionale aanpak de ontwikkeling van een multimodaal vervoerssysteem mogelijk;
- het samenhangende water- en ecologisch systeem.

Door dit brede spectrum aan percepties op de regio en op de wenselijke vorm van samenwerking blijkt het lastig een samenhangend ruimtelijk ontwikkelingsperspectief te ontwerpen. Ruimte is eigenlijk het enige facet van de samenwerking dat relevant is voor alle betrokkenen. De kenmerken van het gebied geven echter aanleiding tot zeer uiteenlopende onderwerpen voor samenwerking (De Vries, 2002).

Uiteindelijk blijkt het onmogelijk te komen tot één integraal ontwikkelingsperspectief voor de Rijn-Schelde Delta als geheel, en worden in plaats daarvan vier visies opgesteld die de samenwerking opdelen langs de lijnen van de afzonderlijke disciplines, waardoor vier ruimtelijke systemen worden onderscheiden waarbinnen de partners hun beleid kunnen afstemmen, te weten het logistiek-industrieel systeem, het ecosysteem, het stedelijk systeem en het toeristisch-recreatieve systeem. Hiermee werd dus expliciet onderkend dat er verschillende visies op het gebied bestaan, waardoor de polarisatie tussen de partners, zoals dat bij de ontwikkeling van een integrale visie het geval was, verminderd werd. Een voorbeeld van deze polarisatie binnen de institutie als gevolg van belangentegenstellingen kwam aanvankelijk tot uiting in een discussie over de functie van het centrale deel van de Rijn-Schelde Delta. Vanuit Zuid-Holland werd ingezet op de ontwikkeling van een nieuwe internationale ontsluiting van de zuidelijke Randstad door opwaardering van het Zeeuwse wegennet in noord-zuidrichting. Actoren uit de provincies Zeeland en Oost-Vlaanderen vreesden hierdoor echter negatieve gevolgen te ondervinden voor hun regionale economieën, en zetten zich zodoende gezamenlijk in voor het 'openhouden van het blauwgroene hart van de Rijn-Schelde Delta' door het initiëren van een ruimtelijke visie op leefmilieu (Gevaert & Van Wesenbeeck, 2012). Afstemming tussen de vier ruimtelijke visies in één enkele integrale visie mislukte. Daarnaast blijkt later dat de relevantie van een visie op het stedelijk systeem en een visie op het toeristisch-recreatieve systeem op RSD-niveau

lastig voor het voetlicht te krijgen zijn. Hierdoor worden in de Rijn-Schelde Delta uiteindelijk vier deelruimten onderscheiden waarin de verschillende functionele visies dominant zijn, te weten: Deltakust met het toeristisch-recreatieve systeem, Schelde-estuarium met het ecologische systeem, 'VlisTerGent' met het logistiek-industrieel systeem en het stedelijk systeem, en 'RoBrAnt' met het logistiek-industrieel systeem. De kans dat afstemming tussen de partners kan worden bereikt is groter bij de realisatie van concrete projecten in deze individuele deelruimten dan in de RSD als geheel (De Vries, 2002, pp. 278-282).

Deze opdeling in verschillende deelruimten heeft binnen de organisatie niet als zodanig standgehouden. Maar de verschillende elementen zijn nog wel steeds te herkennen in de drie speerpunten waarin de samenwerking tot voor kort was opgedeeld, namelijk 'Mobiliteit', 'Leefmilieu', en 'Economie'. Zo zijn de laatste twee hierboven genoemde deelruimten inmiddels samengevoegd onder de naam 'RoBrAnt+', dat een belangrijk onderwerp vormt binnen het thema 'Mobiliteit'. De eerste twee deelruimten, het toeristisch-recreatieve systeem en het ecologische systeem, zijn terug te vinden onder het thema 'Leefmilieu', waarin de nadruk ligt op het landschap van de Delta. Het laatste thema van samenwerking, dat recentelijk meer aandacht krijgt, is 'Economie', waarin havenoverleg en de gezamenlijke grensoverschrijdende promotie van bedrijventerreinen de belangrijkste activiteiten zijn.

Deze tegenstrijdige visies bij de verschillende participerende actoren op de regio en op de gewenste aard van de samenwerking binnen de RSD-organisatie, maken het de institutie onmogelijk, mocht zij die ambitie ontwikkelen, om uit te groeien tot een sterk verbonden, territoriale institutie. De samenwerking in RSD-verband is dan ook voornamelijk functioneel van aard. Zij wordt gekenmerkt door een verbondenheid van de actoren op basis van specifieke beleidsdoelen ten aanzien van een drietal beleidsvraagstukken, die voornamelijk gericht zijn op de verbetering van de economische concurrentiepositie van de Rijn-Schelde Delta.

3.1.2.2 Projecten

Zoals hierboven duidelijk werd waren de activiteiten van de Rijn-Schelde Delta Samenwerkingsorganisatie opgedeeld in drie thema's: 'Mobiliteit', 'Leefmilieu' en 'Economie'. Hieronder zal een selectie van de projecten die binnen deze thema's werden uitgevoerd, worden besproken. Hierdoor ontstaat een beeld van wat de samenwerking inhoudelijk en in de praktijk behelsde. Het onderstaande vormt dus geen uitputtende inventarisatie van de samenwerking binnen de RSD-Samenwerkingsorganisatie.

Mobiliteit

Binnen het thema 'Mobiliteit' was het project 'RoBrAnt+' een project dat veel aandacht kreeg, en een basis vormde voor verdere samenwerking. Aan de basis van 'RoBrAnt+' lag de urgentie van het ontstaan van verkeersproblemen indien er geen afstemming kwam van infrastructuur en vervoersstromen op regionaal niveau. Het doel was dan ook afstemming en visievorming te realiseren op het gebied van verkeers- en vervoersstromen en infrastructuur voor het gebied Rotterdam (Ro) – Brabant (Br) – Antwerpen (Ant); verruimd met (+) de Kanaalzone Gent-Terneuzen. Hiertoe werden in eerste instantie de lopende en voorgenomen projecten op dit vlak in het RoBrAnt+gebied geïnventariseerd en werd een probleemstellingsnota opgesteld. In de tweede fase van het project is een grensoverschrijdend perspectief ontwikkeld met een streefbeeld voor het mobiliteitsvraagstuk in de regio en concrete actuele afstemmingsvoorstellen. De betrokken partners hebben een intentieverklaring getekend, waarin zij zich voornemens verklaarden

hun beleidsvisies zo mogelijk af te stemmen met de samenhangende RoBrAnt+visie. In de laatste fase van het project is een uitvoeringsplan met zelfstandige vervolgprojecten opgesteld.

Een andere pijler binnen het thema 'Mobiliteit', en een vervolgproject op de RoBrAnt+visie, was de 'Projectenmonitor'. In dit project werden infrastructurele ontwikkelingen met betrekking tot verkeer en vervoer gevolgd en geïnventariseerd die een impact hadden op de stromen in het grensoverschrijdende RSD-gebied. Op deze manier werd erover gewaakt dat de vigerende beleidsplannen afgestemd werden met de samenhangende RoBrAnt+visie. Dit overzicht van projecten werd periodiek geüpdatet.

Daarnaast werden in het project 'Datamonitor' de actuele verkeers- en vervoersstromen in de regio in kaart gebracht. In het project 'Mobiliteitsmodel' werd aan de hand van deze data een model ontwikkeld dat de ontwikkelingsrichting van verkeers- en vervoersstromen bij bepaalde beleidskeuzes inzichtelijk maakte.

Tevens probeerde men in de projecten 'Multimodaal Actieplan' en 'Gevaarlijke stoffen' grensoverschrijdende afstemming te bereiken met betrekking tot het optimaliseren van een multimodaal vervoersnetwerk en het vervoer van gevaarlijke stoffen (Rijn-Schelde Delta, 2006², Rijn-Schelde Delta, 2010¹; RSD Website, 2011).

Leefmilieu

Binnen het thema 'Leefmilieu' was het project 'Deltalandschap' een belangrijke pijler. De urgentie van dit project lijkt op het eerste gezicht minder duidelijk dan bijvoorbeeld bij het project 'RoBrAnt+'. Uitgangspunt voor samenwerking lag in het belang van landschappelijke waarden. Het bewaken van de landschappelijke identiteit werd voor een gebied met een grote druk van havengebonden, economische en stedelijke ontwikkelingen van groot belang geacht. Binnen dit project is een landschapsstrategie ontwikkeld voor de Rijn-Schelde Delta. Er is een samenhangend landschappelijk perspectief opgemaakt om toekomstige keuzes en beslissingen, en hun landschappelijke impact, ook in grensoverschrijdend verband af te kunnen wegen. Evenals bij het project 'RoBrAnt+' werd ook hier als eerste een inventarisatie gemaakt van alle beleids- en uitvoeringsplannen in de Delta met betrekking tot dit onderwerp. In de tweede fase werd een Delta Atlas opgesteld die een duurzaam landschapsportret schetst, en waarin het landschappelijk 'deltagevoel' herkenbaar naar voren moest komen. Vervolgens is een 'LandschapsManifest' opgesteld, en door de betrokken partners ondertekend, dat beschouwd kan worden als een intentieverklaring voor gezamenlijke perspectieven, gedeelde beleidsthema's en vervolgactiviteiten. Het manifest toont aan hoe havengebonden, economische en stedelijke activiteiten samen kunnen gaan met het versterken van natuurlijke en landschappelijke waarden, biedt een gemeenschappelijk kader aan bestaande initiatieven, en moest functioneren als een kapstok voor nieuwe projecten. De uitvoering van dit 'LandschapsManifest' bestond uit door de partners getrokken projecten, het organiseren van werkateliers voor beleidsmakers en – uitvoerders, en de periodieke publicatie van de 'Monitor DeltaLandschap' waarin de partners ten behoeve van effectieve beleidsafstemming op de hoogte werden gehouden van elkaars activiteiten.

Een ander onderwerp van samenwerking binnen het thema 'Leefmilieu' was de werkgroep 'DeltaKust'. Binnen deze samenwerking werd door middel van kennisuitwisseling in de vorm van studiedagen, bestuurdersexcursies en werkgroepvergaderingen getracht een duurzaam en geïntegreerd kustzonebeheer te realiseren.

Tenslotte participeerde de Rijn-Schelde Delta in het Europese project 'DeltaNet', een kennis- en ervaringsuitwisselingsproject tussen delta- en estuariene gebieden in Europa (Rijn-Schelde Delta, 2006²; Rijn-Schelde Delta, 2010¹; RSD Website, 2011).

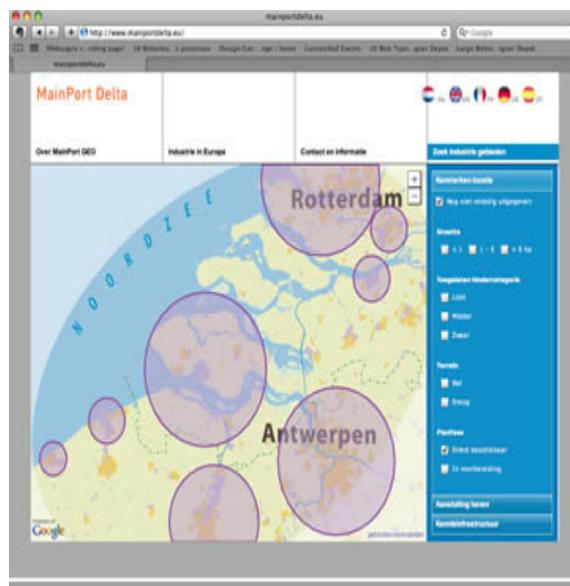
Economie

Het thema 'Economie' omvatte een tweetal projecten. Het project 'DeltaGis' was gericht op de gezamenlijke grensoverschrijdende promotie van bedrijventerreinen. Hiertoe werd een gemeenschappelijke GIS-databank ontwikkeld voor de in het RSD-gebied gelegen beschikbare bedrijventerreinen. Deze databank was online beschikbaar op <http://www.mainportdelta.eu>, en was bedoeld als economisch promotie-instrument voor de RSD-regio (figuur 3.1.1).

Het tweede project binnen het thema 'Economie' was 'DeltaHavens', waarin samenwerking tussen de zeehavens van de Delta en het ontwikkelen van een grensoverschrijdend 'Havenplatform' centraal stonden. Sinds 2008 was het 'RSD

Overleg Zeehavens' actief. Dit overleg, bestaande uit Gouverneurs, Commissarissen der Koningin en CEO's van de zeehavens, kwam 2 maal per jaar bijeen, en werd door de betrokkenen als positief ervaren omdat de partners hierin gemeenschappelijke onderwerpen hadden om over te spreken. Voor het Havenbedrijf Antwerpen is dit Zeehavenoverleg, dankzij het stimulerende initiatief van enkele individuele bestuurders, met name de Commissaris van de Koningin van Noord-Brabant en de Gouverneur van Antwerpen, eigenlijk het enige nuttig onderdeel van de RSD-Samenwerkingsorganisatie, waaraan zij dan ook altijd belang heeft gehecht (Coeck, 2012; Rijn-Schelde Delta, 2010¹; RSD Website, 2011).

Figuur 3.1.1: Promotiewebsite met beschikbare bedrijventerreinen in de Rijn-Schelde Delta



Bron: RSD Website, 2011

Uit bovenstaande inventarisatie blijkt dat de nadruk lag op thematische projecten, dat wil zeggen dat de samenwerking grotendeels plaatsvond langs de lijnen van de verschillende beleidsvelden. Sommige van deze projecten hebben een gebiedsgerichte component, zoals 'RoBrAnt+' en 'DeltaKust', waarbij een deelgebied binnen de regio centraal staat. Het project 'DeltaLandschap' is het enige project dat een poging doet om te komen tot een integrale afstemming tussen verschillende beleidsvelden. Hieruit blijkt nogmaals de functionele aard van de samenwerking.

Wel kan gesteld worden dat de projecten 'DeltaLandschap' en 'RoBrAnt+' is zekere zin complementair zijn. Waar 'RoBrAnt+' zich richt op lijninfrastructuur en stroomfuncties, richt 'DeltaLandschap' zich op de ruimtelijke structuur van het gehele gebied (Rijn-Schelde Delta, 2006²). Afstemming tussen deze beleidsvelden heeft echter niet plaatsgevonden, waardoor ook geen belangenafweging tussen ruimtelijke functies werd gerealiseerd. Tevens wordt duidelijk dat de projecten niet gericht waren op fysieke realisatie. Bij de meeste projecten bestond het eindresultaat uit een eindrapport dat richtinggevend is voor het beleid van de betrokken actoren. Bij laatstgenoemden lag dan ook de verantwoordelijkheid voor de implementatie van het ontwikkelde streefbeleid in de praktijk van de ruimtelijke planning. In het verleden heeft men wel pogingen ondernomen voor afstemming van concrete plannen in RSD-verband, maar dit werkte niet door de veelheid

aan partijen, belangentegenstellingen en politieke gevoeligheden binnen het samenwerkingsverband, en door de moeilijkheid om onderwerpen aan te dragen die allen aanbelangen. Een voorbeeld hiervan is een project voor de plaatsing van windmolens voor de Vlaamse kust. West-Vlaanderen maakte hier bezwaar tegen en zocht steun bij Zeeland. Zeeland en ook Zuid-Holland konden zich wel iets voorstellen bij de bezwaren, maar Noord-Brabant en Antwerpen was het om het even. Federaal België was verantwoordelijk voor de locatie en hoorde daarom de leiding te nemen bij de uitvoering van de voorstudies, zoals een Milieueffectrapportage. Dit liep door een gebrek aan ervaring en expertise echter verkeerd, waarna buiten federaal België om overeenstemming werd bereikt over de plaatsing van windmolens verder uit de kust. Bij het tekenen van deze overeenkomst bleek echter dat het voor de nieuwe locatie verantwoordelijke Vlaams Gewest toch niet bereid was medewerking te verlenen, omdat zij federaal België niet voor het hoofd wilde stoten (Drijgers, 2012).

Bovenstaande duidt erop dat de samenwerking wel functioneel en instrumenteel van aard is, maar niet direct heel praktisch en probleemoplossend. De RSD-organisatie is zodoende een institutie met een relatief breed, maar in de loop der tijd wel meer op regionaal-economische ontwikkeling gefocust, takenpakket, zonder dat zij hierbij zelf concrete fysieke projecten realiseert. Het feit dat de resultaten van de samenwerking geen fysieke projecten zijn, maar gezamenlijk streefbeleid dat door de participerende actoren dient te worden ingevuld, is nogmaals een teken van de onduidelijkheid binnen de institutie over de keuze voor een instrumentele of een symbolische basis voor samenwerking. Naast het feit dat de uitvoering van het binnen de RSD-organisatie overeengekomen beleid, door de individuele participerende actoren, een concrete bijdrage kan leveren aan de rationele, functionele beleidsdoelen van de verschillende actoren, bevat het gezamenlijk ontwikkelde streefbeleid ook een beperkte symbolische, identiteitsvormende component die de betrokkenheid van de verschillende actoren bij de regio en bij de institutie tracht te stimuleren en het bewustzijn van het nut van grensoverschrijdende afstemming tracht te vergroten.

De verschillende projecten variëren naar mate van succes, en naar belang dat er door de betrokken partijen aan gehecht wordt. Het 'verkenner rapport' constateert het volgende: *"Sommige van deze studieprojecten worden als geslaagd beschouwd, er zijn ook projecten die niet goed van de grond kwamen en (daardoor) weinig steun krijgen. Omgekeerd slaagden bepaalde projecten niet omdat er te weinig draagvlak was en ook zijn er projecten die wel geslaagd kunnen worden genoemd maar waarvoor toch geen brede steun bestaat"* (Rijn-Schelde Delta, 2011, p. 9). De projecten 'RoBrAnt+' en 'DeltaLandschap' kunnen als afgerond beschouwd worden en bieden een ruimtelijke visie die richtinggevend had kunnen zijn voor het beleid van de deelnemende partijen. Het periodiek updaten van afgeronde, lopende en geplande mobiliteitsprojecten in het mobiliteitsproject 'Projectenmonitor' werd ambtelijk als nuttig ervaren, terwijl bestuurlijk de toegevoegde waarde van dit project niet sterk ervaren werd. Het project 'Multimodaal Actieplan' is inmiddels ingehaald door een gezamenlijke visie van de havens van Antwerpen en Rotterdam, en heeft geen zelfstandige afhandeling meer gekregen. Het project 'Gevaarlijke Stoffen' lag als gevolg van politieke gevoeligheden stil. De uitwisseling van kennis en ervaring in het project 'DeltaKust' verliep naar bevrediging en zal waarschijnlijk worden voortgezet binnen Euregio Scheldemond, maar voor het project 'DeltaNet' bestond buiten Oost-Vlaanderen weinig belangstelling. Over het resultaat van het 'DeltaGIS'-project oordelen betrokken partijen verschillend; afstemming blijkt, als gevolg van het verschillend omgaan met informatie over de beschikbaarheid van bedrijventerreinen aan beide zijden van de grens, problematisch (Rijn-

Schelde Delta, 2011, pp. 9-11). Het Gemeentelijk Havenbedrijf Antwerpen ziet dit 'DeltaGIS-project' als een voorbeeld van de wijze waarop grensoverschrijdende samenwerking kan mislukken. Verschillen in organisatie en management van bedrijventerreinen tussen Vlaanderen en Nederland laten zich niet oplossen door het opzetten van een gezamenlijke database met beschikbare bedrijventerreinen, omdat *"havens anders omgaan met de toewijzing van bedrijventerreinen dan overheden"* (Coeck, 2012). Concrete grensoverschrijdende ruimtelijke ordeningsprojecten lijken als gevolg van deze tegenstelling tussen publieke en private actoren lastig te realiseren.

"Het algemene beeld over de betekenis van de RSD-projecten is dus op z'n best gematigd. Dat ligt aantoonbaar niet aan de kwaliteit van de rapporten, maar aan de appreciatie van de verschijning ervan, aan de behoefte van deelnemers en/of aan de politieke bruikbaarheid ervan. In elk geval ontbreekt een gemeenschappelijke bestuurlijke context waarin de projecten zouden kunnen gedijen. Verschillende projecten stagneren zonder dat er veel commotie ontstaat. Kennelijk zijn de projecten niet relevant genoeg of wordt er te weinig aandacht aan geschonken. De conclusie is helder: deze uitkomst geeft geen aanleiding om ongewijzigd door te gaan. Er moet, wil de samenwerking worden vervolgd, voor de aanpak van projecten een andere context worden georganiseerd" (Rijn-Schelde Delta, 2011, p. 11).

3.1.3 Casestudie 'RoBrAnt+'

Om een dieper inzicht te krijgen in de aard van de samenwerking en de wijze van besluitvorming zal ingegaan worden op een specifiek project dat door de RSD-Samenwerkingsorganisatie is uitgevoerd. Gekozen is voor het project 'RoBrAnt+', omdat de ontwikkeling van dit project goed gedocumenteerd is, en het project succesvol is afgerond.

3.1.3.1 Betrokken partijen

De bestuurlijke trekkers van dit project zijn de provincie Noord-Brabant en na enige tijd ook de stad Gent. De overige partners zijn de provincies Oost-Vlaanderen, Noord-Brabant, Zuid-Holland en Zeeland; de steden Gent, Antwerpen (in samenspraak met het Antwerpse Havenbedrijf) en Breda; het Vlaamse Gewest, het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (DGG); de Benelux Economische Unie (BEU); en het Rotterdamse Havenbedrijf (in samenspraak met de gemeente Rotterdam) (Rijn-Schelde Delta, 2006¹, pp. 62-63).

Naast het regionale karakter, komt hierin ook de dominantie van publieke actoren in het samenwerkingsverband naar voren. Het initiatief tot samenwerking komt met name van de provincies. De betrokkenheid van gemeenten en private actoren is relatief beperkt. Dit geeft de samenwerking binnen de institutie niet alleen een regionaal, maar ook een vrij sterk bestuurlijk karakter.

In 1999 start het project 'RoBrAnt' met een werkconferentie te Breda, waarvan de resultaten in de RSD-Stuurgroepvergadering worden gepresenteerd. Vervolgens worden de ideeën voor samenwerking in een kerngroep, met vertegenwoordigers van de provincies Noord-Brabant, Zuid-Holland, Zeeland, de stad Antwerpen en de Benelux Economische Unie (BEU), ondersteund door de bureaus DHV Management Consultants en H+N+S Landschapsarchitecten, verder uitgewerkt. Dit resulteert medio 2000 in een eerste rapportage.

De Stuurgroep neemt vervolgens weer de leiding, en stelt door middel van expertenonderzoek vast dat uitbreiding van het plangebied met de stad Gent als nuttig wordt beschouwd, waardoor het grensoverschrijdende karakter van het project wordt vergroot. Dit vereist een heroriëntatie op het project, waartoe de BEU en de provincie Noord-Brabant het initiatief nemen, en waardoor het project een doorstart maakt. Dit resulteert in de 'RoBrAnt+ Quicksan', een vrij volledige inventarisatie van bestaande en toekomstige initiatieven op het gebied van mobiliteit in het projectgebied. Dit document komt tot stand doordat de provincie Noord-Brabant als opdrachtgever functioneert, en de bureaus O2 en NEI de kerngroep ondersteuning bieden bij de realisatie van het rapport.

Het politieke initiatief tot samenwerking resulteert dus in een grensoverschrijdende ambtelijke uitwerking. Omdat de samenwerking niet streeft naar concrete fysieke projecten, maar naar een afgestemd grensoverschrijdend streefbeleid, is de uitwerking van de projecten niet zozeer technocratisch van aard, maar heeft zij eerder een bestuurlijk-ambtelijk karakter.

Tegelijkertijd wordt namelijk, door middel van een bestuurlijke conferentie met de belangrijkste stakeholders in het projectgebied, gewerkt aan het vergroten van het bestuurlijk draagvlak voor het project. Op deze conferentie wordt de 'Quicksan' besproken, en worden afspraken gemaakt voor toekomstig overleg over afstemming van de ontwikkelingen.

De BEU speelt vervolgens een grote rol bij het op gang houden van het planningsproces, en in 2002 krijgt het project een stevig fundament doordat ook andere instanties zich bereid tonen financieel en intellectueel in het project te willen investeren (Rijn-Schelde Delta, 2006¹, pp. 58-59).

Uiteindelijk tekenen de volgende partijen een intentieverklaring voor verdere samenwerking: de provincies Noord-Brabant, Oost-Vlaanderen, Zeeland en Zuid-Holland; de steden Antwerpen, Brugge en Gent; de gemeenten Breda, Drechtsteden en Rotterdam; de havenbedrijven Antwerpen, Gent, Moerdijk, Rotterdam, Zeebrugge en Zeeland Seaports; de Kamer van Koophandel Zeeland; de Benelux Economische Unie; en het Delta Overleg (een vereniging van milieuorganisaties) (Rijn-Schelde Delta, 2006¹, pp. 40-42; RSD Website, 2011).

3.1.3.2 De rol van de participerende partijen

Zoals hierboven al duidelijk werd fungeerden de provincie Noord-Brabant en later ook de stad Gent als trekkers van dit project, en speelde de Benelux Economische Unie een belangrijke rol in het zoeken naar draagvlak tijdens de voortgang van het project. De BEU hielp bij de vormgeving van het project en hield, uit overtuiging dat dit project één van de hoekstenen moest vormen voor de RSD-samenwerking, het planningsproces op gang. Deze rol als aanjager van de BEU was belangrijk omdat onder de andere partijen het project slechts met wisselende intensiteit een aandachtspunt was in hun reguliere besluitvorming (Rijn-Schelde Delta, 2006¹, pp. 3-4). De andere partijen werden voornamelijk betrokken in workshops, waarin de deelnemers uitgedaagd werden om over de eigen grenzen heen te kijken en problemen en kansen in een grensoverschrijdende context te plaatsen (Rijn-Schelde Delta, 2006¹, p. 4).

3.1.3.3 De wijze van interactie in het voortraject van de besluitvorming

De dataverzameling kende zowel een inductieve als een deductieve component. In de eerste fase van het project werd voornamelijk inductief gewerkt door in workshops met Nederlandse en Vlaamse publieke en private partijen de kansen en knelpunten, wensen en (on-)mogelijkheden te inventariseren. Hierbij werd gebruik gemaakt van beleidsdocumenten van alle niveaus, van interne publieke en private onderzoeken en van informatie verkregen uit gesprekken met stakeholders in het gebied en uit gesprekken met deelnemers van eerdere workshops. Uiteindelijk ging de 'Quickscan' dienen als uitgangspunt voor verdere grensoverschrijdende samenwerking.

In de tweede fase van het project werd gezamenlijk gewerkt aan visievorming. Hiertoe werd getracht, in workshops en ateliersessies, de methodologische benaderingen van de verschillende partners op elkaar af te stemmen, om op die manier meer coherentie in het eindproduct te creëren. Concreet gebeurde dit door in een atelier enkele Vlaamse en Nederlandse categoriseringsdeskundigen bij elkaar te brengen om er hun methodiek van categoriseren aan elkaar toe te lichten, te toetsen en met elkaar te vergelijken. Aansluitend hierop werd op zoek gegaan naar een grensoverschrijdende manier om functie en schaalniveau toe te kennen aan de infrastructuur in het RSD-gebied.

Zo ontstonden een inductief structureel wensbeeld en een deductief methodologisch wensbeeld, welke gecombineerd werden tot een ontwerp-wensbeeld dat, na aanscherping door de betrokken partijen in een nieuwe workshop, ging dienen als basis voor meer gedetailleerde functionele perspectieven (Rijn-Schelde Delta, 2004², p. 14; Rijn-Schelde Delta, 2006¹, pp. 63-64).

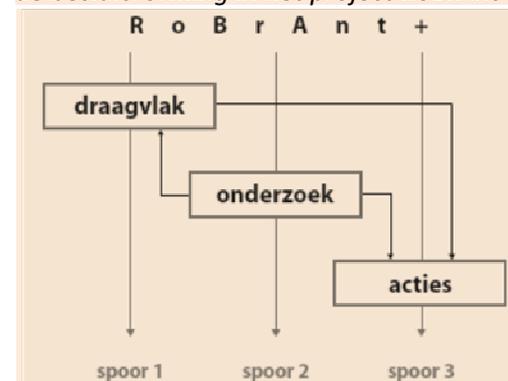
De wijze van interactie binnen de institutie voltrok zich dus op basis van gelijkwaardigheid, zoals blijkt uit het feit dat er primair inductief werd samengewerkt. Pas in de tweede fase van het project deed de deductieve, specialistische afstemming, die doorgaans kenmerkend is voor een hiërarchische wijze van interactie, zijn intrede. Deze specialistische afstemming was ook nog eens slechts methodologisch van aard, en niet sterk technocratisch. Er kan echter ook niet gesproken worden van een sterk symbolische samenwerking. Hierdoor kan de samenwerking wellicht het best getypeerd worden als instrumenteel-inductief.

3.1.3.4 Het besluitvormingsmechanisme

Binnen de samenwerking geldt de 'Stuurgroep RSD' als het besluitvormende bestuurlijke orgaan. Deze Stuurgroep komt in principe twee maal per jaar bijeen, eenmaal in Vlaanderen en eenmaal in Nederland. De Stuurgroep is gericht op plenaire besluitvorming, in principe op basis van consensus. Maar er wordt door middel van raadpleging getracht voorafgaand aan deze Stuurgroepvergaderingen al zoveel mogelijk overeenstemming te bereiken, bijvoorbeeld in de begeleidingsgroep (Rijn-Schelde Delta, 2004², p. 9). Om tot overeenstemming te komen wordt gewerkt op drie sporen (figuur 3.1.2).

Binnen het eerste spoor wordt op verschillende manieren getracht door middel van *raadplegen*

Figuur 3.1.2: Schematische weergave van de besluitvorming in het project RoBrAnt+



Bron: Rijn-Schelde Delta, 2004¹, pp. 9-10

en *adviseren* het draagvlak voor het project te vergroten. Zo volgt de projectgroep de voortgang van het project in zijn geheel, waarbij de verschillende actoren hun inhoudelijke bijdrages leveren. Al deze actoren worden ook op frequente basis geraadpleegd en krijgen in bilaterale overlegmomenten met het RSD-secretariaat de mogelijkheid advies uit te brengen en problemen en oplossingen aan te dragen, waardoor zij de agenda van het project mede bepalen. Daarnaast wordt in de Stuurgroep het bestuurlijke draagvlak behandeld. Hier vindt terugkoppeling plaats naar het officieel bestuurlijk grensoverleg VLANED. Ook wordt hier de verschillende partners gevraagd hoe zij de resultaten van 'RoBrAnt+' in hun beleid denken te gaan inpassen.

Het tweede spoor berust op *grensoverschrijdend onderzoek*, waarbij door middel van inventarisatie gemeenschappelijke data wordt gegenereerd die kan dienen als basis voor samenwerking en ter informatie van de verschillende partners. Op deze manier worden actoren voorzien van up-to-date informatie over projecten, knelpunten en kansen aan beide zijden van de grens. Deze grensoverschrijdende monitoring vergroot het draagvlak voor beleid dat past in de gemeenschappelijke mobiliteitsvisie op de regio.

Het derde spoor tenslotte richt zich op het vastleggen van *prioritaire acties* op de bestuurlijke agenda's van de betrokken partijen. Aan de hand van het door 'RoBrAnt+' ontwikkelde wensbeeld wordt getracht de overeengekomen acties op de agenda's van alle betrokken partijen te plaatsen (Rijn-Schelde Delta, 2004¹, pp. 9-10).

De uiteindelijke besluitvorming vindt dus, evenals de wijze van interactie, plaats op basis van gelijkwaardigheid, waardoor gesproken kan worden van informele, 'horizontale' besluitvorming. Dit informele karakter blijkt ook uit het ontbreken van een wettelijke basis, en uit het feit dat de RSD-Samenwerkingsorganisatie geen verantwoordelijkheid draagt voor de uitvoering van de 'RoBrAnt+visie', zoals in de volgende alinea's duidelijk wordt.

3.1.3.5 De formalisering en legalisering van het beleid

De 'RoBrAnt+ visie' bezit zelf geen juridische kracht of bindende werking. Het beleidskader in Nederland en Vlaanderen is gebruikt als vertrekbasis en referentiepunt, waardoor de 'RoBrAnt+ visie' compatibel is met de principes van het vigerend beleid. De methodiek voor de 'RoBrAnt+ visie' is ontwikkeld met basiselementen uit bestaande beleidsdocumenten, ontwikkelingsschetsen en visies van de publieke en private deelnemende partijen. Het grensoverschrijdende blikveld zorgt ervoor dat het geen letterlijke kopie is van het vigerend beleid, en het is aan de betrokken partijen om het in 'RoBrAnt+' ontwikkelde grensoverschrijdende perspectief in hun beleidsdocumenten te integreren (Rijn-Schelde Delta, 2006¹, p. 8).

3.1.3.6 De uitvoering van het beleid

De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de binnen 'RoBrAnt+' ontwikkelde visie ligt bij de individuele participerende partijen die de gezamenlijke intentie hebben ondertekend om het binnen 'RoBrAnt+' ontwikkelde streefbeleid in hun beleidsvorming te laten terugkomen, en ook in de toekomst te blijven streven naar gezamenlijke afstemming van beleidsontwikkeling op het gebied van mobiliteit op het niveau van de Rijn-Schelde Delta (Rijn-Schelde Delta, 2006¹, pp. 38-39).

3.1.4 De ontwikkelingsrichting van de institutie

3.1.4.1 Ontwikkelingen met betrekking tot het takenpakket en de organisatorische structuur

De oorspronkelijke ambitie van de RSD-Samenwerkingsorganisatie bestond uit het bij elkaar brengen van een gebiedsdekkend netwerk, waarmee specifieke (thematische en gebiedsgerichte) projecten gerealiseerd konden worden, en met een klein secretariaat ter ondersteuning en sturing van het netwerk waarbij de projecten door één van de deelnemers getrokken zouden worden.

Hieraan heeft de organisatie in de loop der jaren vastgehouden, ondanks het feit dat het laten uitvoeren van projecten door de deelnemers zelf moeizaam verliep, omdat dit een extra belasting voor hun organisaties betekende. Ook de bestuurlijke aansturing blijkt soms lastig, daar de Stuurgroep slechts twee maal per jaar bijeenkomt en een brede agenda heeft. De RSD-organisatie is zich zodoende meer gaan richten op het voorwerk voor grensoverschrijdende samenwerking, om de projecten vervolgens op de agenda's van de verantwoordelijke actoren te zetten.

Inhoudelijk is de samenwerking na een poging tot integrale visievorming bij de oprichting van de institutie, in de loop der jaren opgeschoven van visievorming, via samenwerking in enkele gebiedsgerichte en thematische deelgebieden, naar een focus op concrete samenwerkingsactiviteiten in de vorm van grensoverschrijdende projecten op het gebied van economie, mobiliteit en milieu, zoals uit het 'Tweede DeltaAkkkoord' uit 2006 naar voren komt (Rijn-Schelde Delta, 2011, p. 40). Ondanks een enkele opleving van het streven naar visievorming, is het zwaartepunt van de samenwerking zodoende na verloop van tijd komen te liggen in het economische (haven-georiënteerde) belang van de stedelijke as (van Rotterdam via Antwerpen tot Zeebrugge en Oostende), aangevuld met het behoud van de blauwgroene belangen in het binnengebied (Rijn-Schelde Delta, 2005², p. 3). Ook in de 'Verklaring van Hoeven' uit december 2010 wordt nogmaals benadrukt dat de samenwerking zich meer zou moeten focussen op infrastructuur, logistiek en mobiliteit (Rijn-Schelde Delta, 2011, p. 39). Er vindt dus een aangescherpte economische focus plaats, die in 2008 nog eens bestuurlijk onderstreept wordt met het instellen van het 'Overleg Zeehavens'. Maar de Stuurgroep benadrukt dat in het algemeen de oorspronkelijke doelstelling van de RSD-organisatie niet verlaten dient te worden, namelijk het nadrukkelijk handhaven van kwalitatieve samenhang tussen economie, mobiliteit en leefmilieu (Rijn-Schelde Delta, 2010¹, p. 7, pp. 10-13).

De verschuiving van visievorming naar een meer concrete projectmatige, en economische focus komt, naast de problematiek van het afwegen van sectorale belangen, ook voort uit het probleem dat het doel van de samenwerking en de rol van de organisatie niet voor alle betrokkenen altijd even helder is geweest. Omdat de RSD-organisatie zich beweegt op het enigszins abstracte structuurversterkend niveau van samenwerking en niet op het niveau van concrete, tastbare fysieke planning, is het voor deelnemende partijen nog al eens lastig het nut van de samenwerking naar hun achterban over te brengen, en hun participatie in de RSD te legitimeren. Hierdoor ontstaat ook bij de deelnemende partijen een vrij negatief beeld van het concrete effect van de samenwerking in RSD-verband. In 2005 neemt de organisatie zich voor meer aandacht te besteden aan de communicatie van de taken en visies van de organisatie naar haar doelgroep en leden toe. Dit probleem van het overbrengen van het nut van de samenwerking loopt als een rode draad door de ontwikkeling van het RSD-Samenwerkingsverband, mede doordat de uitvoering van het beleid bij de individuele actoren ligt, waardoor de 'credits' vaak niet op het conto van de RSD-organisatie worden bijgeschreven. Daarnaast is er kritiek op de transparantie van de bestuurlijke structuur van de organisatie; vooral de rol van het Dagelijks Bestuur is

onduidelijk, sommige leden van de Stuurgroep voelen zich teveel op afstand staan, en de samenwerking wordt gekarakteriseerd als 'te ambtelijk'. Samenvattend kan gezegd worden dat de ontmoetings- en netwerkfunctie algemeen als positief wordt gewaardeerd. Maar de bestuurlijke resultaten en economische ambities van RSD worden in het algemeen niet als geslaagd beschouwd (Rijn-Schelde Delta, 2005², pp. 10-11; Rijn-Schelde Delta, 2011, pp. 7-9). Hierdoor is het belang van de RSD-Samenwerkingsorganisatie in de grensoverschrijdende samenwerking de laatste jaren sterk afgenomen (Gevaert & Van Wesenbeeck, 2012). Dit heeft verschillende oorzaken. Ten eerste zorgde het hierboven beschreven gebrek aan focus en daadkracht van de institutie zelf ervoor dat zij verwerd tot een "praatbarak" (Coeck, 2012; Symens, 2012). Daarnaast is in het algemeen het geloof in planning in de afgelopen jaren afgenomen, en wordt "geworsteld om plannen daadwerkelijk uit te voeren". Hierdoor werden de laatste jaren geen nieuwe onderwerpen meer aangedragen, waardoor de samenwerking is stilgevallen. Hierbij was ook de financiering een probleem; "niemand wil meer betalen". De Stad Gent bijvoorbeeld heeft het gevoel dat zij onevenredig veel betaalt aan de RSD-samenwerking, terwijl het te weinig oplevert (Gevaert & Van Wesenbeeck, 2012). Tenslotte hebben ook wijzigingen in de personele bezetting van bestuursfuncties in de institutie en de regio een rol gespeeld bij de neergang van de RSD-Samenwerkingsorganisatie. Het wegvallen of vervangen van enkele bevlogen bestuurders met visie op, geloof in, en inzet voor het samenwerkingsverband, zoals het aantreden van een nieuwe meer praktisch en minder visionair ingestelde Gouverneur in Oost-Vlaanderen in 2004 en het wegvallen van de Deltamanager van de RSD-Samenwerkingsorganisatie in 2010, heeft een negatieve invloed gehad op de voortgang van de samenwerking, hoewel dit niet de belangrijkste oorzaak van de stagnatie is geweest (Coeck, 2012; Gevaert & Van Wesenbeeck, 2012). Ook Drijgers (2012) benadrukt het belang van individuele personen, persoonlijke relaties en veranderende allianties binnen het samenwerkingsverband voor het succes en de ontwikkeling van de grensoverschrijdende samenwerking. Deze factoren zijn vaak nog belangrijker dan gemeenschappelijke beleidsonderwerpen.

Deze problemen hebben zeer recent geleid tot een fundamentele heroriëntatie van de institutie. Eind 2011 liep de termijn van het 'Tweede Delta-Akkoord', dat diende als basis voor de samenwerking, af. De bestuurders in de grensoverschrijdende regio achten de noodzaak van adequate samenwerking tussen de provincies en andere netwerkpartijen, zoals gemeenten, zeehavens, bedrijfsleven en onderwijs- en kennisinstellingen, op grond van diverse ruimtelijke en economisch-logistieke analyses, onverminderd actueel. Op 16 december 2011 tekenen de provincies Antwerpen, Noord-Brabant, Oost-Vlaanderen, West-Vlaanderen, Zeeland en Zuid-Holland dan ook een intentieverklaring voor het vervolgen van de samenwerking, echter in een gewijzigde structuur en onder de nieuwe naam 'Vlaams-Nederlandse Delta'. Dit Netwerk Vlaams-Nederlandse Delta (VN-Delta), dat per 1 januari 2012 in werking is getreden, is in de eerste plaats een samenwerkingsverband tussen de zes provincies en de zeven zeehavens in de regio, en concentreert zich vooral, maar niet uitsluitend, op de logistiek-economische toekomst van de grensregio. Zij streeft ernaar hierbij ook andere regionale partijen, zoals het bedrijfsleven en kennisinstellingen, te betrekken als stakeholders in een organisatorisch lichte netwerkstructuur, "waarbinnen partijen à la carte projecten kunnen ontwikkelen" (Provincie Antwerpen et al., 2011; VNDelta Website, 2012). De focus op economie en logistiek, die voortkomt uit het zogenaamd multi-portuair denken in de regio, waarbij havens tegelijkertijd samenwerken en elkaar concurreren, en de lichte netwerkstructuur zonder beslissingsmacht is voor het Gemeentelijk Havenbedrijf Antwerpen een reden om "voorzichtig positief" te zijn (Coeck, 2012). Een belangrijk verschil met de RSD-Samenwerkingsorganisatie is dat de zes provincies een sterk leidende rol zullen spelen, en intensieve contacten zullen onderhouden met de

zeehavens in de regio, onder andere door het organiseren van jaarlijkse 'Delta-congressen'. Door deze focus zal de betrokkenheid van lokale overheden binnen VN-Delta niet groot zijn. Het Vlaams Gewest lijkt nog te twijfelen over deelname (Coeck, 2012). Ook de betrokkenheid van natuur- en milieuorganisaties bij deze nieuwe institutie zal om bovengenoemde reden beperkt blijven. 'Natuurpunt' geeft aan de ontwikkelingen in de gaten te houden, maar momenteel is zij niet uitgenodigd deel te nemen, en is zij, als gevolg van de onenigheid rond de ontpoldering van de 'Hertogin Hedwigepolder', ook niet bereid te investeren in een dergelijke grensoverschrijdende samenwerking, die nog steeds weinig concreet en te vrijblijvend lijkt, en waarin geen echte verantwoordelijkheid wordt gedragen (Symens, 2012). Het is in dit stadium van oprichting van VN-Delta dan ook nog niet geheel duidelijk welke regionale actoren bij de samenwerking zullen aanhaken, waardoor de continuïteit van VN-Delta nog niet is gegarandeerd. De RSD-Samenwerkingsorganisatie was een breed samenwerkingsverband met betrokkenheid van de belangrijkste publieke, private en non-gouvernementele actoren uit de regio. VN-Delta wordt een veel kleinere organisatie die focust op het thema 'havens' omdat dit een van de weinige onderwerpen is waarover elk deelgebied van de Rijn-Schelde Delta kan meepraten; elk deelgebied heeft havenbelangen. De financiering van VN-Delta is momenteel echter nog niet rond. Binnen de RSD droeg vanuit de Vlaamse partners het Vlaams Gewest financieel het meest bij, terwijl vanuit Nederland de provincies de grootste bijdrage leverden. Het is vooralsnog onduidelijk of het Vlaams Gewest financieel over de brug zal komen. En het is de vraag of, wanneer het Vlaams Gewest besluit niet te participeren, de Vlaamse provincies bereid zullen zijn financieel bij te dragen. Ook de organisatorische structuur van VN-Delta biedt geen garanties ten aanzien van de continuïteit van de samenwerking. VN-Delta beschikt, in tegenstelling tot de RSD, niet meer over een secretariaat. Er is één interimmanager en de organisatie zal worden geleid door middel van roulerend voorzitterschap, waarbij deze voorzitter de samenwerking dient te trekken. Dit betekent dat er minder sturing zal zijn vanuit de institutie, zoals in de RSD wel het geval was. Het jaar 2012 is een overgangsjaar waarin de institutie financieel nog kan teren op de bijdragen aan de RSD-Samenwerkingsorganisatie. In 2013 zal blijken of er voldoende draagvlak is voor verdere samenwerking in VN-Delta (Drijgers, 2012).

De openheid die kenmerkend is voor een informele, 'horizontale' netwerkorganisatie werd door de meeste betrokken actoren dus, door de mogelijkheid die zij biedt tot overleg op basis van gelijkwaardigheid, als een verrijking ervaren. Deze openheid gaf de samenwerking echter ook een vrijblijvend karakter met weinig centrale sturing wat veel verantwoordelijkheid en initiatief vereist van de individuele participerende actoren. Dit gebrek aan sturing leidt tot onzekerheid bij de betrokken actoren, wat kan resulteren in een zeker wantrouwen ten aanzien van de institutie. De keerzijde van een open, flexibele institutie is namelijk een gebrek aan stabiliteit en daadkracht, wat binnen een organisatie als de RSD-Samenwerkingsorganisatie, die zich in de laatste jaren meer richtte op instrumentele samenwerking, een probleem bleek te zijn. Het beperken van de functionele reikwijdte, door het toespitsen van de samenwerking in de Vlaams-Nederlandse Delta op logistiek-economische ontwikkeling, maakt dat het nut van de institutie gemakkelijker kan worden overgebracht naar regionale partijen, waardoor de institutie zich wellicht beter kan positioneren in de bestaande bestuursstructuren.

3.1.4.2 Ontwikkelingen met betrekking tot het ledenbestand

De officiële samenstelling van het ledenbestand van het RSD-Samenwerkingsverband is tot voor kort vrijwel ongewijzigd gebleven (Rijn-Schelde Delta, 1999, p. 2; Rijn-Schelde Delta, 2010¹, p. 8). In de praktijk echter varieerde door de jaren heen de actieve betrokkenheid van de verschillende partners afhankelijk van de projecten die binnen de organisatie

geagendeerd waren. Al in 1998, kort na aanvang van de samenwerking, blijkt dat het enthousiasme onder de betrokkenen niet onverdeeld groot is. Zo laten de Vlaamse gewestelijke overheid en de Nederlandse nationale overheid weten dat zij niet overtuigd geraakt zijn van het nut van de RSD-samenwerking. De Nederlandse overheid maakt kenbaar dat zij haar betrokkenheid bij de samenwerking wil beëindigen; zij gaat vanaf dat moment verder als waarnemend agendalid (De Vries, 2002, p. 289). De beperkte betrokkenheid van de nationale en gewestelijke overheid wordt door veel van de betrokken partijen als een gemis beschouwd. Met het aflopen van de termijn van het 'Tweede Delta-Akkoord' in 2011, voltrekt zich een nieuwe crisis in de samenwerking; de steden Antwerpen, Brugge en Gent en ook de havens van Antwerpen en Oostende hebben hun deelname enkele jaren geleden beëindigd of hebben aangegeven dit te willen doen, omdat de RSD-samenwerking voor hen te weinig oplevert (Rijn-Schelde Delta, 2011, p. 7). De samenwerking in de RSD heeft het Gemeentelijk Havenbedrijf Antwerpen teleurgesteld, er werd te veel gepraat en het leverde geen resultaat op waar de Antwerpse haven voordeel van had. Maar men *"moest erbij betrokken zijn om te zien of er geen verkeerde dingen gebeurden"*. Het ontbrak de RSD aan focus, en toen men zich in de laatste jaren meer ging richten op economisch-logistieke ontwikkeling, was het eigenlijk al te laat (Coeck, 2012). Het Havenbedrijf Antwerpen was namelijk niet de enige partner die teleurgesteld was. Natuur- en milieuorganisaties hebben via de 'Werkgroep Schelde-estuarium' (een samenwerkingsverband van Vlaamse en Nederlandse natuur- en milieuorganisaties) *"een vinger aan de pols gehouden"*, maar ook voor hen was het overleg te vrijblijvend (Symens, 2012). Daarnaast verliep ook de betrokkenheid van lokale overheden moeizaam, waardoor de samenwerking doodbloedde, en waarna Antwerpen de samenwerking met het opzeggen van haar lidmaatschap *"de doodsteek heeft gegeven"* (Gevaert & Van Wesenbeeck, 2012). Hiermee haalde Antwerpen het cement voor een brede samenwerking weg en maakte zij de weg vrij voor een nieuwe vorm van samenwerking die meer focust op havenactiviteiten, een onderwerp dat voor Antwerpen van groot belang is. Door de omvorming van de RSD-Samenwerkingsorganisatie tot Vlaams-Nederlandse Delta, waarbij een institutie ontstond met een nieuwe organisatie en een focus op economie en logistiek, is de Antwerpse haven dan ook weer toegetreden. Zij is bovenal geïnteresseerd in de voorgenomen ontwikkeling van een monitor voor de concurrentiepositie van de havens in de Rijn-Schelde Delta ten opzichte van andere havenregio's in Europa, en zal daarom de samenwerking in VN-Delta *"actief opvolgen"* (Coeck, 2012). Toch heeft zij ook bedenkingen bij de samenwerking in VN-Delta. *"Men moet zich afvragen of men niet te snel gaat. Men wil direct al concrete, fysieke projecten vastleggen, bijvoorbeeld rond pijpleidingen, maar het is beter eerst de wensen van de verschillende actoren te inventariseren"* (Coeck, 2012). Het Havenbedrijf Antwerpen pleit namelijk voor samenwerking op basis van uitwisseling van ervaringen rond economisch-logistieke vraagstukken, zodat men van elkaar kan leren, en niet op basis van ruimtelijke planning. Hierbij zou VN-Delta moeten functioneren als een denktank voor de uitwisseling van ervaringen, en bijvoorbeeld voor het stroomlijnen van regelgeving in Vlaanderen en Nederland. Zij is echter niet geheel overtuigd dat VN-Delta het goede forum is voor dit soort samenwerking; dit in verband met de slechte ervaring uit het verleden met de RSD-Samenwerkingsorganisatie en de herinneringen die hier nog aan kleven. Het is ook de vraag of de partners een organisatie als VN-Delta nodig hebben, zij ontmoeten elkaar buiten deze organisatie om namelijk ook wel. Misschien is het wel beter om gewoon bilateraal samen te werken (Coeck, 2012). Toch bestaat er in de regio niet een unaniem negatief beeld van de RSD-samenwerking, en wordt het mogelijke wegvallen van de brede samenwerking door sommigen betreurd (Drijgers, 2012).

De RSD-Samenwerkingsorganisatie streefde er zodoende naar een open en flexibele netwerkorganisatie te zijn. Maar daardoor werd zij ook een enigszins instabiele institutie.

Bij haar oprichting had de RSD-Samenwerkingsorganisatie, door de betrokkenheid van de nationale en gewestelijke overheid, meer kenmerken van multi-level governance dan tegenwoordig. Zij poogde ook wel om private partijen direct bij de besluitvorming te betrekken. Maar het moeizame verloop van de directe participatie van private actoren, en van actoren van het lokale schaalniveau, doet afbreuk aan haar 'multi-level' en 'governance-karakter', waardoor de institutie de afgelopen jaren voornamelijk gefunctioneerd heeft als een regionaal bestuurlijk netwerk. Hierdoor verloor zij als weinig stabiele, weinig daadkrachtige institutie ook haar interactiviteit en flexibiliteit.

3.1.4.3 Ontwikkelingen met betrekking tot het besluitvormingsproces

Het besluitvormingsproces binnen de institutie heeft in de loop der jaren weinig veranderingen ondergaan. De samenwerking door de jaren heen wordt getypeerd als 'vloeibaar bestuur'. De inhoud van het 'Eerste DeltaAkkoord' uit 1999 en het 'Tweede DeltaAkkoord' uit 2005 verschillen niet veel van elkaar met betrekking tot de besluitvorming, en ook vanaf 2012 zal de Vlaams-Nederlandse Delta een lichte netwerkstructuur blijven, met een nog beperktere centrale sturing dan in de RSD het geval was. De RSD heeft gefunctioneerd als een dynamisch uitwisselingsforum en netwerk van professionals en bestuurders, waarin vooral de provincies een belangrijke rol spelen, waardoor de samenwerking voornamelijk een politiek-ambtelijke karakter kende. De rol van de gemeenten was minder groot, evenals die van de private partners. Dit komt voort uit het feit dat publieke partners de mogelijkheid hebben om langzaam te bouwen aan een bestuurlijk netwerk, terwijl de private partners de drang hebben om op korte termijn concrete successen te boeken.

In de wijze van besluitvorming is weinig verandering opgetreden. De RSD-Samenwerkingsorganisatie is altijd een informeel overleg gebleven, gebaseerd op wederzijds vertrouwen, afstemming en consensusvorming, zonder dat er bevoegdheden van betrokken partijen aan de organisatie werden overgedragen. Het nadeel van consensusvorming als besluitvormingsmechanisme in een complexe samenwerking als de RSD, is overigens dat het ertoe leidt dat doelbewust vage en multi-interpretabele omschrijvingen van inhoud en proces ingang vinden in de besluitvorming. Deze open besluitvorming komt de daadkracht van de institutie bij de implementatie van het binnen de institutie ontwikkelde beleid hierdoor niet ten goede (De Vries, 2002, p. 287; Drijgers, 2012; Gevaert & Van Wesenbeeck, 2012; Rijn-Schelde Delta, 1999; Rijn-Schelde Delta, 2002/2003, p.10; Rijn-Schelde Delta, 2005⁴; Rijn-Schelde Delta, 2011, pp. 5-6).

3.1.4.4 Strategische visievorming

Zoals hierboven al duidelijk werd bestond er binnen de institutie een zekere spanning tussen integrale visievorming enerzijds en concrete projectmatige samenwerking anderzijds. Bij het begin van de samenwerking in 1995 was, zoals blijkt uit de intentieverklaring, het beleid gericht op het opstellen van een gezamenlijk 'Ruimtelijk Ontwikkelingsperspectief' voor de regio. Echter al in 1996 vindt een omslag plaats, en komt in een werkplan de nadruk te liggen op de realisatie van projecten en de afstemming en coördinatie van initiatieven aan weerszijden van de grens. Er wordt expliciet gewezen op de barrières die er zijn om te komen tot een gemeenschappelijk ruimtelijk concept, en een omschrijving van de gewenste ruimtelijke hoofdstructuur. Een complicerende factor bij het opstellen van een integrale visie voor de RSD was de bij een groot aantal betrokkenen aanwezige veronderstelling dat er fundamentele tegenstellingen bestaan tussen de Nederlandse en Vlaamse belangen. Dit gold voornamelijk voor de publieke actoren met uitzondering van de provincies Noord-Brabant en Oost-Vlaanderen. De private partijen zoals de milieuorganisaties en de Kamers van

Koophandel zagen minder tegenstellingen in belangen tussen Nederland en Vlaanderen op het vlak van hun specifieke beleidsvelden en -doelen.

Om scepsis onder de partners weg te nemen, culturele verschillen te omzeilen, en bestuurlijke netwerkvorming te stimuleren werd onderkend dat eerst en vooral de communicatie verbeterd, en het 'eenheidsdenken' gestimuleerd, diende te worden, zodat de ruimtelijke samenhang in het RSD-gebied deel zou gaan uitmaken van het referentiekader van de betrokken actoren. Zo verschuof de nadruk in de samenwerking van het opstellen van een perspectief voor een wenselijke ruimtelijke structuur naar het creëren van een bewustwording van eenheid in de regio. Grensoverschrijdende projecten werden hierbij gezien als de katalysator die deze bewustwording moest bewerkstelligen (De Vries, 2002, pp. 267-269, p. 284).

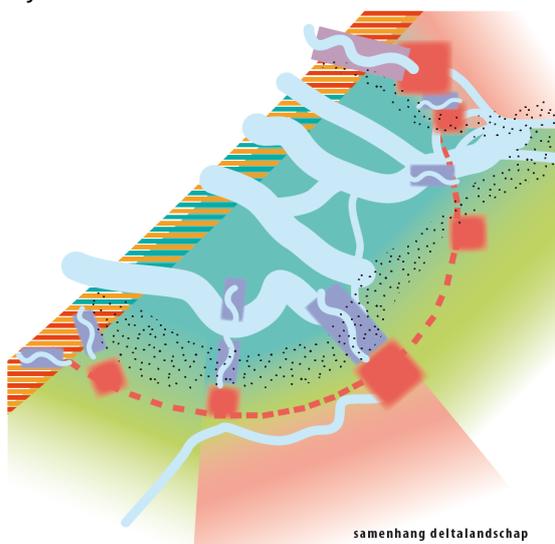
Toen het vervolgens onmogelijk bleek één integrale visie op de gehele regio te ontwikkelen, werd gekozen voor de ontwikkeling van een aantal deelvisies voor bepaalde geografische

Figuur 3.1.3: Mobiliteitsvisie RoBrAnt+



Bron: Rijn-Schelde Delta, 2010², pp. 0-0

Figuur 3.1.4: Een landschappelijke visie op de Rijn-Schelde Delta



Bron: Rijn-Schelde Delta, 2007, p. 24

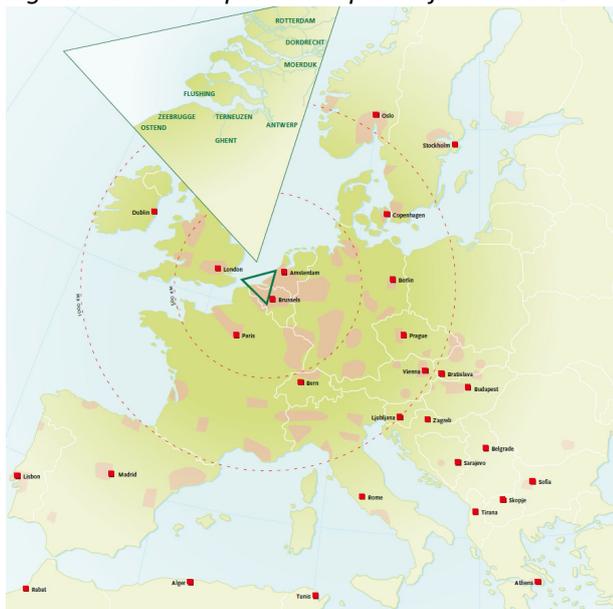
deelruimten van het RSD-gebied. Men hoopte dat het door samenwerking op deze subregionale schaal wel mogelijk zou zijn afstemming te bereiken tussen bijvoorbeeld economisch getinte ruimteclaims en ecologische ruimteclaims (De Vries, 2002, p. 289).

Als snel werd echter duidelijk dat het ook binnen deze deelruimten lastig bleek tot een integrale afstemming van ruimtelijke functies te komen, waardoor de visievorming binnen de grenzen van de verschillende beleidsfuncties kwam te liggen. De pogingen van het 'Tweede DeltaAkkoord' uit 2005 om de samenwerking te bewegen van een weinig samenhangende projectmatige samenwerking naar een meer gestructureerde afstemming van beleid, resulteerden in aparte visies op grensoverschrijdende samenhang in verschillende beleidssectoren. De belangrijkste voorbeelden van dit soort sectorale visies zijn de 'RoBrAnt+ visie' voor het mobiliteitsvraagstuk in de regio (figuur 3.1.3) en het 'LandschapsManifest' dat een landsgrensoverschrijdende visie geeft op het leefmilieu in de Delta. Binnen het 'Landschapsmanifest' vindt overigens nog wel enige afstemming plaats tussen bijvoorbeeld stedelijke en ecologische waarden (figuur 3.1.4). De laatste jaren wordt ook sterk ingezet op de economische samenhang en de mainport-functie van de regio, waardoor een zekere visie op de regio als toegangspoort tot Europa tot stand komt (figuur 3.1.5).

Afstemming tussen deze visies werd in principe als wenselijk beschouwd, maar hiertoe is nooit concrete actie ondernomen. De stagnatie van de samenwerking in de RSD-Samenwerkingsorganisatie is dan ook grotendeels te wijten aan onoverkomelijke

belangentegenstellingen tussen de partners, waardoor sommigen een gebrek aan (personen met) visie en mandaat als tekortkoming van de institutie aandragen (Gevaert & Van Wesenbeeck, 2012), terwijl anderen juist het gebrek aan focus binnen de organisatie als oorzaak van de stagnatie van de samenwerking aandragen (Coeck, 2012). In 2011 gaven verschillende partijen aan dat een (compact geformuleerde) toekomstvisie kan leiden tot meer synergie in de benadering door de verschillende partijen. *“Er is geen behoefte aan nieuwe uitvoerige documenten met een hoog abstractieniveau, maar wel aan [een] schets van de toekomst voor de Deltaregio in de wereld van 2030/2040”* (Rijn-Schelde Delta, 2011, pp. 13-14). Een dergelijke schets is binnen de RSD-Samenwerkingsorganisatie niet meer gerealiseerd, maar is wel verschenen in de vorm van de ‘Ruimtelijk-economische en logistieke analyse: de Vlaams-Nederlandse Delta in 2040’, welke de basis vormt voor de toekomstige samenwerking in de Vlaams-Nederlandse Delta. Deze toekomstvisie, opgesteld door de Universiteiten van Antwerpen en Rotterdam, spitst zich sterk toe op regionaal-economische ontwikkeling, en met name op havengerelateerde bedrijvigheid en logistiek. Zij schetst een toekomstbeeld voor de regio, gebaseerd op ontwikkelingen in de wereldeconomie, en formuleert noodzakelijke acties voor de ontwikkeling van *“een duurzame, aantrekkelijke en competitieve Vlaams-Nederlandse Delta voor 2040”* (Vanelslender et al., 2011).

Figuur 3.1.5: Mainportvisie op de Rijn-Schelde Delta



Bron: Rijn-Schelde Delta, 2008, p. 2

De institutie heeft zodoende verschillende pogingen ondernomen om een gezamenlijke strategische visie voor de regio te ontwikkelen. Hieraan werd dus duidelijk belang gehecht, mede omdat een dergelijke visie het draagvlak voor grensoverschrijdende beleidsontwikkeling aanzienlijk zou vergroten, en een enorme stimulans zou betekenen voor verdere samenwerking binnen de institutie. De enorme complexiteit van de regio en de veelheid aan belangen hebben er echter toe geleid dat dergelijke visievorming grotendeels is mislukt. Om toch draagvlak en betrokkenheid in de regio te creëren is de institutie zich gaan richten op een meer instrumentele vorm van samenwerking waarbij functionele samenwerking rond enkele beleidsvraagstukken en –doelen, momenteel voornamelijk op logistiek-economisch vlak, het gewenste draagvlak en grensoverschrijdende betrokkenheid moeten verwezenlijken.

De Rijn-Schelde Delta Samenwerkingsorganisatie heeft geprobeerd faciliteiten te bieden voor grensoverschrijdende samenwerking, maar zij heeft er tevens naar gestreefd actief richting te geven aan deze grensoverschrijdende samenwerking in een complexe regio met historisch gegroeide tegenstellingen. Hieruit blijkt dat er een wisselwerking bestond tussen de RSD-organisatie en de binnen de institutie participerende actoren. De RSD-organisatie was een institutie die door enkele regionale publieke en private actoren is

opgericht met als doel grensoverschrijdende samenwerking te faciliteren die moet leiden tot een betere regionaal-economische concurrentiepositie. Dit pleit voor een visie op de RSD-organisatie als een neutrale, door regionale actoren geconstrueerde, functionele 'tool'. Maar zij was geen passieve, neutrale institutie, en trachtte zelf, getuige de belangrijke stimulerende rol van de Deltamanager van de RSD-organisatie, mede richting te geven aan de grensoverschrijdende beleidsontwikkeling in de regio, waarbij zij uiteraard sterk afhankelijk was van de politieke wil van de participerende actoren. De 'bottom-up'-constructie van de RSD-organisatie door regionale actoren, duidt erop dat zij vooral een regionale constructie was en dat haar ontstaan niet de uitkomst is van een historisch gegroeid institutionaliseringstraject. Maar de aanleiding voor haar oprichting, waardoor regionale actoren werden geactiveerd, lag wel in een wijziging in het beleid van de Nederlandse nationale overheid, waardoor de institutie ook deels het product is van gewijzigde bestuurlijke verhoudingen. De Rijn-Schelde Delta Samenwerkingsorganisatie vertoont zodoende een specifieke balans tussen regionale zelforganisatie en historisch gegroeide institutionalisering, waarbij regionale zelforganisatie overheerst.

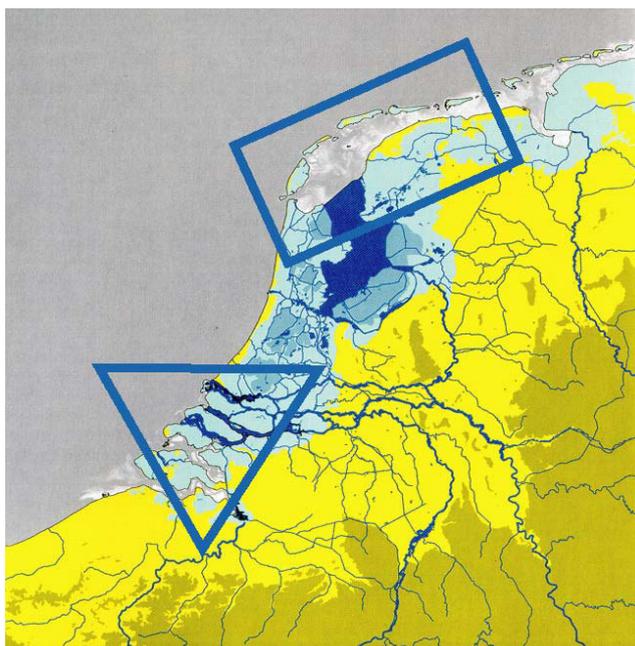
3.1.5 De representatie van de institutie

3.1.5.1 De ontwikkeling van een gedeelde regionale identiteit

Zoals in paragraaf 3.1.1 al is besproken ligt de basis voor samenwerking in de Rijn-Schelde Delta ondermeer in een veronderstelde natuurlijke regionale samenhang, voornamelijk op het gebied van ecologie en economie. Deze natuurlijke samenhang zou benut kunnen worden voor het ontwikkelen van een gedeelde regionale identiteit.

Bij aanvang van de samenwerking richtte de institutie zich echter op het ontwikkelen van een visie voor concrete, ruimtelijke grensoverschrijdende beleidsontwikkeling. De onmogelijkheid van het komen tot een integrale visie op de Rijn-Schelde Delta, en de daarop volgende nadruk op projectmatige samenwerking, leidt ertoe dat onduidelijkheid gaat ontstaan over de rationale voor de RSD-samenwerking. Er was behoefte aan een zingevingskader. Daartoe werd een regionaal beeldmerk ontwikkeld dat moest bijdragen aan

Figuur 3.1.6: De Rijn-Schelde Delta als belangrijk ecologisch systeem, vergelijkbaar met de Waddenzee



Bron: Bosch/Slabbers, 2002, p. 6

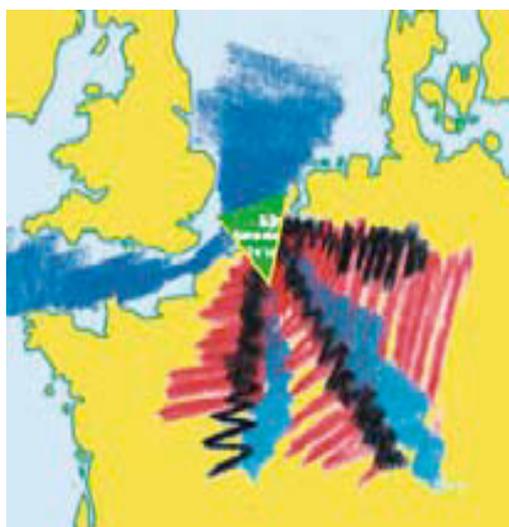
de vorming van een 'RSD-identiteit', die het draagvlak voor regionale samenwerking moest vergroten. Zodoende werd het concept van de Rijn-Schelde Delta als contactzone geïntroduceerd, een contactzone tussen verschillende culturen, tussen zee en land en tussen verschillende stedelijke netwerken, waarmee men het 'delta-bewustzijn' bij de partners trachtte te vergroten (Bosch/Slabbers, 2002, p. 19; De Vries, 2002, p. 282, 290).

Deze identiteit van de Rijn-Schelde Delta als contactzone is echter geen leidend concept geworden in de samenwerking. "Er was te weinig een RSD-wij-gevoel" (Rijn-Schelde Delta, 2011, p. 15). Wel werd in de sectorale samenwerking die als

reactie op de projectmatige samenwerking opkwam, gebruik gemaakt van de natuurlijke samenhang in de regio met betrekking tot deze beleidssectoren, zoals mobiliteit, landschap en economie, om het grensoverschrijdende regionale bewustzijn te vergroten. Op die manier ontwikkelde de Rijn-Schelde Delta enkele verschillende identiteiten die samenhangen met de hierboven beschreven strategische visies.

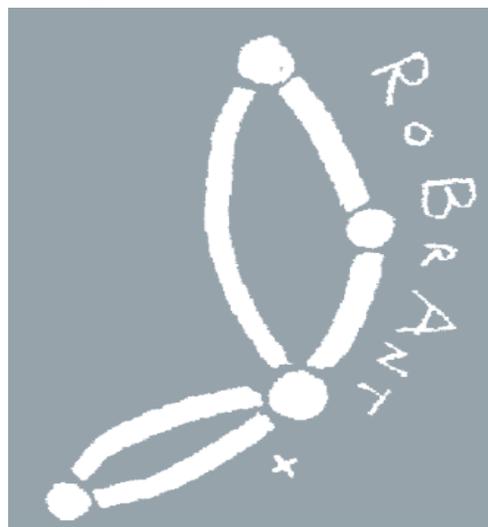
Zo is er de identiteit van de regio als belangrijk, en binnen Europa uniek, ecologisch systeem; een systeem in ecologisch belang vergelijkbaar met een gebied als de Waddenzee (figuur 3.1.6) (Bosch/Slabbers, 2002, pp. 5-6). Daarnaast ontwikkelt de regio de, aan haar havenfunctie gerelateerde, identiteit van maritieme mainport. In en aan de Delta liggen acht zeehavens, waarvan twee tot de grootste van de wereld behoren, en die samen het grootste havencomplex ter wereld vormen, waardoor de Delta wellicht kan uitgroeien tot dé toegangspoort tot Europa (figuur 3.1.7) (Bosch/Slabbers, 2002, p. 7). De samenhang op het gebied van mobiliteit is vooral van belang voor de ruimtelijke planning. Hieraan werd niet direct een regionale identiteit ontleend. Wel werd getracht de wil tot samenwerking en afstemming te cultiveren door het ontwikkelen van een wervend logo, zoals in figuur 3.1.8.

Figuur 3.1.7: De Rijn-Schelde Delta als toegangspoort tot Europa



Bron: Rijn-Schelde Delta, 2005¹, p. 6

Figuur 3.1.8: Een wervend logo voor samenwerking in de RSD ten aanzien van mobiliteit



Bron: o2 consult & ECORYS-NEI, 2002, p. 0

Door het ontbreken van een sterke territoriale betrokkenheid van de participerende actoren bij de Rijn-Schelde Delta als regio, en door de tegengestelde belangen van de betrokken partijen, bestaat er binnen de institutie onvoldoende basis voor het ontwikkelen van een integrale gedeelde regionale identiteit, hoewel deze in eerste instantie wel door de institutie geambieerd werd. Hierdoor is de samenwerking recentelijk meer instrumenteel van aard geworden, in plaats van identiteitsvormend.

Afsluitend dient benadrukt te worden dat Rijn-Schelde Delta Samenwerkingsorganisatie wel streefde naar bewustwording bij publieke en private partners in de regio van het belang van het betrekken van de grensoverschrijdende regionale samenhang in hun beleidsontwikkeling. Maar het primaire middel waarmee de organisatie dit tot stand trachtte te brengen, was in de laatste jaren vooral het gezamenlijk, 'werkenderwijs' en projectmatig afstemmen en integreren van beleid op regionaal niveau. Het verleden heeft uitgewezen dat directe identiteitsvorming in deze complexe regio niet werkt, en dit heeft in de laatste jaren van de samenwerking dan ook slechts een secundaire rol gespeeld.

3.1.5.2 Interne en externe representatie van de institutie en de regio

De samenwerking in de RSD-Samenwerkingsorganisatie was in eerste instantie gericht op interne regionale beleidsafstemming. Daarom was voor de organisatie in de eerste plaats van belang dat er een goede communicatie bestond tussen de institutie en de betrokken partijen. Vooral het afstemmen van de agenda van de institutie met de agenda's van de betrokken partijen was van groot belang voor de motivatie van alle actoren en voor het interne draagvlak. De RSD-organisatie communiceerde voornamelijk op bestuurlijk niveau met haar leden, door hen actief te betrekken bij gezamenlijke projecten. Daarnaast organiseerde de institutie jaarlijks enkele 'Deltadagen', en gaf zij een nieuwsbrief uit die enkele malen per jaar verscheen en de actoren in de regio inzicht bood in de voortgang van de RSD-samenwerking. Op deze manier probeerde de institutie zich bij alle publieke en alle grote private en maatschappelijke organisaties in de Delta bekend te maken, en zich te profileren als hét regionale platform voor de Delta inzake economie, mobiliteit en leefmilieu (Rijn-Schelde Delta, 2002/2003, p. 89; Rijn-Schelde Delta, 2005⁴, p. 4; RSD Website, 2011). De RSD organisatie streefde er ook naar op Europees en mondiaal schaalniveau de Delta onder de aandacht te brengen (Rijn-Schelde Delta, 2005⁴, p. 4). De meest duidelijke uiting van dit streven is het project 'DeltaGIS' dat door middel van een website, <<http://www.mainportdelta.eu/>>, de beschikbare bedrijventerreinen in de regio grensoverschrijdend in kaart moest brengen en de regio op die manier moest promoten als aantrekkelijk vestigingsgebied voor internationale bedrijven. Deze website is echter nooit effectief in werking getreden.

Een bestuurlijke lobby voor de grensoverschrijdende regio als geheel is nooit van de grond gekomen. *"Er is geen gemeenschappelijkheid bereikt bij bewaking van de grote nationale projectdossiers, waarvan een gezamenlijke positionering en lobby extern invloed had kunnen hebben en intern cohesie had kunnen opleveren"* (Rijn-Schelde Delta, 2011, p. 15).

De Rijn-Schelde Delta Samenwerkingsorganisatie hanteerde dus vooral een strategie van introverte representatie. Zij hield zich primair bezig met communicatie naar participerende actoren in de regio, met het oog op het creëren van interne afstemming, bewustwording en draagvlak. Hierbij zijn de mogelijkheden die grensoverschrijdende samenwerking kan bieden door het wegnemen van interne barrières en door het ontwikkelen van functionele synergie, haar belangrijkste boodschap. Het uiteindelijke doel van de institutie was echter ook het naar buiten toe kunnen presenteren van een geïntegreerde regio met het oog op het aantrekken van investeringen en het verbeteren van de regionale economische concurrentiepositie. Als gevolg van de weinig praktische en weinig daadkrachtige samenwerking, en de beperkt gebleven interne afstemming, is deze externe communicatie eigenlijk nooit echt van de grond gekomen.

3.1.6 De bestuurlijke structuur van de institutie

3.1.6.1 De organisatorische structuur van de institutie

De Rijn-Schelde Delta Samenwerkingsorganisatie bestond organisatorisch uit een Stuurgroep, een Dagelijks Bestuur, een Begeleidingsgroep, een Kerngroep, een apart overleg voor de Zeehavens, en het RSD-management dat als secretariaat dienst deed (figuur 3.1.9). Een organisatiestructuur was voor de RSD-samenwerking nadrukkelijk slechts een hulpmiddel voor het engagement van de partners. Het zwaartepunt van de samenwerking lag bij de leden en niet in een geformaliseerde structuur. Wel onderkende de institutie dat een organisatiestructuur naar de buitenwereld toe voordelen heeft voor de herkenbaarheid en de praktische werking van het RSD-netwerk, en dat het bijdraagt aan de continuïteit van

de samenwerking zonder zelf bestuurlijk-inhoudelijke pretenties te ontwikkelen. De samenwerking kende geen eigen rechtspersoon; de financiële en rechtspositionele aspecten van de samenwerking werden behartigd door de provincie Noord-Brabant (Rijn-Schelde Delta, 2002/2003, pp. 92-95; Rijn-Schelde Delta, 2010, pp. 10-13).

Het besluitvormende bestuurlijke orgaan binnen de institutie was de Stuurgroep. Deze werd voorgezeten door de Commissaris van de Koningin van Noord-Brabant en de Gouverneur van Oost-Vlaanderen, en bestond verder uit beslissingsbevoegde afgevaardigden van vrijwel alle deelnemende partijen, te weten: de provincies Antwerpen, Noord-Brabant, Oost-Vlaanderen, West-Vlaanderen, Zeeland, en Zuid-Holland; de steden/gemeenten Breda, Brugge, Drechtsteden, Oostende, Stadsregio Rotterdam, en de Vereniging van Zeeuwse Gemeenten; de havens van Antwerpen, Gent, Moerdijk, Rotterdam,

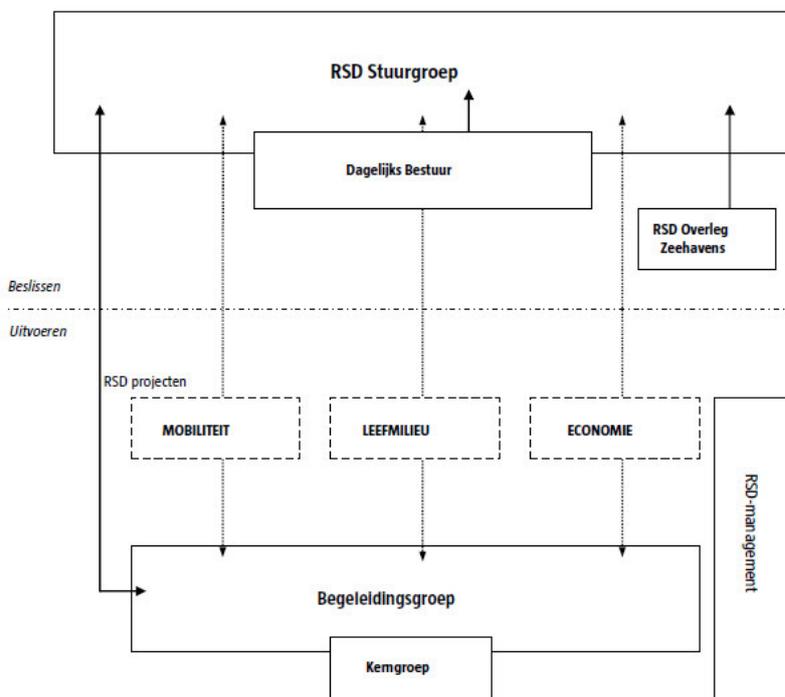
Zeebrugge en Zeeland Seaports; vanuit de Kamers van Koophandel en het bedrijfsleven: Kamer van Koophandel Zuidwest Nederland, en werkgeversvereniging Alfaport Antwerpen; de milieuorganisaties De Bond Beter Leefmilieu, en de Nederlandse milieufederaties verenigd in het Delta-overleg; vanuit Europa: de Benelux Economische Unie; en de landsoverheden vertegenwoordigd door de ambassadeurs van België en Nederland.

Het Dagelijks Bestuur (DB) werd eveneens voorgezeten door de beide covoorzitters van de Stuurgroep en werd aangevuld met de zes portefeuillehouders van de provincies en één vertegenwoordiger van de Vlaamse Regering, welke tevens lid waren van de Stuurgroep. Het DB coördineerde de uitvoering van de besluiten van de Stuurgroep en borgde deze bij provincies en de bevoegde centrale overheden, en gaf richting aan de samenwerking en haar activiteiten. Het DB nam al haar besluiten na consultatie van de Stuurgroep of formuleerde voorstellen ter besluitvorming in de Stuurgroep.

Daarnaast functioneerde de Begeleidingsgroep, bestaande uit ambtelijke vertegenwoordigers van de stuurgroepleden en vertegenwoordigers van aangezochte relevante organisaties, als klankbord ter voorbereiding van de besluitvorming in de Stuurgroep. In deze overleggroep vond opinievorming en uitwisseling van standpunten plaats.

De Kerngroep bestond uit ambtelijke vertegenwoordigers van de zes provincies, de gezamenlijke Kamers van Koophandel, de havenbedrijven van Antwerpen en Rotterdam en de Benelux. De Kerngroep gaf samen met de Deltamanager leiding aan de voortgang van de samenwerkingsactiviteiten.

Figuur 3.1.9: Organigram van de Rijn-Schelde Delta Samenwerkingsorganisatie



Bron: Rijn-Schelde Delta, 2010, p. 11

Het 'Overleg Zeehavens' ontwikkelde binnen de RSD-doelstelling een bestuurlijke strategie en activiteiten voor de zeehavens, en formuleerde agendapunten en voorstellen ter besluitvorming in de Stuurgroep. In dit Zeehaven-overleg zetelden de drie Gouverneurs en de drie Commissarissen der Koningin van de betrokken provincies alsmede de CEO's van de Zeehavens binnen RSD. Daarnaast waren de beide regeringen vertegenwoordigd door hun CD en de DG van het ministerie van V&W en het kabinet van de Vlaamse Minister van Financiën, Begroting en Ruimtelijke Ordening. Ook de Secretaris-Generaal van de Benelux nam deel aan de vergadering. De covoorzitters zaten de vergadering voor en deden in de Stuurgroep en het Dagelijks Bestuur verslag van de resultaten.

Het management functioneerde als een kleine professionele organisatie die de bestuurlijke samenwerking begeleidde, en bestond uit een dagelijkse Deltamanager die leiding gaf aan het secretariaat en de adviseurs. Het secretariaat kende in personele zin principieel een beperkte omvang en steunde in belangrijke mate op de inzet van de partners.

Ook de individuele projecten werden organisatorisch getrokken door één van de partners, en stonden onder leiding van één lid van de Stuurgroep, en waar mogelijk twee (uit beide landen één). De samenwerking rond deze projecten vond plaats in de thematische werkgroepen, mobiliteit, leefmilieu en economie.

Uit dit overzicht blijkt ook weer het politiek-ambtelijk karakter van de samenwerking. De vertegenwoordigers van de in de samenwerking betrokken actoren waren voor het grootste deel afkomstig uit de wereld van de ruimtelijke ordening. Verder gaat het om personen die betrokken zijn bij milieubeleid, regionaal-economisch beleid en havenbeleid (De Vries, 2002, p. 270, 272; Rijn-Schelde Delta, 2010, pp. 10-13; RSD Website, 2011).

De organisatorische structuur van de Vlaams-Nederlandse Delta is momenteel nog niet tot in detail bekend, maar verschillen ten opzichte van de RSD-Samenwerkingsorganisatie zullen waarschijnlijk liggen in de meer centrale rol van de zes provincies, en in de grotere betrokkenheid van de zeehavens in de regio. Verder zal het hier waarschijnlijk een organisatie met een lichte netwerkstructuur zonder beslissingsmacht gaan betreffen met een sterke focus op logistiek-economische afstemming, waardoor de verantwoordelijkheid voor de samenwerking nog meer dan in de RSD zal komen te liggen bij de individuele participerende actoren, en er minder sturing zal zijn vanuit de institutie (Coeck, 2012; Drijgers, 2012).

3.1.6.2 De interactiefrequentie

De Stuurgroep kwam tweemaal per jaar bijeen, een voor- en een najaarsvergadering, eenmaal in Vlaanderen en eenmaal in Nederland. Enkele weken voorafgaand aan deze vergaderingen kwam de begeleidingsgroep bijeen om de besluitvorming voor te bereiden. Het dagelijks bestuur vergaderde maximaal vier maal per jaar (Rijn-Schelde Delta, 2010, pp. 10-13; RSD Website, 2011).

3.1.6.3 De legalisering en financiering van de institutie en haar projecten

Het ontbreken van een wettelijke basis voor samenwerking deed afbreuk aan de daadkracht van de institutie, en zorgde ervoor dat de institutie voor de legitimatie van overeengekomen beleid afhankelijk was van de implementatie van dit beleid door de participerende actoren in hun traditionele, officiële besluitvormingssystemen. Elk project werd geleid door een actor met bestuurlijke legitimiteit, waardoor de samenwerking een wettelijke basis kreeg (De Vries, 2008, p. 62).

De deelnemende partijen in het samenwerkingsverband prefereerden ook een 'licht' en informeel overlegorgaan, en achtten het niet wenselijk bevoegdheden over te dragen aan het samenwerkingsverband, waardoor de institutie getypeerd kan worden als een semipermanente netwerkorganisatie. De samenwerkingsorganisatie was geen openbaar lichaam met privaat- of publiekrechtelijke handelingsbekwaamheid, en moest haar kracht zoeken in gemeenschappelijke positiebepaling, onderzoek en vrijwillige beleidsafstemming (De Vries, 2008, p. 58; Rijn-Schelde Delta, 2011, p. 9). *"De Rijn-Schelde Delta Samenwerkingsorganisatie is subsidiair aan in de Delta werkzame organisaties en aan de daaruit voortkomende activiteiten"* (Rijn-Schelde Delta, 2005⁴, p. 4). De institutie beschikte zodoende niet over middelen om inpassing van overeengekomen beleid door de betrokken partijen in hun individuele beleid af te dwingen. Dit leidde ertoe dat resultaten uit projecten en besluiten van de Stuurgroep niet altijd een duidelijke doorvertaling vonden in de besluitvormingsprocessen van de partners. *"Hierdoor is het vermogen van de samenwerking als geheel om plannen door te zetten beperkt"* (Rijn-Schelde Delta, 2002/2003, pp. 11-12).

De financiën van de RSD-Samenwerkingsorganisatie werden beheerd door de hiervoor verantwoordelijke provincie Noord-Brabant. De Samenwerkingsorganisatie kende algemene inkomsten en projectinkomsten. De Vlaamse partners en de Nederlandse partners droegen jaarlijks ieder voor de helft bij in de algemene inkomsten. Dit gebeurde volgens een vooraf afgesproken jaarlijkse bijdrage per partner. Deze werd jaarlijks geïndexeerd met een grensoverschrijdend gemiddelde van de CPI index (Consumer Price Index voor de dienstensector).

Uit de algemene inkomsten werden bekostigd:

- het management van de Delta organisatie (personele en huishoudelijke kosten);
- de communicatie;
- de kosten voor, door de Stuurgroep goedgekeurde, initiatieflaten van startende projecten en bijdragen aan activiteiten; en
- enkele generieke projecten, waar onder de herziening van het Deltaperspectief.

De partners in de diverse projecten deelden gezamenlijk in de kosten van de door hen contractueel gedragen projecten. Deze projectbudgetten werden in beginsel beheerd door de aangewezen trekker van het afzonderlijke project. Het streven was erop gericht om waar mogelijk ondersteuning door anderen te verkrijgen, bijvoorbeeld vanuit de Europese Unie. Deze Europese cofinanciering was in de beginjaren van de samenwerking voor actoren ook een reden om zich aan te sluiten bij de samenwerkingsorganisatie. Maar in de praktijk speelde Europese cofinanciering een zeer beperkte rol binnen de RSD-samenwerking, voornamelijk als gevolg van de administratieve last en bijkomende vereisten die EU-subsidies met zich meebrengen. Onder projectinkomsten werden gelden verstaan die de – voor een project verantwoordelijke – partner eventueel kon inbrengen in de RSD-begroting ter realisering van een samenwerkingsproject door het secretariaat.

De medewerkers van het secretariaat waren in dienst bij een van de partners. Hun salarissen werden vanuit het RSD-budget door de provincie Noord-Brabant aan de partners betaald. De provincies Noord-Brabant en Oost-Vlaanderen waren de formele instanties die zo nodig in rechte traden voor het secretariaat van de RSD-Samenwerking. Externe consultants, adviesbureaus en adviseurs werden ingeschakeld nadat zij vooraf een offerte en prijsopgave voor hun te leveren diensten ingediend hadden bij het secretariaat. Deze diensten vielen onder de gebruikelijke aanbestedingsvoorwaarden van de voor de samenwerkingsorganisatie in rechte optredende provincie.

Ter indicatie van het budget van de RSD-Samenwerkingsorganisatie: de jaarbegroting van de RSD-samenwerkingsorganisatie bedroeg in 2011: €475.000, opgebouwd uit algemene en

personele kosten (€300.000) en €175.000 voor projecten (De Vries, 2008, p. 62; Rijn-Schelde Delta, 2005⁴, pp. 10-11; Rijn-Schelde Delta, 2011, p. 29).

Uit de bestuurlijke structuur blijkt dat de RSD-organisatie voornamelijk een overlegstructuur was, die zelf weinig projecten uitvoerde. Met behulp van de bestuurlijke structuur probeerde de institutie, zonder de samenwerking te formaliseren, een zekere institutionele duurzaamheid te verwerven. Voor de uitvoering en financiering van haar activiteiten was zij echter volledig afhankelijk van de wil en financiële bijdragen van de participerende actoren. Dit kwam haar duurzaamheid, daadkracht en de continuïteit van haar activiteiten niet ten goede.

3.1.7 Conclusie

Uit bovenstaande analyse van de Rijn-Schelde Delta Samenwerkingsorganisatie blijkt dat deze institutie getypeerd kan worden als een informele, regionaal-bestuurlijke netwerkorganisatie.

De basis voor samenwerking tussen de in de institutie participerende actoren was hoofdzakelijk instrumenteel van karakter, maar had ook symbolische kenmerken. Door de enorme regionale complexiteit en grote verscheidenheid aan belangen in de regio bleek het lastig een gemeenschappelijke identiteit, of een grensoverschrijdend regionalisme, te ontwikkelen. Daardoor spitste de samenwerking zich de laatste jaren toe op instrumentele afstemming van beleid in enkele, voor regionaal-economische ontwikkeling belangrijke, beleidsvelden. Binnen de institutie werden door de participerende actoren afspraken gemaakt en normen vastgesteld met betrekking tot het individueel na te streven beleid ten aanzien van deze beleidsvelden. Het feit dat de samenwerking niet resulteerde in concrete fysieke projecten, maar in regionale functionele streefbeelden, die in het verleden ook, door middel van kaarten en logo's, de gezamenlijke beleidsdoelen symboliseerden, gaf de samenwerking een symbolische, mobiliserende, en identiteitsvormende nuance. Naar verwachting zal binnen de Vlaams-Nederlandse Delta in de toekomst geen streefbeleid meer worden ontwikkeld, en zal meer nadruk komen te liggen op stroomlijning, afstemming en uitwisseling, waardoor deze institutie slechts nog faciliterend zal zijn voor overleg, en geen richtinggevende rol meer zal spelen. Hierdoor zal de symbolische component volledig uit de samenwerking verdwijnen.

De historisch gegroeide verscheidenheid in de regio vond tevens zijn weerslag in de mate en aard van betrokkenheid van de actoren bij de samenwerking in de RSD-Samenwerkingsorganisatie. De binding met de Rijn-Schelde Delta als geheel was bij de individuele actoren te beperkt om een regionale institutie te bouwen op basis van territoriale verbondenheid. Daarom werd de samenwerking tussen de actoren in de RSD-organisatie gekenmerkt door functionele afstemming van enkele beleidsvraagstukken. Deze functionele afstemming kwam ook voort uit het initiële doel van de samenwerking, namelijk het verbeteren van de regionale economische concurrentiepositie. Voor de interactie tussen de actoren betekende dit dat deze uitsluitend 'horizontaal' verliep, dat wil zeggen informeel, op basis van gelijkwaardigheid, en met direct grensoverschrijdend contact tussen regionale actoren. Dit leidde ertoe dat de samenwerking binnen de institutie een zekere vrijblijvendheid kreeg, met een relatief lage intensiteit en frequentie van contact tussen de actoren.

In Blatter's (2001, 2004) typologie van grensoverschrijdende instituties wordt een institutie die een primair instrumentele basis voor samenwerking combineert met een voornamelijk functionele verbondenheid van actoren, een *connection* genoemd.

Het schaalniveau waarop in de RSD-verband werd samengewerkt legitimeert een dergelijke classificatie van de RSD-institutie als *connection*. De RSD-organisatie stelde zich namelijk voor als functionerend in een 'globaal begrensde regio'. Binnen deze regio werden door de institutie projecten geïnitieerd met enigszins afwijkende regionale schaalniveaus, afhankelijk van de instrumentele onderlinge afhankelijkheid van de beleidsfuncties rond welke werd samengewerkt, zoals mobiliteit, leefmilieu, economie, en toerisme.

In de eerste jaren na de oprichting van de institutie, werd de samenwerking nog gekenmerkt door een relatief brede functionele reikwijdte. De RSD-organisatie was echter niet te typeren als een 'all-purpose'-institutie, omdat zij geen integraal, gebiedsdekkend beleid ontwierp, maar al snel ging samenwerken op basis van projecten in verschillende beleidsvelden. Deze brede functionele reikwijdte is geen kenmerk van een *connection*, maar past beter binnen het ideaaltype van de *consociation*. In de laatste jaren heeft binnen de institutie een aangescherpte regionaal-economische focus plaatsgevonden, waardoor de functionele reikwijdte van de institutie versmalde, wat een kenmerk is van een *connection*.

Het type actoren dat participeerde in de Rijn-Schelde Delta Samenwerkingsorganisatie was vrijwel uitsluitend van regionaal niveau. De betrokkenheid van supra-regionale en lokale actoren was in de praktijk beperkt. Tevens werd de institutie gedomineerd door publieke actoren. Zij was wel toegankelijk voor private actoren, maar in de loop der jaren is hun invloed beperkt gebleken. Het regionaal-bestuurlijke karakter dat de institutie hierdoor kreeg, gaf haar een zekere territoriale nuance, die niet overeenkomt met Blatter's (2001, 2004) ideaalbeeld van een *connection*, waarin zowel publieke als private actoren van verschillend schaalniveau participeren, maar is eerder typerend voor een *consociation*.

Ook de kenmerken van de binnen de institutie participerende actoren laten zien dat de institutie kenmerken van een *consociation* in zich droeg. Het initiatief voor de samenwerking kwam namelijk van regionale bestuurders, die de grensoverschrijdende samenwerking stimuleerden. De projectmatige, functionele interactie die de laatste jaren binnen de institutie domineerde, vertoont echter weer een dominantie van ambtelijke vertegenwoordigers van regionale overheden, met name 'planners', wat weer een kenmerk van een *connection* is.

De interactie tussen de regionale actoren in de institutie verliep overwegend 'horizontaal', waarbij de besluitvorming plaatsvond op basis van gelijkwaardigheid en consensus. De moeizame betrokkenheid van private, non-gouvernementele en lokale actoren doet echter wel enigszins afbreuk aan dit gelijkwaardige karakter van de besluitvorming. Als gevolg van deze horizontale interactie kreeg de samenwerking binnen de institutie een informeel karakter, zonder duidelijk besluitvormingsmechanisme, waardoor overeengekomen beleid niet wettelijk werd vastgelegd. Dit alles komt overeen met het ideaaltype van de *connection*. De wijze van interactie binnen de institutie was primair inductief van aard, al had zij ook een deductieve component. Van een verschuiving van technocratische naar symbolische interactie, wat volgens Blatter (2001, 2004) kenmerkend is voor de huidige grensoverschrijdende institutionalisering in Europa, is in de RSD-organisatie echter geen sprake. In de beginjaren van de samenwerking is zeker gestreefd naar symbolische interactie, maar door de grote regionale diversiteit is deze strategie onsuccesvol gebleken,

waardoor de wijze van interactie in de laatste jaren, niet zozeer een technocratisch karakter kreeg, maar wel meer pragmatisch en instrumenteel van aard werd.

Door het informele karakter van de samenwerking beschikte de Rijn-Schelde Delta Samenwerkingsorganisatie over een aanzienlijke flexibiliteit, maar hierdoor is zij ook kwetsbaar gebleken wanneer participerende actoren besluiten zich uit de samenwerking terug te trekken. Het ontbreken van een wettelijke basis gaf de institutie weinig daadkracht. En haar smalle financiële basis bedreigde haar duurzaamheid en continuïteit. Dit is in overeenstemming met de kenmerken van een *connection*.

Hieruit blijkt dat de Rijn-Schelde Delta Samenwerkingsorganisatie in de laatste jaren van haar functioneren, volgens Blatter's (2001, 2004) typologie, het beste gekarakteriseerd kan worden als een *connection*. In de eerste jaren na haar ontstaan had zij echter ook nog verschillende kenmerken van een *consociation*. We kunnen stellen dat zij in de loop der jaren, doordat het onmogelijk bleek een gezamenlijke regionale identiteit en visie te ontwikkelen, is opgeschoven van een *consociation* in de richting van een *connection*, waarbij een versmalling van haar functionele reikwijdte is opgetreden. Dit streven naar een grensoverschrijdend regionalisme in de beginjaren kan gezien worden als een verklaring voor de, in de loop der jaren voortdurende, dominantie van regionale publieke actoren, en voor de moeizame participatie van private actoren. Door haar regionaal-bestuurlijke karakter kan de Rijn-Schelde Delta Samenwerkingsorganisatie wellicht ook getypeerd worden in de terminologie van Allen en Cochrane (2007), als een 'regionale vereniging'.

3.2 Euregio Scheldemond

Euregio Scheldemond ontleent haar naam aan de ligging van de regio rond de monding van de rivier de Schelde, en is een grensoverschrijdend samenwerkingsverband tussen de Belgische provincies Oost- en West-Vlaanderen en de Nederlandse provincie Zeeland. Deze samenwerking verloopt via grensoverschrijdend overleg in de Scheldemondraad, en in haar vakgroepen en gemeentelijke clusters. De samenwerking krijgt mede vorm door het Europese subsidieprogramma INTERREG. Euregio Scheldemond acht samenwerking in de Schelderegio van groot belang; *“de grens is immers maar een kunstmatige, onnatuurlijke scheidslijn in het gebied van de Schelde”* (Euregio Scheldemond Website, 2011).

3.2.1 Het ontstaan van de institutie

In de Scheldemond wordt al sinds de jaren zestig van de twintigste eeuw samengewerkt, vooral tussen de provincies West-Vlaanderen en Zeeland, en voornamelijk rond thema's als onderwijs en culturele uitwisseling, en later ook rond waterproblematiek. Deze samenwerking was doorgaans informeel van karakter. De bijzondere geografische ligging van Zeeuws-Vlaanderen is vanouds een belangrijke overweging geweest om in deze regio tot grensoverschrijdende samenwerking over te gaan. Opgesloten tussen de landsgrens en de Westerschelde neemt dit gebied binnen Nederland vanouds een eilandpositie in, waardoor uitzonderlijke regelingen vereist zijn op het gebied van bijvoorbeeld de acute gezondheidszorg. Lange tijd was het gebied, ter bevordering van haar concurrentiepositie, het enige gedeelte van Nederland waar op zondag de winkels hun deuren openen. En het hoge percentage ingezetenen met de Belgische nationaliteit leidt ertoe dat veel Zeeuws-Vlamingen soms een Vlaamse oplossing voor een probleem verkiezen boven een Nederlandse. Hoewel het isolement van Zeeuws-Vlaanderen met het tot stand komen van de Westerscheldetunnel in 2003 is verminderd, blijven de banden tussen Zeeuws-Vlaanderen en de Vlaamse grensregio hecht (Euregio Scheldemond Website, 2011).

Vanaf de jaren tachtig gingen, geïnspireerd door de samenwerking binnen Euregio's, stemmen op in het Europese Parlement om grensoverschrijdende interregionale samenwerking te stimuleren. Door het lokaal stimuleren van intensieve grensoverschrijdende contacten langs de binnengrenzen van de Europese Unie, gaven Europese Commissie en Parlement uitdrukking aan hun wens om de barrièrefunctie van die Europese binnengrenzen, met behulp van het creëren van vrij verkeer van goederen, mensen en diensten, te verkleinen. Vanaf het begin van de jaren negentig werd die wens van interregionale grensoverschrijdende samenwerking van de zijde van de Europese Commissie ook financieel gesteund, via het tot de Structuurfondsen behorende initiatief INTERREG. Dit zorgde in de grensregio's voor een stimulans om tot een gezamenlijke aanpak van projecten over te gaan, en daarvoor meer financiële middelen vrij te maken dan voorheen. Ook betekende dit dat de samenwerking verschoof van bestuurlijke contacten naar werkcontacten.

In diezelfde tijd werd ook in de Euregio Scheldemond de samenwerking structureel verankerd, en op 16 november 1989 tekenden de Gouverneurs van de provincies Oost-Vlaanderen en West-Vlaanderen en de Commissaris van de Koningin van Zeeland een intentieverklaring voor samenwerking op basis van het 'Benelux Verdrag voor grensoverschrijdende samenwerking.'

In deze jaren was Euregio Scheldemond nog geen formele rechtspersoon, maar een praktijksamenwerking met een secretariaat te Gent en 'schakelambtenaren' vanuit elk van de drie provincies. Hoewel de oudste samenwerking in de Scheldemond vooral culturele uitwisseling betrof, kreeg Euregio Scheldemond vooral een economische taakstelling mee. In

1991 werd een 'Gemeenschappelijk Ontwikkelingsconcept' opgesteld, evenals een 'Actieprogramma' voor interprovinciale samenwerking. Deze beleidsdocumenten gaven aan welke beleidslijnen de deelnemende provincies in de eerste vijf tot zeven jaar hoopten te ontwikkelen, en op basis van deze documenten zijn een groot aantal projecten geïnitieerd, waarvoor tot medio 1999 subsidie beschikbaar werd gesteld binnen de programma's INTERREG I en II.

Op 13 december 1993 werd de intentieverklaring bezegeld met de ondertekening van een 'Afsprakenregeling' voor een interprovinciaal samenwerkingsverband, en werd tevens de Scheldemondraad geïnstalleerd, die sindsdien fungeert als motor achter de samenwerking. Naast de interprovinciale samenwerking stimuleerden de INTERREG-gelden ook de samenwerking tussen Kamers van Koophandel, verenigingen en stichtingen, zorginstellingen en de toeristische sector in de regio Scheldemond.

De bijzondere geografische ligging van Zeeuws-Vlaanderen kan gezien worden als oorzaak van de eerste kleinschalige initiatieven voor grensoverschrijdende samenwerking in de regio. Maar door de stimulans van de Europese integratie en het beschikbaar komen van de INTERREG-gelden, is pas een zekere structurele grensoverschrijdende samenwerking van de grond gekomen, en werd de samenwerking in Euregio-verband geformaliseerd. Hierbij richt Euregio Scheldemond zich nog wel steeds op het aanpakken van de typische kleinschalige grensvraagstukken die voortvloeien uit de bijzondere relatie tussen de gebieden aan beide zijden van de landsgrens (Euregio Scheldemond, 2000, p. 2,4; Euregio Scheldemond, 2010, p. 12; Euregio Scheldemond Website, 2011).

Doordat de grensoverschrijdende samenwerking in de Scheldemond eigenlijk pas goed op gang kwam met de introductie van de Europese structuurfondsen, kan met betrekking tot Euregio Scheldemond gesproken worden van een 'top-down'-geconstrueerde grensoverschrijdende institutie die sterk afhankelijk is van Europese cofinanciering. De samenwerking binnen de Euregio is daardoor ook duidelijk instrumenteel van karakter. Zij wordt vormgegeven door Europese regels waaraan grensoverschrijdende projecten dienen te voldoen, en door aan de INTERREG-programma's verbonden normen waaraan voldaan moet worden voor het verkrijgen van Europese cofinanciering. Van een symbolische of identiteitsvormende basis voor samenwerking is nauwelijks sprake. De institutie functioneert als een mechanisme, dat door de Europese Commissie en regionale partijen wordt gebruikt, om op rationele, functionele wijze controle uit te oefenen over beleidsvraagstukken die voortkomen uit de aanwezigheid van de internationale grens en waarvoor INTERREG-financiering kan worden aangevraagd. Hierbij richt de samenwerking zich op het wegnemen van de barrièrefunctie van de grens, met het oog op het creëren van grensoverschrijdende synergie op basis van de functionele onderlinge afhankelijkheid van de Vlaamse en de Nederlandse grensregio.

3.2.2 Het functioneren van de institutie

3.2.2.1 Beleidsvelden

Euregio Scheldemond is van oudsher een breed georiënteerd grensoverschrijdend overlegorgaan, en wil dit in de toekomst ook blijven. De Scheldemondraad, formeel het besluitvormende orgaan van Euregio Scheldemond, wordt omschreven als *"een overkoepelend samenwerkingsplatform, dat de gezamenlijke belangen van het werkgebied signaleert en formuleert en de grensoverschrijdende samenwerking bevordert op de terreinen milieu, ruimtelijke ordening, recreatie en toerisme, verkeer en vervoer, gezondheidszorg en welzijn, sociaal-economische aangelegenheden alsook onderwijs en cultuur"* (Euregio Scheldemond, 2004, p. 4).

De Euregio heeft dus een breed takenpakket, waarbij men zich richt op diverse beleidsthema's ter bevordering van de regionale ontwikkeling van het grensgebied. Door deze grote diversiteit in werkvelden, bestaat het gevaar dat er een enigszins gefragmenteerde vorm van samenwerking ontstaat. De Euregio is namelijk geen 'all-purpose' institutie die een gebiedsdekkend, integraal beleid voor de grensregio ontwikkelt. De werkwijze van de Euregio bestaat voornamelijk uit het faciliteren van de subsidiëring/financiering van projecten van derden, zowel overheden als private partijen. De criteria voor deze projecten worden vastgelegd in een gezamenlijk programma (De Vries, 2008, p. 58, 60; Euregio Scheldemond, 2011¹, p. 1).

Dit gezamenlijke programma, het 'Gemeenschappelijk Ontwikkelingsconcept (GOC)', is geen alomvattend beleidsplan van de drie provincies en andere deelnemers, maar eerder een toekomstgericht en dynamisch beleidsdocument dat vooral voor gemeenten en provincies in de Euregio Scheldemond bruikbaar is als leidraad bij het maken van beleidskeuzes. Hierbij gaat de aandacht vooral uit naar grensoverschrijdende aangelegenheden, zoals:

- 'Grensproblemen': beleidsissues waar de grens, of althans de maatschappelijke en beleidsmatige verschillen die eruit voortvloeien, een hinderlijke rol spelen. Hierbij geeft het GOC aan op welke manier tot een oplossing gekomen kan worden.
- 'Leermomenten': problemen die zich aan beide zijden van de grens voordoen worden soms met uiteenlopend beleid opgelost. Hier geeft het GOC aan wat men van elkaar kan leren.
- 'Schaalvoordelen': domeinen waar samenwerking voor de deelnemers efficiënter is dan ieder apart beleid ontwikkelen.
- 'Integraal beleid': een samenhangend plan van actie dat de grenzen tussen de sectoren niet alleen overschrijdt, maar waar mogelijk ook afbreekt.
- 'Structurering': bestuurlijke en ambtelijke structuren en technieken die een soepel en effectief verloop van de grensoverschrijdende samenwerking mogelijk maken met inachtneming van de beginselen van behoorlijk en democratisch bestuur.

Door deze zaken aan te gaan, streeft Euregio Scheldemond ernaar de barrièrefunctie van de landsgrens te verkleinen, en de diversiteit die eruit voortkomt te benutten (Euregio Scheldemond, 2000, pp. 5-6).

Hieruit blijkt nogmaals het instrumentele karakter van de samenwerking. De institutie tracht de objectieve onderlinge afhankelijkheid van materiele 'spill-overs' in de grensregio te managen, en subjectieve grensoverschrijdende synergiën te faciliteren.

Om het brede overleg dat binnen Euregio Scheldemond plaatsvindt een concrete projectmatige focus te geven, en de brede range aan projecten te structureren, zijn binnen Euregio Scheldemond verschillende vakgroepen ingesteld (Euregio Scheldemond Website, 2011):

Vakgroep Onderwijs: binnen deze vakgroep wordt uitwisseling tussen Vlaams en Zeeuws onderwijs gestimuleerd. De beleidsmakers wisselen ideeën en ervaringen uit in de vakgroepvergaderingen, of in de projectmatige werkgroepen rond specifieke thema's zoals onderwijsvernieuwing. De 'Vakgroep Onderwijs' heeft in deze projecten een faciliterende rol, en adviseert de provinciebesturen rond de subsidiëring van onderwijsprojecten en bespreekt de inhoudelijke resultaten. De 'Vakgroep Onderwijs' heeft slechts in beperkte mate zelf projecten uitgevoerd, maar heeft vooral adviserend en faciliterend gewerkt richting projecten geïnitieerd door onderwijsinstellingen. In deze vakgroep participeren naast de drie provincies ook de onderwijsinstellingen Provinciaal Handels- en Taalinstituut (PHTI), het Provinciaal Technisch Instituut (PTI) Kortrijk, en het ROC Westerschelde.

Vakgroep Ruimtelijke Ordening en Milieu: binnen deze vakgroep werd samengewerkt rond milieu en natuur, en vooral het thema water was hierbij een belangrijk focuspunt. Begin jaren negentig initieerde de vakgroep enkele projecten rond het beheer van grensoverschrijdende krekens. En later werd samengewerkt rond ruimtelijke ordening en milieu (ROM) in de 'Kanaalzone Gent-Terneuzen', waarin geïntegreerd gewerkt werd aan de ruimtelijke inrichting van de Kanaalzone en aan het verzoenen van belangen van bewoners, bedrijven en het milieu. Concreet waren deze projecten gericht op het uit elkaar halen van ruimtelijke functies als natuur, havenactiviteiten en wonen, waarbij bijvoorbeeld woonwijken werden afgebroken. Deze ROM-projecten, waarvoor INTERREG-financiering beschikbaar was, werden rond de eeuwwisseling afgerond (Drijgers, 2012). Later fungeerde de vakgroep vooral nog als adviserend orgaan, en ongeveer vanaf de eeuwwisseling is de vakgroep niet meer als zodanig samengekomen. Het grensoverschrijdend contact ging verder op projectbasis en in de Rijn-Schelde Delta Samenwerkingsorganisatie, hoewel niet gesproken kan worden van een één op één verschuiving van de activiteiten van Euregio Scheldemond naar de Rijn-Schelde Delta Samenwerkingsorganisatie (Drijgers, 2012).

Vakgroep Toerisme: binnen deze vakgroep wordt gestreefd naar het gezamenlijk uitspelen van toeristische troeven. De drie provincies zien elkaar niet zozeer als concurrenten, maar als bondgenoten met complementaire kwaliteiten voor het trekken van toeristen naar de regio. In de 'Vakgroep Toerisme' overleggen de gedeputeerden bevoegd voor toerisme met elkaar en worden projecten uitgevoerd, bijvoorbeeld met betrekking tot het ontsluiten van cultuurhistorisch erfgoed voor de toerist, en het ontwikkelen van (culturele) wandel- en fietspaden in de grensstreek. Daarnaast streeft zij er naar om ondernemers in de toerismesector in staat te stellen om te professionaliseren, en op die manier het toeristisch product van de regio te versterken en negatieve effecten van toerisme op bijvoorbeeld het milieu te beperken. In deze vakgroep participeren naast de drie provincies ook de instellingen: Westtoer, Toerisme Oost-Vlaanderen, en de Kamer van Koophandel Zeeland.

Vakgroep Veiligheid: De 'Vakgroep Openbare Orde en Veiligheid', opgericht in het jaar 2000, is een relatief jonge Euregionale vakgroep, maar tevens een van de meest actieve. De structuur van de vakgroep wijkt enigszins af van de andere vakgroepen, omdat zij geïntegreerd is in het 'Euregionaal Veiligheidsoverleg (EVO)', waarin naast de provinciebesturen ook de politie, brandweer, justitie en gemeenten vertegenwoordigd zijn. Zij bestaat uit drie werkgroepen, namelijk milieuhandhaving, verkeersveiligheid, en rampenbestrijding.

Vakgroep Welzijn en Zorg: grensoverschrijdende samenwerking rond welzijn en zorg helpt bij het behoud van voldoende zorgfaciliteiten in de meest dunbevolkte gebieden in de grensregio. Wanneer de grens verdwijnt voor patiëntenverkeer, thuiszorg, jeugdzorg en seniorenzorg kunnen schaalvoordelen worden behaald. Intensief contact tussen de sectoren in beide landen kan ook plaatsvinden in de vorm van kennisuitwisseling. Binnen de 'Vakgroep Welzijn' van de Scheldemondraad vindt dit soort overleg plaats. Tevens adviseert zij vanuit haar expertise, over de mogelijkheden van INTERREG-subsidiëring met betrekking tot welzijn en zorg. De 'Vakgroep Welzijn en Zorg' is niet zozeer actief in de uitvoering van projecten, omdat de provincies op dit vlak geen uitvoerende taak hebben. Bij de meeste projecten beperkte de vakgroep zich tot een actieve bijdrage in het denkproces voorafgaand aan de definitieve projectstart.

Vakgroep Cultuur: culturele samenwerking in de Euregio heeft een lange traditie. Vanaf 1989, nog voordat er via de Scheldemondraad officieel werd samengewerkt of via het INTERREG-programma subsidies werden gegeven, droeg de vakgroep al financieel bij aan

grensoverschrijdende culturele samenwerking. Door uitwisseling, het in beeld brengen van gezamenlijke geschiedenis en cultuur, en kennismaking tussen gewone mensen van beide zijden van de grens, tracht deze vakgroep de culturele barrière tussen het Vlaamse en Nederlandse deel van de Euregio te verkleinen. Zij ziet culturele samenwerking namelijk als het zaadje waaruit grensoverschrijdend handelen op andere terreinen kan groeien. Concreet komt dit tot uiting in grensoverschrijdende culturele projecten met betrekking tot fotografie, televisie, tentoonstellingen, documentaires en een culturele biografie van de regio. In deze vakgroep participeren naast de drie provincies ook de instellingen SCOOP Zeeland, en Stichting Cultureel Erfgoed Zeeland.

Vakgroep Economie: op economisch vlak wordt samengewerkt aan een grensoverschrijdende toeristische marketing van de kustzone, en aan de ontwikkeling van de economische levensader van de Euregio Scheldemond, de Kanaalzone Gent-Terneuzen, in de vorm van een onderzoek naar integratie van Gentse en Zeeuwse havengebieden en een strategische visie op bedrijventerreinen. Daarnaast delen de drie provincies een relatief grote agrarische sector, arbeidsintensieve bedrijvigheid, een kansrijke energiesector (windenergie, biobrandstoffen), en natuurlijk een strategisch positie binnen de delta van Rijn, Maas en Schelde als logistiek draaipunt voor Noordwest-Europa. In de vakgroep Economie wordt door de bevoegde bestuurders en ambtenaren kennis en ervaring uitgewisseld rond economische structuurversterking. Door de onderlinge relaties tussen bedrijven, ook over de grens, te versterken, tracht zij de bedrijvigheid sterker aan de regio te binden. Op die manier blijven goede banen voor de regio behouden. Ook worden innovatieprojecten ontwikkeld, bijvoorbeeld het project 'Bio Base Europe'. Dit project van bedrijven, kennisinstellingen en overheden betrokken bij de biogebaseerde energiesector in de 'Kanaalzone Gent-Terneuzen' werd mede op advies van de 'Vakgroep Economie' gestart in 2008 met een cofinanciering van de provincies Oost-Vlaanderen en Zeeland en het Interreg-IV programma van Grensregio Vlaanderen-Nederland. Naast de drie provincies participeren in deze vakgroep ook de Benelux Economische Unie, Impuls Zeeland, Interregionale Vakbondsraad (IVR) Schelde-Kempen, de Unie van Zelfstandige Ondernemers (UNIZO), de Kamers van Koophandel van Oost-Vlaanderen, West-Vlaanderen en Zeeland, de Brabants-Zeeuwse Werkgeversvereniging, het Algemeen Belgisch Vakverbond (ABVV), en het Algemeen Christelijk Vakverbond (ACV) Oostende-Westhoek.

Vakgroep Landbouw en Visserij: binnen deze vakgroep, die bestaat sinds het jaar 2000, wordt jaarlijks een themadag georganiseerd, bijvoorbeeld over biologisch boeren, energiebewust boeren, of agrarisch natuurbeheer, waaruit vaak concrete projecten voortkomen.

Naast de betrokkenheid bij bovenstaande beleidsthema's, participeert Euregio Scheldemond in het 'Europees netwerk voor grensoverschrijdende arbeidsbemiddeling' ('EURES' – 'European Employment Services'), een netwerk dat wordt gebruikt om het principe van vrij verkeer van werknemers binnen de Unie en de Europese Economische Ruimte (EER) in praktijk te brengen. Het netwerk regelt de samenwerking tussen de lidstaten, hun openbare diensten voor arbeidsbemiddeling, en de Europese Commissie.

EURES Scheldemond richt zich op werkgevers en werkzoekenden binnen de regio bestaande uit de provincies Antwerpen, Oost- en West-Vlaanderen, Noord-Brabant en Zeeland. Op deze manier wordt binnen Euregio Scheldemond gewerkt aan het wegnemen van barrières voor grensarbeid. 'EURES' bestaat inmiddels vijf jaar en is een samenwerking tussen Euregio Scheldemond, het CWI, de VDAB, de IVR Schelde-Kempen, de Kamer van Koophandel Zuidwest-Nederland, VOKA Kamer van Koophandel Oost-Vlaanderen, VOKA Kamer van Koophandel West-Vlaanderen, MKB-Zeeland, Unizo Oost-Vlaanderen en Unizo

West-Vlaanderen. In het kader van 'EURES Scheldemond' werden in de afgelopen jaren diverse 'job-beurzen' georganiseerd. Daarnaast worden binnen dit project 'ronde tafels' georganiseerd, waarbij specialisten in specifieke arbeidsmarkt- of sociale zekerheid-gerelateerde kwesties hun kennis bundelen en gezamenlijk oplossingen voor knelpunten trachten te bedenken (Euregio Scheldemond Website, 2011; EURES Scheldemond Website, 2011).

De activiteit en het succes van de samenwerking in de verschillende vakgroepen varieert. De vakgroepenstructuur is deels "slapend", maar heeft zeker betekenis binnen de grensoverschrijdende samenwerking in de regio, hoewel in het verleden meer dan tegenwoordig (Drijgers, 2012). De vakgroepen 'Toerisme', 'Welzijn en Zorg', en 'Ruimtelijke Ordening en Milieu' functioneren momenteel onvoldoende of in het geheel niet. De samenwerking rond Ruimtelijke Ordening en Milieu is ongeveer acht jaar geleden gestagneerd. De overige vakgroepen functioneren momenteel wel naar genoegen. Met name rond het thema 'cultuur' worden nog veel activiteiten ontwikkeld (Drijgers, 2012; Euregio Scheldemond, 2011¹, p. 1).

Voor de toekomst blijft de opzet van de samenwerking binnen Euregio Scheldemond met betrekking tot de Scheldemondraad en het Scheldemondfonds breed van karakter, maar zal zij zich met betrekking tot de INTERREG-programma's en overige grootschalige initiatieven duidelijk gaan focussen op enkele speerpunten. De sectoren die als speerpunt van de samenwerking zullen gaan dienen, zijn (Euregio Scheldemond, 2011¹, pp. 2-3):

- De sector van de 'bio-based economy', die de Schelde Delta koploper moet maken op het vlak van de overgang van een fossielgebaseerde naar een bio-gebaseerde economie,
- De sector 'assistieve technologie', ofwel de ontwikkeling van technische hulpmiddelen voor de zorgsector,
- De sector 'duurzame havens', vooral gericht op duurzaam energimanagement in en rond de industriële havens van Gent, Zeeland Seaports, Oostende en Zeebrugge,
- Naast de bovenstaande innovatietroeven zijn er drie overige centrale thema's voor de toekomst te identificeren: aquacultuur, adaptatie aan de klimaatverandering (vooral waterbeleid), en demografische veranderingen,
- Daarnaast zullen ook investeringen in mobiliteit, logistiek en transport, en in de meer traditionele grensoverschrijdende beleidsvelden van toerisme en recreatie mogelijk blijven.

Uit de analyse van de binnen de vakgroepen participerende actoren blijkt dat publieke regionale actoren, in de vorm van vertegenwoordigers van de drie provincies, een leidende rol hebben binnen de institutie. Maar ook private actoren participeren direct in de verschillende vakgroepen. Hierdoor krijgt de institutie zekere kenmerken van een governance-structuur.

Daarnaast wordt uit bovenstaande duidelijk dat de samenwerking een functioneel karakter heeft. Binnen de institutie wordt duidelijk samengewerkt langs de lijnen van de verschillende beleidssectoren, met het oog op het realiseren van specifieke doelen ten aanzien van bepaalde beleidsfuncties binnen deze sectoren. Van participatie van actoren op basis van een verbondenheid en affectie met het territorium van Euregio Scheldemond als geheel, is, ondanks de grote functionele reikwijdte, geen sprake. Deze functionele reikwijdte lijkt overigens ook te versmallen, doordat recentelijk een duidelijkere focus ontstaat op enkele functionele speerpunten.

3.2.2.2 Projecten

Omdat Euregio Scheldemond een breed georiënteerde institutie is, is het onmogelijk hier een uitputtende beschrijving te geven van de door de organisatie uitgevoerde projecten. Algemeen kan gesteld worden dat de projecten binnen Euregio Scheldemond doorgaans relatief kleinschalig zijn. Hierbij moet men denken aan kleinschalige infrastructurele projecten, projecten ter stimulering van de regionale economie, culturele en cultuur-historische activiteiten, en watermanagement-projecten. Deze kleinschaligheid komt voort uit het feit dat de financiële middelen beperkt zijn, en dat de tijdsspanne voor projecten – opgelegd door de EU – beperkt is, waardoor grote, langetermijn-projecten geen optie zijn (De Vries, 2008, p. 60).

In een terugblik op de eerste twintig jaar van officiële grensoverschrijdende samenwerking in de Euregio constateert de organisatie dat onder de vele grensoverschrijdende projecten die zijn uitgevoerd “*van alles wat*” te vinden is: “*onderwijsprojecten, culturele uitwisseling, veiligheid, stimulansen voor economische samenwerking, toerisme, [...]*” (Euregio Scheldemond, 2011², p. 3). In totaal zijn ongeveer 250 projecten uitgevoerd, voornamelijk kleinschalige ‘people-to-people’ projecten met budgetten van €10.000 tot €50.000, maar ook projecten met budgetten van enkele miljoenen, met het project ‘Bio Base Europe’, met een begroting van ruim 21 miljoen euro, als grootste project binnen de Euregio-samenwerking.

Deze kleinschalige, praktische en probleemoplossende samenwerking, onderstreept nogmaals het instrumentele karakter van de samenwerking. Alle projecten hebben een concreet, duidelijk afgebakend doel, en bevatten nauwelijks een symbolische, identiteitsversterkende component.

Wel zijn er in deze veelheid aan projecten enkele ‘rode draden’ waar te nemen; groepen projecten die binnen hetzelfde thema, en vaak vanuit hetzelfde grensoverschrijdende beleidsplan, werden geïnitieerd. Op deze manier hebben de drie partners in de Scheldemondraad getracht een zekere ‘lijn’ te houden in de uitvoering van de projecten, en hebben zij altijd vermeden om ad hoc losse projecten goed te keuren zonder relatie met het eigen beleid of gezamenlijke strategische ambities.

Enkele belangrijke ‘rode draden’ zijn de volgende clusterprojecten (Euregio Scheldemond, 2011²):

- Het ‘Grensoverschrijdend Kreekenbeleidsplan’, waaronder de ‘Staats-Spaanse Lijnen’: begin jaren ‘90 werd een ‘Grensoverschrijdend Kreekenbeleidsplan’ opgesteld, wat tot op heden geldt als de grensoverschrijdende totaalvisie op landschap, natuur, milieu en cultuurhistorie in de grensstreek. Projecten binnen dit cluster hebben betrekking op het landschappelijk herstel en de sanering van kreeken, en op het historisch cultuurlandschap in de grensstreek met haar forten en militaire verdedigingslijnes (Klap, 2012).
- Havensamenwerking en samenwerking rond havengerelateerde thema’s: doordat het onmogelijk is gebleken de havens in de regio te laten integreren en intensief te laten samenwerken, is nooit een integraal grensoverschrijdend beleid ten aanzien van havenactiviteiten tot stand gekomen. Maar in de loop der jaren zijn vooral de havens van Gent en Terneuzen, uitgebreid met Vlissingen, concrete projectmatige samenwerking aangegaan, vooral met betrekking tot havengerelateerde bedrijvigheid in de industriële ‘Kanaalzone Gent-Terneuzen.’ Zo werd er integraal beleid ontwikkeld op het gebied van veiligheid, en met de ‘Strategische Visie Bedrijventerreinen’ en het ‘Werkgevers Actieplan Kanaalzone’ ontstond ook samenwerking tussen werkgevers in de ‘Kanaalzone’. Getracht wordt deze private samenwerking verder uit te bouwen, en in het project ‘Grenzeloze Kanaalzone’ vindt integrale afstemming plaats tussen de

havenbedrijven van Gent en Terneuzen en de betrokken overheden in een gezamenlijke, aanvankelijk ruimtelijke, maar tegenwoordig vooral sociaaleconomische visie. Euregio Scheldemond heeft in de jaren negentig een belangrijke rol gespeeld bij het opstarten van deze projecten rond ruimtelijke ordening en milieu in de Kanaalzone Gent-Terneuzen, door een forum te bieden waarin Vlaamse en Nederlandse partners ervaringen konden uitwisselen en hun methodologie konden afstemmen, en door het coördineren van de INTERREG-cofinanciering van deze grensoverschrijdende afstemming. Deze INTERREG-cofinanciering betekende een belangrijke stimulans voor het opstarten van de projecten. Maar in de laatste jaren is de Euregio niet meer direct betrokken bij deze samenwerking, en wordt het directe, maar relatief vrijblijvende en veel minder concrete, overleg tussen Gent en Terneuzen gefinancierd uit tal van bronnen, waarvan INTERREG-cofinanciering er slechts één is (Drijgers, 2012; Gevaert & Van Wesenbeeck, 2012; Voets & De Rynck, 2004). In het kielzog van de bestuurlijke en private toenadering werd ook de academische wereld in de 'Kanaalzone' betrokken, met name in de samenwerking rond het grensoverschrijdend cluster van bio-gebaseerde economie, waarvoor regionale opleidingsfaciliteiten ontwikkeld worden. Het project 'Bio Base Europe', dat in 2008 van start is gegaan, geldt als het grootste project dat ooit door het Vlaams-Nederlandse INTERREG-programma is gefinancierd, en de start van dit project is door de vakgroep 'Economie' gefaciliteerd.

- Maritiem erfgoed: projecten binnen dit cluster hebben bijgedragen tot het ontwikkelen en uitbreiden van het maritieme cultuurtoerisme op basis van het cultuur-historisch en archeologisch erfgoed in de regio. Door het maritiem erfgoed, zoals oude boten en scheepswerven, toeristisch toegankelijk te maken, werd de lokale economie in steden als Blankenberge, Dendermonde, Kruikebeke, Veere, Vlissingen, Gent, Knokke-Heist en Oostende gestimuleerd, en werd werkgelegenheid gecreëerd. De maritieme geschiedenis van Euregio Scheldemond is digitaal beschikbaar gemaakt, en intensief gepromoot in nautische magazines en op maritieme evenementen.

Andere, in de afgelopen jaren gerealiseerde, projecten die de organisatie van bijzonder belang acht zijn ondermeer 'grensoverschrijdende busverbindingen', 'grensoverschrijdende riolering', projecten ter stimulering van grensoverschrijdende bedrijfsrelaties, en scholings- en opleidingsprojecten (Euregio Scheldemond, 2011², p. 27).

Er vindt dus een zekere afstemming plaats tussen de verschillende beleidsthema's, maar dit leidt niet tot een regiobreed integraal beleid, waardoor de basis voor samenwerking duidelijk functioneel blijft en Euregio Scheldemond niet gezien kan worden als een territoriale 'all-purpose organisatie'.

Het schaalniveau waarop projectmatig wordt samengewerkt, is relatief laag. Het officiële schaalniveau van de samenwerking is wel duidelijk afgebakend, en is opgebouwd uit de territoriale jurisdicties van de drie coördinerende provincies. Maar de meeste projecten concentreren zich op de directe omgeving van de landsgrens, hoewel zij in schaalniveau licht van elkaar verschillen, al naar gelang de functionele samenhang van de beleidsissues. Deze focus op de directe grensregio komt voort uit de doelstelling van de institutie om de barrièrefunctie van de grens te verminderen. Doordat het schaalniveau van de projectmatige samenwerking bepaald wordt door de instrumentele onderlinge afhankelijkheid van de beleidsfuncties, kan niet gesproken worden van re-territorialisering van politieke macht op het grensoverschrijdende schaalniveau van de Euregio. Euregio Scheldemond functioneert als een platform voor de implementatie van multi-level beleid, maar ontwikkelt zich in het geheel niet tot een nieuwe, regionale bestuurslaag in een hiërarchisch, federalistisch bestuurlijk systeem.

Uit de projectmatige resultaten van de samenwerking, die in lijn lijken te zijn met de functionele onderlinge afhankelijkheid in de grensregio, en die ook focussen op de directe omgeving van de landsgrens, blijkt op het eerste gezicht geen duidelijke discrepantie tussen de administratieve implementatie van INTERREG-beleid en de ruimtelijke en sociaaleconomische samenhang van de grensregio. Toch vindt grensoverschrijdende afstemming van beleid en uitwisseling van informatie over een belangrijk thema als ruimtelijke ordening niet plaats binnen Euregio Scheldemond, maar in het bestuurlijk overleg VlaNed, een commissie van de Benelux, en staat het INTERREG-programma relatief los van andere grensoverschrijdende initiatieven (Drijgers, 2012). Euregio Scheldemond is puur gericht op het verkrijgen van INTERREG-cofinanciering, en is niet leidend in de grensoverschrijdende samenwerking. Haar initiatieven staan relatief los van andere grensoverschrijdend overlegstructuren over ruimtelijke ordening in de regio, en leveren daardoor geen fundamentele, structurele bijdrage aan de grensoverschrijdende integratie van ruimtelijke projecten. Dit heeft echter niet in eerste instantie te maken met een discrepantie tussen het schaalniveau van Euregio Scheldemond en de functionele reikwijdte van grensoverschrijdende beleidsissues, hoewel de Rijn-Schelde Delta idealiter een beter schaalniveau zou zijn. Ook nu de verantwoordelijkheid voor de INTERREG-cofinanciering op het hogere schaalniveau van de 'Grensregio Vlaanderen-Nederland' ligt, wordt van deze financiële bron in de grensoverschrijdende ruimtelijke planning namelijk nog steeds geen gebruik gemaakt. Het is ook niet zo dat binnen Euregio Scheldemond de verkeerde mensen met elkaar om tafel kwamen te zitten om ruimtelijke orderingsprojecten af te stemmen doordat de verschillende bestuurlijke schaalniveaus in Vlaanderen en Nederland andere bevoegdheden hebben, en dat daardoor de samenwerking rond dit thema binnen Euregio Scheldemond nooit echt van de grond is gekomen. Het feit dat in Nederland de provincies een grote mate van autonomie hebben in de ruimtelijke ordening en dat in Vlaanderen het Gewest de meeste bevoegdheden heeft, is niet de belangrijkste belemmering voor het uitblijven van structurele samenwerking binnen de Euregio. Dit 'probleem' van afstemming tussen het Nederlandse 'trechtermodel' en het Vlaamse 'mozaïekmodel' in de ruimtelijke planning doet zich namelijk voor bij alle grensoverschrijdende samenwerking rond ruimtelijke projecten, in welke institutie dan ook. Eerder spelen hierbij institutionele verhoudingen een rol. Euregio Scheldemond heeft zich niet weten te ontwikkelen tot een toonaangevende institutie voor het grensoverschrijdend afstemmen van vraagstukken rond ruimtelijke ordening. Het is het bestuurlijk overleg VlaNed van de Benelux dat deze rol naar zich toe heeft weten te trekken. Hierbij speelt mee dat de Benelux haar vanouds centrale rol rond economische samenwerking grotendeels is kwijtgeraakt aan de Europese Unie. Hierdoor is de Benelux zich gaan reorganiseren en is zij zich meer gaan richten op onder andere ruimtelijke ordening, waardoor Euregio Scheldemond eigenlijk slechts het INTERREG-programma coördineert, dat relatief los staat van het grensoverschrijdend overleg rond ruimtelijke ordening. In die zin bestaat er dus wel een discrepantie tussen de implementatie van het INTERREG-programma en de praktijk van grensoverschrijdend overleg over ruimtelijke ordening (Drijgers, 2012; Gevaert & Van Wesenbeeck, 2012).

3.2.3 De ontwikkelingsrichting van de institutie

3.2.3.1 Ontwikkelingen met betrekking tot het takenpakket en de organisatorische structuur

De belangrijkste wijziging in het takenpakket van Euregio Scheldemond heeft betrekking op het INTERREG-programma. In het jaar 2000 is het programma INTERREG III in werking getreden. Bij dit programma heeft de Europese Commissie de eis gesteld dat de twee

Vlaams-Nederlandse Euregio's, Scheldemond en Benelux Middengebied, samengevoegd worden met betrekking tot de coördinatie van de INTERREG-gelden. De Europese Commissie streeft hiermee een verregaande concentratie van de grensoverschrijdende samenwerking langs de Europese binnengrenzen na. Het resultaat hiervan was de oprichting van het nieuwe, ruimere samenwerkingsverband 'Grensregio Vlaanderen-Nederland'. Voor Euregio Scheldemond betekende dit dat zij vanaf het jaar 2000 niet meer zelf bepaalt of ingediende projecten in aanmerking komen voor INTERREG-financiering; deze bevoegdheid ligt bij de stuurgroep van de 'Grensregio Vlaanderen-Nederland'. Daarnaast houdt het Comité van Toezicht van de 'Grensregio Vlaanderen-Nederland' toezicht op de uitvoering van het programma, stelt zij aanvullende regelgeving voor het programma vast, en bewaakt zij de algemene strategie. Euregio Scheldemond fungeert met betrekking tot het INTERREG-programma nog slechts als contactpunt voor informatie over het indienen van projectaanvragen in de regio, en tevens vindt binnen de Scheldemondraad afstemming plaats van de participatie van de Scheldemondprovincies in de INTERREG-programma's. Deze door de Europese Commissie gewenste fusie tussen Euregio Scheldemond en Euregio Benelux Middengebied is echter niet voor honderd procent tot stand gekomen. Dit heeft te maken met institutionele belangen van de binnen deze twee Euregio's betrokken instanties en personen. Het gaat er in dit soort institutionele reorganisaties vaak om wie er macht krijgt en wie macht kwijtraakt. Kort gezegd gaat het om de vraag: *"Wie wordt er directeur"* (Drijgers, 2012). In het geval van de fusie van Euregio Scheldemond en Euregio Benelux Middengebied speelde vooral de vanouds koele relatie tussen de provincies Oost- en West-Vlaanderen enerzijds en de provincie Antwerpen anderzijds een rol (Drijgers, 2012; Euregio Scheldemond, 2002², p. 7; Euregio Scheldemond, 2003, p. 9; Euregio Scheldemond, 2004, p. 7; Euregio Scheldemond Website, 2011; INTERREG Vlaanderen-Nederland Website, 2011). Dit betekende dat Euregio Scheldemond als institutie formeel gezien een groot deel van haar financiële basis 'kwijtraakte'. Sinds het jaar 2008 probeert zij dit verlies aan autonomie op bescheiden wijze op te vangen door de introductie van het Scheldemondfonds. Met dit fonds maakt de Euregio een start met autonome subsidiëring, los van Europa. Tot op heden zijn met (co-)financiering van het Scheldemondfonds een zestiental projecten gerealiseerd, met budgetten van enkele tienduizenden euro. Naast projectfinanciering door middel van het Scheldemondfonds wordt binnen de Euregio nog steeds geprobeerd om goede projectideeën onderdak te geven bij INTERREG. In de praktijk van de grensoverschrijdende samenwerking speelt het Scheldemondfonds echter een verwaarloosbare rol (Drijgers, 2012; Euregio Scheldemond Website, 2011). Daarnaast is het in het algemeen de vraag of het INTERREG-systeem in haar huidige vorm zal blijven bestaan. In het jaar 2014 volgen wellicht structurele veranderingen in het systeem van Europese cofinanciering, die grote gevolgen kunnen hebben voor de beschikbaarheid van EU-gelden voor grensregio's. INTERREG-A, waarvan de regio Scheldemond profiteert, maar een land als Nederland als geheel op toelegt, zou kunnen komen te vervallen. De regio's willen dit Europese programma graag behouden, maar door haar eurosceptische houding *"diskwalificeert [Nederland] zichzelf hiervoor door niet meer te willen betalen en ook niets meer terug te willen krijgen vanuit Europa"* (Drijgers, 2012). En als Nederland uiteindelijk toch betaalt, zal zij wellicht pleiten voor herverdeling van dit geld door middel van een Europees fonds dat economische topsectoren stimuleert, wat zou betekenen dat dit geld in Nederland vooral in de Randstad en de regio Eindhoven terecht gaat komen en niet meer in de grensregio's (Drijgers, 2012).

Uit deze ontwikkelingen ten aanzien van de taken en structuur van de institutie blijkt haar gebrek aan duurzaamheid. Door haar smalle financiële basis is het voortbestaan van de institutie in haar huidige organisatorische vorm, en de continuïteit van haar beleid, niet

gegarandeerd, en neemt haar invloed op de praktijk van grensoverschrijdende samenwerking af.

Dit heeft een negatief effect op haar institutionele daadkracht. Door de grote afhankelijkheid van INTERREG-financiering om structureel grensoverschrijdende projecten te kunnen initiëren, en door de voorwaarden die de Europese Commissie aan deze Europese cofinanciering verbindt, staat zij onder sterke invloed van het Europese schaalniveau. De Euregio werd door de Europese Commissie gebruikt voor de implementatie van haar beleid ten aanzien van structurele versterking van Europese internationale grensgebieden. Uiteraard hebben de provinciale overheden dit Europese beleid omarmd om gebruik te kunnen maken van deze Europese financiering, en natuurlijk profiteren ook lokale en regionale actoren van dit beleid, maar de institutie zelf is hierdoor beperkt in haar autonome beleidsontwikkeling. Zij is vooral faciliterend ten aanzien van de implementatie van Europees beleid op lokaal en regionaal niveau, en is slechts in beperkte mate in staat zelf richting te geven aan de grensoverschrijdende samenwerking. Hieruit blijkt dat Euregio Scheldemond duidelijk het resultaat is van een historisch gegroeid institutionaliseringstraject, waardoor Europese, regionale en lokale actoren elkaar gevonden hebben met het oog op integratie van de grensregio, en waarbij de introductie van deze Europese structuurfondsen de belangrijkste stimulans was. Door deze ‘top-down’-invloed op het ontstaan van de Euregio en op haar functioneren, is zij slechts in zeer beperkte mate zelforganiserend, waardoor zij op basis van haar ontstaansgeschiedenis en functioneren niet getypeerd kan worden als een regionaal geconstrueerde, functionele ‘tool’.

3.2.3.2 Ontwikkelingen met betrekking tot het ledenbestand

Euregio Scheldemond is vooral een institutioneel middel voor de drie provincies, West-Vlaanderen, Oost-Vlaanderen en Zeeland, om Europese cofinanciering binnen te halen. Vertegenwoordigers van deze drie partners hebben in de voorbije jaren dan ook formeel het samenwerkingsverband gedomineerd, hoewel in de vakgroepen en in de projectmatige samenwerking ook private partijen direct betrokken zijn. Deze drie provincies, die het initiatief nemen binnen de institutie en de INTERREG-financiering coördineren, zorgen voor enige mate van stabiliteit. Zij willen graag de INTERREG-cofinanciering voor de regio Scheldemond behouden. Ook na het gedeeltelijk wegvallen van de verantwoordelijkheid voor de coördinatie van de INTERREG-financiering hebben zij er naar gestreefd binnen Euregio Scheldemond, zij het met minder daadkracht, grensoverschrijdend te blijven samenwerken.

Een constant streven van de Euregio is het vergroten van de betrokkenheid van de gemeenten geweest. Al bij de oprichting van Euregio Scheldemond stond de rol van de gemeenten in de grensoverschrijdende samenwerking hoog op de agenda. In de praktijk bleek het betrekken van de gemeenten echter keer op keer problematisch. Sinds het jaar 2000 zijn serieuze pogingen gedaan de gemeenten sterker te betrekken in de samenwerking. Sinds die tijd worden uit alle gemeenten in de drie provincies, telkens na gemeenteraadsverkiezingen, vertegenwoordigers verkozen voor de Scheldemondraad, en ook in de ‘Vakgroep Veiligheid’ zetelen vertegenwoordigers namens de Oost-Vlaamse, West-Vlaamse en Zeeuwse gemeenten. In 2001 werd een apart gemeentelijk orgaan aan de Scheldemond-organisatie toegevoegd, de ‘Permanente Kamer van Advies’. Elke gemeente kon een vertegenwoordiger naar deze ‘Kamer’ afvaardigen. Maar ook dit initiatief bleek niet bij machte om voor de nodige dynamiek te zorgen in de intergemeentelijke samenwerking. Daarom besloot de Scheldemondraad in 2005 een nieuwe weg te bewandelen, door de toevoeging van drie clusters van grensgemeenten aan de organisatie van de Euregio. Deze clusters van buurgemeenten onderhielden al bestuurlijke contacten met elkaar, maar gingen

binnen de Euregio meer structureel samenwerken aan en overleggen over projecten binnen de grenzen van hun gezamenlijke gemeentelijk grondgebied (Euregio Scheldemond, 2005, p. 1-2; Euregio Scheldemond, 2010, p. 12).

Het meest oostelijk gelegen cluster van grensgemeenten is het 'Intergemeentelijk Overleg Oost- en Zeeuws-Vlaanderen (IGO)', waarin de gemeenten Beveren, Sint-Gillis-Waas, Stekene, Hulst (en voorheen Axel, inmiddels deel van de gemeente Terneuzen) en sinds 2009 Moerbeke vertegenwoordigd zijn. Zij werken samen op het gebied van cultuurhistorisch erfgoed, en leefbaarheid en bereikbaarheid van het IGO-gebied ondanks de uitbreiding van de Antwerpse haven.

Het centrale cluster van samenwerkende gemeenten aan de Vlaams-Zeeuwse grens bestaat uit de Kanaalzonegemeenten Gent, Evergem, Zelzate en Terneuzen. Dit cluster is volledig gesitueerd rondom het zeekanaal Gent-Terneuzen. De havenactiviteiten in deze Kanaalzone en gerelateerde dossiers rond infrastructuur, ruimtelijke ordening en havengerelateerde bedrijvigheid vormen de belangrijkste onderwerpen van dit cluster.

Het meest westelijk gelegen cluster van samenwerkende gemeenten aan de Vlaams-Zeeuwse grens is het 'GOS', wat staat voor 'Grensoverschrijdende Samenwerking' van de gemeenten Sluis, Damme, Sint Laureins, Knokke-Heist en Maldegem. Het 'GOS' bestrijkt dus delen van alle drie de provincies binnen Euregio Scheldemond. Water is een belangrijk thema voor de gemeenten van het 'GOS', evenals toerisme en openbaar vervoer.

Deze drie clusters van gemeenten functioneren volgens de Euregio-organisatie naar genoegen (Euregio Scheldemond, 2011¹, p. 1; Euregio Scheldemond Website, 2011). Ondanks het instellen van deze clusters van grensgemeenten blijft het voor het Scheldemondsecretariaat niettemin een uitdaging om ook de verder van de grens gelegen gemeenten blijvend bij Euregio Scheldemond te betrekken. Voor deze gemeenten lijkt grensoverschrijdende samenwerking op het eerste gezicht minder urgent, waardoor hun interesse voor participatie vaak beperkt is (Euregio Scheldemond, 2005, pp. 1-2). Daarnaast is voor grotere gemeenten in de regio de huidige kleinschalige, rationele en praktische samenwerking in Euregio Scheldemond weinig interessant. De focus op samenwerking tussen grensgemeenten in kleinschalige projecten, bijvoorbeeld rond busverbindingen, heeft voor grote gemeenten, die meer gebaat zijn bij een meer fundamentele en structurele beleidsontwikkeling en grensoverschrijdende afstemming, geen prioriteit. Voor een stad als Gent bijvoorbeeld, is het project "Grenzeloze Kanaalzone" om deze reden veel interessanter. Ook in dit project werd in het begin van de samenwerking aandacht besteed aan gemakkelijk te realiseren onderwerpen als grensoverschrijdende busverbindingen, maar dit samenwerkingsverband ontwikkelt zich de laatste jaren in de richting van een meer fundamentele sociaaleconomische samenwerking. Dit geldt niet voor de gemeentelijke samenwerking binnen Euregio Scheldemond (Gevaert & Van Wesenbeeck, 2012).

Hierboven werd al duidelijk dat het Europese bestuursniveau, als stimulator en regelgever voor de grensoverschrijdende beleidsontwikkeling, sterk betrokken is bij de Euregio. Door de coördinerende rol van regionale actoren, in de persoon van vertegenwoordigers van de drie provincies, en door de betrokkenheid van lokale actoren bij het formuleren van projectvoorstellen en de concrete projectmatige uitvoering, heeft de institutie een vrij sterk 'multi-level'-karakter. Samen met de directe betrokkenheid van private actoren in de vakgroepen, leidt dit er toe dat de samenwerking binnen Euregio Scheldemond in principe getypeerd kan worden als multi-level governance.

3.2.3.3 Ontwikkelingen met betrekking tot het besluitvormingsproces

Tot het jaar 2000 bestond de werking van Euregio Scheldemond uit twee pijlers, de Scheldemondraad en het INTERREG-programma.

De besluitvorming over de INTERREG-financiering van projecten vindt sinds de afronding van het INTERREG II-programma, in het jaar 2000, niet meer plaats binnen Euregio Scheldemond, maar in de 'Grensregio Vlaanderen-Nederland'. Hierdoor is de INTERREG-structuur binnen Euregio Scheldemond opgeheven, maar omdat de fusie van Euregio Scheldemond en Euregio Benelux Middengebied niet voor honderd procent gerealiseerd is, beschikt Euregio Scheldemond wel nog over een contactpunt voor het INTERREG-programma, waar nog steeds projectvoorstellen vanuit de vakgroepen kunnen worden ingediend.

In de tijd dat Euregio Scheldemond nog volledig autonoom besliste over het INTERREG-programma, beschikte Euregio Scheldemond over een 'Comité van Toezicht' dat de beleidsdoelen bewaakte, bestuurlijke relaties onderhield met de hogere overheden, en de financiële en inhoudelijke eindverantwoordelijkheid droeg voor het INTERREG-programma. In dit 'Comité van Toezicht', dat op basis van consensus beslissingen nam over de toekenning van INTERREG-middelen, zetelden vertegenwoordigers van de provincies Oost- en West-Vlaanderen en Zeeland als voorzitters, de Vlaamse Gemeenschap en het Nederlandse Ministerie van Economische Zaken, een afvaardiging van één vertegenwoordiger van de gemeentebesturen uit elke provincie, de Commissie van de EU via een vertegenwoordiger van het DG regionaal beleid en een vertegenwoordiger van Arbeidsvoorziening Zeeland. En verder waren het Gemeentekrediet als beheerder van de financiën en de Benelux Economische Unie adviserende leden.

De ambtelijke voorbereiding, advisering en het voorbereiden van de besluitvorming van het 'Comité van Toezicht' geschiedde in de 'Werkgroep INTERREG', waarin vrijwel dezelfde partners betrokken waren, namelijk de drie provincies Oost- en West-Vlaanderen en Zeeland als voorzitters, de Vlaamse Gemeenschap en het Ministerie van Economische Zaken, een afvaardiging van diverse ter zake deskundige instanties in de drie betrokken provincies en een vertegenwoordiger van Arbeidsvoorziening Zeeland. Als adviserend lid fungeerden de Commissie van de EU en het Gemeentekrediet als beheerder van de financiële afwikkeling (Euregio Scheldemond, 2002¹, p. 20).

Het INTERREG-secretariaat, bestaande uit een fulltime secretaris en drie gedetacheerde ambtenaren vervulde een aantal ondersteunende taken rond de organisatie van het INTERREG-programma en verzorgde het projectmanagement van INTERREG-projecten. Hiermee speelde dit INTERREG-secretariaat een bescheiden rol in de grensoverschrijdende samenwerking. Zij organiseerde grensoverschrijdende projecten, maar was, en is, toch vooral een katalysator voor het verkrijgen van EU-geldstromen. *"Oneerbiedig gezegd verdelen de provincies hier vooral Europees geld"* (Drijgers, 2012). De vakgroepen functioneren hierbij als voorportaal van het INTERREG-secretariaat. In deze vakgroepen worden door individuele partijen projectvoorstellen voor subsidieaanvragen ingediend, welke door de andere betrokken partners worden becommentarieerd, waarna levensvatbare voorstellen worden doorgestuurd naar het INTERREG-secretariaat. Dit becommentariëren van projectvoorstellen verliep in het voorbeeld van de vakgroep 'Ruimtelijke Ordening en Milieu' vaak elektronisch en onder roulerend voorzitterschap, wat in het algemeen niet bevorderlijk is voor de continuïteit (Drijgers, 2012; Euregio Scheldemond, 2002¹, p. 20).

Sinds het wegvallen van de formele verantwoordelijkheid voor deze INTERREG-pijler, is de Scheldemondraad het hoogste orgaan binnen Euregio Scheldemond. Hier vindt echter geen formele besluitvorming plaats. De Scheldemondraad functioneert als overlegplatform voor provincie- en gemeentebesturen. Zij ontwikkelen samen ideeën voor grensoverschrijdende samenwerking, en informeren elkaar over hun beleid, en stemmen dit beleid bestuurlijk op elkaar af. Naast het initiëren van samenwerking tussen provincies en gemeenten, probeert de Scheldemondraad grensoverschrijdende samenwerking aan te zwengelen tussen andere organisaties uit het zogenaamde maatschappelijk middenveld, zoals de Kamers van

Koophandel, VZW's en stichtingen, verenigingen en bedrijven. In de praktijk speelt de Scheldemondraad echter geen actieve rol in de grensoverschrijdende samenwerking. Dit overleg tussen hoge regionale bestuurders, voornamelijk de provinciale Gouverneurs en Commissaris van de Koningin, komt twee maal per jaar bijeen, maar heeft eigenlijk een uitsluitend symbolische functie: “zij is er vooral voor het wij-gevoel” (Drijgers, 2012) (Euregio Scheldemond Website, 2011).

Daarnaast ondersteunt de Scheldemondraad goede grensoverschrijdende projecten als gezegd financieel via het Scheldemondfonds, wat echter zeer beperkt is en een verwaarloosbare rol speelt binnen de grensoverschrijdende samenwerking. En verder bespreekt zij de INTERREG-programma's en in grote lijnen ook de bestedingen in die programma's die binnen het grondgebied van de Euregio vallen. Daarnaast geeft zij inhoudelijk mede vorm aan de INTERREG-programma's zoals die in de 'Grensregio Vlaanderen-Nederland' worden opgesteld. (Drijgers, 2012; Euregio Scheldemond Website, 2011)

Bij de hierboven geformuleerde typering van de samenwerking binnen Euregio Scheldemond als *multi-level governance*, dient de volgende kanttekening geplaatst te worden met betrekking tot de besluitvorming. De Euregio streeft ernaar publieke en private actoren van verschillend schaalniveau met elkaar in contact te brengen, maar publieke actoren domineren, vooral in de officiële besluitvormingsorganen, waar provinciale en gemeentelijke vertegenwoordigers de vanuit de vakgroepen aangeleverde wensen voor grensoverschrijdende projecten coördineren en toetsen aan de Europese eisen voor het verkrijgen van cofinanciering en aan eisen voor eventuele financiering vanuit het Scheldemondfonds. De besluitvorming binnen Euregio Scheldemond is dan ook op te delen in een formeel en een informeel deel. In de periode waarin Euregio Scheldemond nog verantwoordelijk was voor de coördinatie van het INTERREG-programma, was deze tweedeling duidelijker dan momenteel het geval is. Men zou kunnen stellen dat Euregio Scheldemond door het wegvallen van de INTERREG-verantwoordelijkheid haar formele technocratische pijler, met betrokkenheid van juridische en financiële specialisten, is kwijtgeraakt, en dat de samenwerking nog vooral informeel van karakter is. De huidige organisatiestructuur van de Euregio vertoont echter nog steeds kenmerken van zowel formele als informele interactie. Zo beslist het formele besluitvormingsorgaan van de institutie, de Scheldemondraad, over de algemene ontwikkelingsrichting van de grensoverschrijdende samenwerking en over de financiering van projecten via het Scheldemondfonds. Hierbij zijn uitsluitend publieke actoren betrokken. Dit zijn tegenwoordig niet meer overwegend juridische en financiële specialisten, hoewel dit soort technocratische samenwerking wel, nog steeds, plaatsvindt binnen een op het Secretariaat gevestigd contactpunt voor INTERREG. De samenwerking tussen de publieke actoren in de Scheldemondraad heeft een politiek-bestuurlijk karakter, heeft een symbolische functie, en richt zich op het uitzetten van de grote lijnen voor grensoverschrijdende samenwerking. Hierbij spelen hoge vertegenwoordigers van de drie provincies een centrale rol, waardoor een zekere formele, hiërarchische structuur blijft bestaan. Anderzijds vindt in de vakgroepen informele en directe samenwerking plaats tussen publieke en private actoren van lokaal en regionaal niveau, op basis van gelijkwaardigheid, waaruit regionale en lokale wensbeelden voortkomen in de vorm van concrete projectvoorstellen voor grensoverschrijdende samenwerking in bepaalde beleidsvelden. Dit informele, 'horizontale' deel van de institutie is deels topocratisch van karakter door de intergemeentelijke samenwerking, maar is daarnaast ook functioneel van karakter door de samenwerking in de vakgroepen tussen publieke en private beleidsmakers.

Het officiële patroon van interactie is zodoende relatief formeel van karakter en vertoont een zekere hiërarchische structuur. De lokale, regionale en private wensen voor samenwerking worden op hoog regionaal niveau gecoördineerd en getoetst aan de op Europees niveau opgestelde voorwaarden die richtinggevend zijn voor de samenwerking. De wijze van interactie bij het aandragen en inventariseren van mogelijke projectvoorstellen, wat getypeerd kan worden als voorbereiding van de besluitvorming, is daarentegen informeel van karakter, en het gehele besluitvormingsmechanisme kan getypeerd worden als inductief. In het formele, maar vooral in het informele deel van de samenwerking wordt op inductieve wijze door de partners gezocht naar mogelijke gezamenlijke grensoverschrijdende projecten, alvorens de haalbaarheid van deze projecten wordt getoetst aan de Europese eisen voor het verkrijgen van INTERREG-cofinanciering. Door het sterk instrumentele karakter van de samenwerking kan deze interactie echter niet symbolisch genoemd worden. Het is juist het formele deel van de institutie, de Scheldemondraad, die een lichte symbolische nuance aan de samenwerking toevoegt.

3.2.3.4 Strategische visievorming

Euregio Scheldemond streeft als gezegd in de eerste plaats naar het verkleinen van de barrièrefunctie van de landsgrens, en naar het benutten van de diversiteit die eruit voortkomt (figuur 3.2.1). Dit is ook het idee achter de structuurfondsen van de Europese Commissie, waaruit blijkt dat dit Europese integratieparadigma grote invloed heeft op de beleidsontwikkeling in de Euregio. Het 'Gemeenschappelijk Ontwikkelingsconcept (GOC)' vormt de strategische visie die dit doel moet helpen verwezenlijken. Dit 'GOC' is echter geen alomvattend beleidsplan dat een duidelijk streefbeeld of strategische toekomstvisie voor een fysiek geïntegreerde grensregio ontwikkelt. Het geeft vooral richting aan de wijze waarop binnen de Euregio als institutie zou moeten worden samengewerkt.

Figuur 3.2.1: Representatie van het territorium van Euregio Scheldemond, met een poreuze landsgrens



Bron: Euregio Scheldemond Website, 2011

In het 'GOC' propageert de institutie een integrale aanpak van grensoverschrijdende beleidsvraagstukken; dat wil zeggen *"beleid dat de grenzen van sectoren overschrijdt bij de aanpak van maatschappelijke problemen"* (Euregio Scheldemond, 2000, p. 1). Dit integrale karakter van het beleid moet vooral tot uitdrukking komen in de concrete projecten die in Euregio-verband worden uitgevoerd. De in de organisatie van de Euregio naar beleidsfunctie opgesplitste 'vakgroepen' zullen daartoe onderling samen moeten werken (Euregio Scheldemond, 2000, p. 1). Dit blijkt in de praktijk echter vaak problematisch. Monosectoraal kan bijvoorbeeld soms een schaalvoordeel worden behaald, maar wanneer een andere sector bij het project betrokken wordt, stuit men vaak op een grensprobleem dat op korte termijn niet oplosbaar is. *"Een ander bezwaar tegen de combinatie van lands- met sectorgrensoverschrijdende samenwerking, is dat grensoverschrijdende samenwerking van eender welke aard, steeds leidt tot een snelle toename van de benodigde personele middelen. Een daarmee samenhangend bezwaar is dat het aantal bronnen van misverstanden en conflicten exponentieel toeneemt"* (Euregio Scheldemond, 2000, p. 4). Zodoende wordt binnen Euregio Scheldemond vooralsnog beheersing van het aantal deelnemers aan projectteams nagestreefd, zowel vanwege het kostenaspect als omwille van de slagvaardigheid en doeltreffendheid. Hierbij mag echter, volgens de organisatie, de doelstelling van kwaliteitsverhoging door integraal beleid niet uit het oog worden verloren (Euregio Scheldemond, 2000, pp. 3-4). Naast het moeizaam verlopende streven naar integrale beleidsvorming *"loopt ook, zij het niet met zoveel woorden vermeld, de duurzaamheid als een rode draad door de bijdragen van de vakgroepen"* (Euregio Scheldemond, 2000, p. 1). Men tracht het leefmilieu en werkklimaat in de regio duurzaam te verbeteren door meerjarige inspanningen ten aanzien van prioritaire thema's als de verbetering van de kwaliteit van het oppervlaktewater, en de ontwikkeling van natuur- en landschapsgerichte recreatie door verbetering van de grensoverschrijdende infrastructuur. Een voorbeeld hiervan is het 'Grensoverschrijdend Kreeftenbeleidsplan', dat een zekere grensoverschrijdende totaalvisie biedt op landschap, natuur, milieu en cultuurhistorie in de grensstreek (Euregio Scheldemond, 2000, p. 1; Euregio Scheldemond, 2011¹).

Hieruit blijkt dat de samenwerking toch vooral functioneel en instrumenteel van aard is, en dat er in de praktijk geen basis blijkt te zijn voor het ontwikkelen van een integrale strategische visie. Dit heeft veel te maken met het primaire doel van de samenwerking binnen Euregio Scheldemond, namelijk het binnenhalen van Europese cofinanciering. De institutie zelf geeft zodoende relatief weinig richting en sturing aan de grensoverschrijdende samenwerking, en functioneert in essentie als beleidsarena waarin lokale, regionale en Europese beleidsmakers elkaar vinden.

3.2.4 De representatie van de institutie

3.2.4.1 De ontwikkeling van een gedeelde regionale identiteit

De samenwerking binnen de organisatie spitst zich in sterke mate toe op dat deel van de regio gelegen in de directe nabijheid van de landsgrens. Zodoende focust zij op de realisatie van relatief kleinschalige grensoverschrijdende projecten in een deelgebied van Euregio Scheldemond. Door deze projectmatige samenwerking op microniveau, door het ontbreken van een regionale strategisch-ruimtelijke ontwikkelingsvisie, en door het streven naar samenwerking op basis van INTERREG-financiering, is het voor de Euregio lastig en ook slechts in beperkte mate relevant om een gedeelde regionale identiteit voor het gehele territorium van de Euregio Scheldemond te ontwikkelen.

Op haar website besteedt de organisatie wel enige aandacht aan de gedeelde geschiedenis van de regio, en ook in de culturele projecten wordt aandacht besteed aan de 'broederschap' tussen Zeeuwen en Vlamingen. Deze verwantschap wordt echter niet actief door de organisatie uitgedragen of gecultiveerd met het oog op het creëren van intern draagvlak. Ook de sociaaleconomische samenhang van de grensregio, die als basis dient voor de grensoverschrijdende samenwerking, wordt niet gebruikt voor identiteitsvorming. Wel functioneert de Scheldemondraad als symbolisch bestuur van de Scheldemondregio. Zij probeert een 'wij-gevoel' te creëren bij bestuurders van de drie provincies, met als doel het in stand houden van de alliantie tussen deze drie provincies met het oog op het binnenhalen van Europese cofinanciering (Drijgers, 2012; Euregio Scheldemond Website, 2011)

Hieruit blijkt nogmaals de sterk instrumentele basis voor samenwerking, welke voortkomt uit de top-down constructie van de Euregio. De samenwerking binnen de institutie komt voort uit het Europese ideaal van functionele integratie van Europese grensregio's. Om dit ideaal te verwezenlijken stelt de Europese Commissie structuurfondsen beschikbaar voor grensoverschrijdende projecten, en de provincies West-Vlaanderen, Oost-Vlaanderen en Zeeland werpen zich op als coördinatoren van deze grensoverschrijdende samenwerking, waarna regionale en lokale actoren zich kunnen melden met voorstellen voor grensoverschrijdende projecten. Hieruit blijkt dat Euregio Scheldemond een top-down geconstrueerde institutie is. Voor een top-down geconstrueerde institutie is het lastig een gedeelde regionale identiteit te ontwikkelen, vooral in een diverse regio als de Scheldemond, omdat de actoren geen natuurlijke binding hebben met elkaar en met het geconstrueerde territorium. Euregio's willen zich ondanks hun 'top-down'-constructie nog wel eens bedienen van symbolische kenmerken om de institutie bekend te maken bij het publiek, en om een zekere institutionalisering te verwezenlijken en hun positie als coördinator van het Europese INTERREG-programma veilig te stellen. Euregio Scheldemond heeft hier in het verleden zeker ook aandacht aan besteed, bijvoorbeeld door het hanteren van een herkenbaar logo, waarmee zij een zekere territoriale verbondenheid tracht uit te dragen (figuur 3.2.2).

Figuur 3.2.2: Beeldmerk van Euregio Scheldemond



Bron: Euregio Scheldemond Website, 2011

Maar de laatste jaren wordt binnen Euregio Scheldemond relatief weinig aandacht besteed aan symbolische binding. En zij streeft zeker niet naar de ontwikkeling van een gedeelde regionale identiteit.

3.2.4.2 Interne en externe representatie van de institutie en de regio

Euregio Scheldemond presenteerde zich in eerste instantie als contactpunt voor grensoverschrijdende samenwerking en voor het verkrijgen van INTERREG-subsidie voor grensoverschrijdende projecten. Hierbij gaat het om communicatie naar actoren binnen de regio, waarbij de organisatie de volgende doelstellingen nastreeft:

- de werving van projecten,
- de bekendmaking van Euregio Scheldemond,
- het stimuleren van grensoverschrijdende samenwerking,
- het gericht en gedetailleerd informeren van projectpartners met betrekking tot de administratie,
- informatie over subsidiemogelijkheden in verband met transparantie,
- het informeren van de burger over de Europese steun binnen projecten (door Euregio Scheldemond),
- het informeren van de burger over de Europese steun binnen projecten (door partners),
- interne communicatie.

Hiertoe werden verschillende sets van communicatiemiddelen benut, zoals een kennismakingsbrochure, jaarverslagen, nieuwsbrieven, folders en brochures, een website, PowerPointpresentaties, promotiemateriaal, tentoonstellingsmateriaal (vlaggen en dergelijke), Euregio-dagen, persoonlijke contacten, het projectaanvraagformulier, evaluatieformulieren, persberichten en –conferenties, grensoverschrijdende televisie, de ontwikkeling van een huisstijl, bordes en gedenkplaten, voortgangsrapportages, vergaderingen en werkoverleg, en projectpublicaties. Deze middelen werden ingezet enerzijds voor het informeren van het grote, algemene publiek, en anderzijds voor communicatie met een kleine groep sleutelfiguren. Niet ieder van deze middelen is even effectief gebleken. De hoge verwachtingen van het medium televisie voor het bekendmaken van de Euregio bij het grote publiek, zijn slechts in beperkte mate ingelost. Vanaf de eeuwwisseling werd dit grote publiek wel bereikt via de website, de herkenbare huisstijl en verschillende brochures. De tentoonstellingsstand werd in de jaren negentig regelmatig gebruikt om de Euregio voor te stellen bij gemeenten in de regio. Maar hiermee is na verloop van tijd gestopt, omdat deze bezoeken niet de gewenste respons opleverden (Euregio Scheldemond, 2002¹, pp. 133-134).

Naar buiten toe presenteert Euregio Scheldemond zich eveneens als contactpunt voor grensoverschrijdende samenwerking in de regio. Hierbij richt zij zich vooral op het lobbyen bij nationale overheden en Europese instellingen voor cofinanciering voor grensoverschrijdende samenwerking, ook buiten de INTERREG-programma's om, zoals via de Europese Investeringsbank in het voorbeeld van het 'Bio Base Europe-project', en via niet-regionale EU-fondsen met betrekking tot het project 'assistieve technologie' (Euregio Scheldemond, 2011¹, pp. 2-3).

Tevens participeert Euregio Scheldemond in de 'Association of European Border Regions', een lobbyorganisatie van Europese grensgebieden, waarin de verenigde grensregio's invloed proberen uit te oefenen op de Europese regelgeving met betrekking tot grensoverschrijdende samenwerking, en in de 'Conference of Peripheral Maritime Regions' en de 'North Sea Commission', die gelijksoortige doelen hebben. Maar ook individueel laat Euregio Scheldemond zich horen in Brussel, bijvoorbeeld in 2007 met een reactie op het 'Groenboek Maritiem Beleid' van de EU (Euregio Scheldemond Website, 2011).

De representatie en communicatie van Euregio Scheldemond is dus sterk gericht op de beschikbaarheid van Europese cofinanciering voor grensoverschrijdende projecten. Hierbij hanteert zij vooral een introverte strategie met als doel het onder de aandacht brengen van de institutie bij partijen in de regio die eventueel geïnteresseerd zijn in

grensoverschrijdende samenwerking met ondersteuning van Europese cofinanciering, of met financiële ondersteuning vanuit het Scheldemondfonds. Zij presenteert de mogelijkheden voor en resultaten van grensoverschrijdende samenwerking binnen de Euregio aan regionale partijen. Daarnaast tracht zij, naar supra-regionale beleidsmakers toe, door een extraverte presentatie van Euregio Scheldemondfonds als institutie bevoegd voor de coördinatie van Europese cofinanciering, haar continuïteit als institutie veilig te stellen door middel van het verzekeren van haar financiële basis van Europese cofinanciering.

3.2.5 De bestuurlijke structuur van de institutie

3.2.5.1 De organisatorische structuur van de institutie

Euregio Scheldemondfonds bestaat organisatorisch uit de Scheldemondraad, een achttal vakgroepen, een drietal clusters van gemeenten, een secretariaat, en een contactpunt voor het INTERREG-IV programma van de 'Grensregio Vlaanderen-Nederland' (Euregio Scheldemondfonds Website, 2011).

De Scheldemondraad is binnen de Euregio-organisatie het hoogste bestuursorgaan. In de Scheldemondraad zetelen de gouverneurs van Oost-Vlaanderen en West-Vlaanderen, en de Commissaris van de Koningin van Zeeland. Daarnaast zijn de drie, voor grensoverschrijdende samenwerking bevoegde, provinciale gedeputeerden lid, evenals gemeentelijke vertegenwoordigers (per provincie drie burgemeesters, schepenen of wethouders) en negen vertegenwoordigers namens de Provincieraden (Vlaanderen) en Provinciale Staten (Zeeland). De Scheldemondraad is de symbolische motor achter de samenwerking tussen Oost-Vlaanderen, West-Vlaanderen en Zeeland. Het voorzitterschap berust volgens een roulatiesysteem jaarlijks bij een Gouverneur van Oost- of West-Vlaanderen of bij de Commissaris der Koningin van Zeeland. Deze dominantie van publieke actoren in het besluitvormende orgaan van de Euregio doet afbreuk aan het governance-karakter van de institutie.

Binnen de vakgroepen werken vooral provinciale bestuurders, aangevuld met lokale en private actoren, binnen hun bevoegdheden grensoverschrijdend samen, en de clusters van gemeenten betreffen gemeenten die direct aan de landsgrens grenzen. Daarnaast worden regelmatig tijdelijke werkgroepen opgericht rond specifieke thema's of projecten. De gemeentelijke clusters, de vakgroepen, en de werkgroepen werken autonoom, en ontwikkelen voorstellen voor grensoverschrijdende projecten.

Het Secretariaat bestaat uit een fulltime secretaris en enkele gedetacheerde ambtenaren, en zorgt voor ondersteuning van de verschillende overlegorganen, werkgroepen en projectgroepen. Ook is zij contactpunt voor projectideeën van actoren uit de regio.

Binnen dit Secretariaat is ook een contactpunt gevestigd voor het INTERREG-programma van de 'Grensregio Vlaanderen-Nederland'. De INTERREG-medewerkers voor Oost-Vlaanderen, West-Vlaanderen en Zeeland werken hier twee tot drie dagen per week, en de overige dagen in het Algemeen-Secretariaat te Antwerpen of op het eigen provinciehuis.

Een apart onderdeel van de structuur is het door de Euregio geïnitieerde 'EURES Scheldemondfonds', een platform dat werkt aan een grensoverschrijdende arbeidsmarkt, waarvan de regie in handen is van de VDAB in Vlaanderen en het CWI in Nederland, en waarbij naast de VDAB en het CWI ook de IVR Schelde-Kempens, de Kamers van Koophandel van de drie provincies, MKB-Zeeland, Unizo Oost-Vlaanderen en Unizo West-Vlaanderen betrokken zijn (Euregio Scheldemondfonds, 2000, pp. 4-5; Euregio Scheldemondfonds, 2002², p. 20; Euregio Scheldemondfonds Website, 2011).

3.2.5.2 De interactiefrequentie

De frequentie van interactie binnen Euregio Scheldemond is relatief laag; de Scheldemondraad komt twee (tot vier) maal per jaar bijeen. De interactiefrequentie in de vakgroepen varieert. De vakgroep 'Ruimtelijke Ordening en Milieu' kwam toen zij nog goed functioneerde twee maal per jaar bijeen. Daarnaast onderhouden de vakgroepen elektronisch contact over projectvoorstellen (Drijgers, 2012; Euregio Scheldemond Website, 2011).

3.2.5.3 De legalisering en financiering van de institutie en haar projecten

Euregio Scheldemond heeft een wettelijke basis in de 'Benelux Overeenkomst inzake Grensoverschrijdende Samenwerking tussen Territoriale Samenwerkingsverbanden of Autoriteiten' uit 1986, welke verschillende wettelijke raamwerken biedt voor grensoverschrijdende samenwerking. Op basis van deze overeenkomst tussen de Benelux-landen verkrijgt de Euregio de status van een onafhankelijke rechtspersoon, wat in theorie ruimte biedt voor de organisatie om autonoom te handelen. Financieel gezien is Euregio Scheldemond echter altijd volledig afhankelijk geweest van Europese middelen, waardoor de samenwerking gedomineerd werd door de INTERREG-programma's van de Europese Commissie. De EU bepaalde binnen de INTERREG-pijler de voorwaarden waaronder samenwerking tot stand kwam. En de Euregio had zodoende een semipermanente status, afhankelijk van de INTERREG-programma's (De Vries, 2008, pp. 58-59).

Nu het INTERREG-programma niet meer tot de organisatorische verantwoordelijkheid van Euregio Scheldemond behoort, is het Scheldemondfonds formeel gezien de enige vorm van financiering geworden. Dit betekent uiteraard niet dat de actoren in de regio geen beroep meer kunnen doen op INTERREG-financiering. Er worden nog steeds vele, met behulp van INTERREG gefinancierde, grensoverschrijdende projecten uitgevoerd binnen het territorium van de Euregio, en het contactpunt van Euregio Scheldemond voor het INTERREG-programma speelt hierin nog steeds een rol. Naar schatting is in de periode van 1991 tot 2011 een som van €50 miljoen aan INTERREG-gelden binnen de grenzen van Euregio Scheldemond in projecten geïnvesteerd. Het indienen en succesvol uitvoeren van een INTERREG-project vereist wel enige expertise, die niet bij alle actoren in de regio aanwezig is. Europese projecten zijn dus van groot belang, maar daarnaast probeert de Scheldemondraad sinds 2008 bij te dragen aan het verkleinen van de barrièrefunctie van de grens door middel van financiering van kleinschalige projecten vanuit het Scheldemondfonds. Dit Scheldemondfonds biedt geen miljoenen, maar de procedures zijn relatief eenvoudig, en het fonds is daardoor toegankelijk voor alle actoren in de regio. Voor sterke projecten verstrekt het Scheldemondfonds financiering tot 100%. Het Scheldemondfonds is opgebouwd uit jaarlijkse bijdragen van de drie provincies, welke elk jaar gezamenlijk €75.000 in het fonds storten. Dit Scheldemondfonds heeft echter nog geen significante betekenis voor de grensoverschrijdende samenwerking in de regio (Drijgers, 2012; Euregio Scheldemond, 2008, pp. 5-10; Euregio Scheldemond, 2011², p. 5).

Haar wettelijke basis, en het feit dat de institutie is gelinkt aan het Europese INTERREG-programma maakt dat de Euregio een meer formele institutie is dan bijvoorbeeld de Rijn-Schelde Delta Samenwerkingsorganisatie. Maar de sterke verbondenheid met Europees beleid en Europese financiering, maakt haar ook afhankelijk van het Europese schaalniveau, wat haar duurzaamheid niet ten goede komt, en haar individuele daadkracht beperkt, zoals bleek na het wegvallen van de beslissingsbevoegdheid over het INTERREG-programma voor de regio, en zoals wellicht in de toekomst op nieuw zal

blijven bij een eventuele reorganisatie van de Europese structuurfondsen. De oprichting van het Scheldemondfonds kan gezien worden als een poging de duurzaamheid van de institutie, en de continuïteit van haar beleid voor de toekomst veilig te stellen, en de institutie wat meer individuele daadkracht te geven, zodat haar voortbestaan gelegitimeerd is.

3.2.6 Conclusie

Uit bovenstaande analyse van Euregio Scheldemond blijkt dat deze institutie getypeerd kan worden als een beleidsarena voor de implementatie van multi-level beleid, waarbij de mogelijkheid van het verkrijgen van Europese cofinanciering leidend is.

De basis voor samenwerking tussen de in de institutie participerende actoren is primair instrumenteel van karakter. Van de ontwikkeling van een gedeelde Euregionale identiteit, die zou kunnen dienen als basis voor samenwerking, is binnen de institutie geen sprake. De symbolische functie van de Scheldemondraad is vooral gericht op het legitimeren van een grensoverschrijdend samenwerkingsverband op Scheldemondniveau, met het oog op het binnenhalen van en controle houden over Europese cofinanciering in de regio. De communicatie van de institutie is puur gericht op het bekendmaken van haar instrumentele capaciteiten en bevoegdheden met betrekking tot de coördinatie en cofinanciering van grensoverschrijdende samenwerking. Voor de wijze waarop deze grensoverschrijdende samenwerking vorm krijgt, bestaan binnen Euregio Scheldemond duidelijke normen en regels, die voornamelijk voortkomen uit Europese regelgeving en voorwaarden die verbonden zijn aan Europese cofinanciering. Euregio Scheldemond is zodoende een institutioneel mechanisme om instrumentele controle uit te oefenen over Europese fondsen voor grensoverschrijdende samenwerking, dat door de Europese Commissie wordt gebruikt om de barrièrefunctie van de grens te verkleinen, en door regionale en lokale actoren wordt gebruikt om Europees geld binnen te halen door het initiëren van grensoverschrijdende projecten die voortkomen uit de instrumentele onderlinge afhankelijkheid van grensoverschrijdende beleidsfuncties, en waarmee men Euregionale synergiën tracht te ontwikkelen. De samenwerking is hierdoor sterk pragmatisch en projectmatig van aard.

Het ontbreken van een gedeelde Euregionale identiteit en het feit dat de samenwerking zich toespitst op de directe omgeving van de landsgrens en slechts in beperkte mate op het gehele territorium van Euregio Scheldemond, leidt er toe dat de mate en aard van verbondenheid van de actoren binnen de institutie niet als territoriaal getypeerd kan worden, maar functioneel van aard is. De binnen de Euregio betrokken actoren participeren niet op basis van een gevoel van verbondenheid met het territorium van de Euregio als geheel. Zij participeren met als doelen het binnenhalen van Europese cofinanciering en het grensoverschrijdend afstemmen van één of enkele specifieke, functioneel afgebakende grensoverschrijdende projecten. Doordat het Europese INTERREG-programma en daardoor ook Euregio Scheldemond zich richt op het faciliteren van grensoverschrijdende samenwerking in een groot aantal beleidsvelden, heeft de institutie een relatief brede functionele reikwijdte, maar dit betekent niet dat zij een territoriaal gedefinieerde 'all-purpose'-organisatie is.

De Euregio zou met haar instrumentele basis voor samenwerking en haar functionele verbondenheid van actoren, op basis van Blatter's (2001, 2004) typologie van grensoverschrijdende instituties, geclassificeerd moeten worden als een *connection*. Hieronder zal echter duidelijk worden dat Euregio Scheldemond enkele eigenschappen

combineert waardoor zij zich lastig met behulp van Blatter's analytisch systeem laat categoriseren.

Het schaalniveau van de praktische, projectmatige samenwerking is relatief laag, en varieert enigszins, afhankelijk van de instrumentele onderlinge afhankelijkheid van de beleidsfuncties rond welke wordt samengewerkt. Dit komt overeen met de definitie van het schaalniveau binnen het ideaaltipe van de *connection*. Echter, het officiële schaalniveau van Euregio Scheldemond wordt wel formeel gedefinieerd als bestaande uit de territoriale jurisdicties van de drie coördinerende en faciliterende provincies. Wanneer daarbij in ogenschouw wordt genomen dat binnen de institutie ook lokaal wordt samengewerkt in clusters van grensgemeenten, ontstaat tevens een beeld van de Euregio als een intern multi-level systeem, wat eerder een kenmerk is van een *consociation*. De samenwerking binnen deze clusters van grensgemeenten heeft echter geen basis in een lokale grensoverschrijdende identiteit, en de gemeenten zijn niet primair territoriaal verbonden, maar de gemeentelijke clusters zijn gecreëerd door de Euregio om de gemeenten sterker te betrekken bij de functionele samenwerking op basis van het INTERREG-programma. Hierdoor kan met betrekking tot Euregio Scheldemond niet gesproken worden van een territoriaal gedefinieerd multi-level systeem gebaseerd op symbolische verbondenheid, wat zekere kenmerken van een federalistische structuur van de institutie zou impliceren. En daarom kan zij ook niet beschouwd worden als een *consociation* in de definitie van Blatter, maar moet zij wellicht gezien worden als een bijzondere *connection*, die als gevolg van haar top-down constructie zekere (ogenschijnlijk) territoriale eigenschappen herbergt.

Deze territoriale eigenschappen lijken op het eerste gezicht ook aanwezig te zijn in de brede functionele reikwijdte van de institutie. De Euregio probeert zich de laatste jaren wel enigszins te focussen op enkele 'rode draden' in de samenwerking, maar in essentie is zij bereid elk grensoverschrijdend project te faciliteren dat bijdraagt aan het verkleinen van de barrièrefunctie van de landsgrens en dus op Europese cofinanciering kan rekenen. Deze brede functionele reikwijdte moet echter niet beschouwd worden als een kenmerk van territoriale verbondenheid, omdat de institutie zich niet ontwikkelt als een 'all-purpose'-organisatie die een integraal gebiedsdekkend beleid voert. Het grote aantal beleidsvelden waarin wordt samengewerkt is slechts los met elkaar verbonden, en deze brede functionele reikwijdte komt voort uit het feit dat het INTERREG-programma de coördinerende provinciale overheden de mogelijkheid van cofinanciering biedt voor projecten in vele beleidsvelden. Omdat de Euregio top-down geconstrueerd is, en voortkomt uit het Europese eenwordingsideaal, maar gefaciliteerd wordt door publieke regionale actoren, krijgt de primair gewenste functionele grensoverschrijdende verbondenheid (ogenschijnlijk) kenmerken van territoriale governance. En daarom is bijvoorbeeld de functionele reikwijdte van Euregio Scheldemond breder dan men bij een *connection* zou verwachten.

Het type actoren dat participeert in Euregio Scheldemond is van verschillend schaalniveau. De samenwerking wordt echter gedomineerd door vertegenwoordigers van de drie coördinerende provincies, waardoor het regionale schaalniveau overheerst. Binnen de institutie vindt geen directe participatie plaats van supra-regionale actoren, maar de invloed van het Europese structuurbeleid voor grensregio's is voor de institutie van dusdanig belang dat ook de Europese Commissie gezien kan worden als actor in een beleidsarena voor de ontwikkeling van multi-level beleid. Daarnaast zijn, voornamelijk in de projectvoorbereiding in de vakgroepen, en in de clusters van grensgemeenten, ook lokale actoren direct betrokken bij de beleidsontwikkeling. Ook is in de vakgroepen ruimte voor directe betrokkenheid van private partners. Maar in de besluitvorming en bij de toetsing van de projectvoorstellen aan de Europese normen voor het verkrijgen van cofinanciering

domineren publieke actoren. De aanzienlijke verscheidenheid aan publieke en private actoren, en de betrokkenheid van actoren van verschillende schaalniveaus, komt overeen met het ideaaltipe van de *connection*. Door de voortrekkersrol van publiek-regionale actoren, krijgt de institutie een territoriale nuance, maar er kan ten aanzien van Euregio Scheldemond wel gesproken worden van multi-level governance.

De actoren die kenmerkend zijn voor de samenwerking in de Euregio, zijn enerzijds vertegenwoordigers van regionale en lokale overheden, die in het hoogste bestuursorgaan van de institutie, de Scheldemondraad, overleg voeren over de grote lijnen van de grensoverschrijdende samenwerking, en op het contactpunt voor het INTERREG-programma de projectvoorstellen toetsen aan de eisen voor Europese cofinanciering. Hierbij zijn in de Scheldemondraad vooral hoge regionale bestuurders betrokken, en in de INTERREG-pijler vooral financiële en juridische experts, waardoor de samenwerking in deze relatief formele organen van de institutie deels een politiek-bestuurlijk en deels een technocratisch karakter krijgt. Anderzijds participeren in de vakgroepen ambtelijke vertegenwoordigers van publieke partijen, met name planners, en beleidsmedewerkers van private partijen die gezamenlijk voorstellen formuleren voor functioneel gedefinieerde projecten binnen bepaalde beleidsvelden. De samenwerking in de clusters van grensgemeenten kan getypeerd worden als topocratisch, waardoor de gehele informele samenwerking binnen Euregio Scheldemond wellicht het beste omschreven kan worden als overwegend functioneel-ambtelijk, maar met betrokkenheid van private actoren. Op basis van de actoren die kenmerkend zijn voor de samenwerking, kan Euregio Scheldemond dus niet duidelijk bij één specifiek type grensoverschrijdende institutie uit Blatter's analytisch model worden ingedeeld.

Ook de interactie tussen de participerende actoren laat zich lastig met behulp van Blatter's theorie classificeren. Dit komt voort uit een relatief scherpe tweedeling binnen de institutie tussen een formeel en een informeel deel. In het formele deel van de institutie, de INTERREG-pijler, vindt de toetsing plaats van de projectvoorstellen van de lokale en regionale publieke en private actoren uit de vakgroepen aan de eisen voor Europese cofinanciering en wordt besloten welke projecten kunnen worden uitgevoerd. Hierbij zijn vooral regionale publieke actoren betrokken. Ook de Scheldemondraad kan gerekend worden tot het formele deel van de institutie, maar heeft geen directe invloed op de dagelijkse praktijk van grensoverschrijdende samenwerking. De Scheldemondraad is vooral een symbolisch overleg tussen hoge regionale bestuurders dat samenwerking op Scheldemondniveau tracht te legitimeren, en de grote lijnen voor samenwerking uitzet. De interactie in deze formele organen verloopt op basis van consensus, en heeft een wettelijke basis in de 'Benelux Overeenkomst inzake Grensoverschrijdende Samenwerking tussen Territoriale Samenwerkingsverbanden of Autoriteiten', waardoor dit officiële patroon van interactie een relatief formeel karakter kent, en een zekere hiërarchische structuur vertoont. De wijze van interactie in de voorbereiding van de besluitvorming is daarentegen informeel van karakter. Hier wordt in vakgroepen 'horizontaal', op basis van gelijkwaardigheid samengewerkt tussen publieke en private actoren van lokaal en regionaal niveau. De besluitvorming is overwegend inductief van aard. De beleidsvoorbereiding geschiedt door middel van uitwisseling van gedachten over wensen, mogelijkheden en praktische knelpunten voor grensoverschrijdende projecten in een bepaald beleidsveld, en is zodoende duidelijk inductief van karakter.

De formele interactie vindt plaats door middel van inductieve, politieke-bestuurlijke uitwisseling in de Scheldemondraad enerzijds, en anderzijds door deductief-technocratische financiële en juridische toetsing van de op inductieve wijze verkregen projectvoorstellen in de INTERREG-pijler. Het feit dat de interactie overwegend inductief van aard is, betekent

niet dat zij ook een symbolisch karakter heeft. Zij mag dan nog slechts in beperkte mate technocratisch zijn, zij blijft echter wel pragmatisch en instrumenteel.

Deze relatief scherpe tweedeling in een formeel en een informeel deel, komt ook naar voren in de structuur van de institutie. Het feit dat de Euregio een brede, open institutie is, geeft de institutie, samen met het informele karakter van de samenwerking in de vakgroepen, een aanzienlijke flexibiliteit.

De enigszins hiërarchische structuur van het formele deel van de institutie, en haar wettelijke basis, geven Euregio Scheldemond enige duurzaamheid en daadkracht. Het verlies van de formele beslissingsbevoegdheid over de INTERREG-financiering, in het jaar 2000, heeft echter sterk afbreuk gedaan aan de financiële daadkracht van de Euregio, en bedreigt haar voortbestaan. De sterke betrokkenheid van de drie provincies, die met de introductie van het Scheldemondfonds de duurzaamheid, daadkracht en continuïteit van het beleid enigszins trachtten veilig te stellen, geeft de institutie een beperkte mate van stabiliteit. Hierdoor is Euregio Scheldemond voor een primair functioneel verbonden institutie toch nog relatief formeel en sterkverbonden.

Uit bovenstaande blijkt dat Euregio Scheldemond lastig is in te passen in Blatter's (2001, 2004) classificering voor grensoverschrijdende instituties. Haar kenmerken komen beter overeen met Perkmann's (1999, 2003, 2007) visie op grensoverschrijdende institutionalisering in Europese grensregio's. Vooral de relatief scherpe scheiding tussen de formele 'top-down'-geconstrueerde interactie en informele lokale interactie binnen Euregio Scheldemond komt overeen met Perkmann's visie, en kan ook gezien worden als een intra-institutioneel voorbeeld van wat Herschell (2007) 'twin-track institutionalisation' noemt. Ook andere kenmerken, zoals het feit dat de Europese Commissie een belangrijke katalysator voor grensoverschrijdende samenwerking is, en het ontbreken van een fundamentele territoriale verbondenheid van de actoren binnen de institutie, komen overeen met Perkmann's visie.

Perkmann ziet echter functionele verbondenheid van de participerende actoren niet als kenmerk van grensoverschrijdende instituties in Europa, terwijl dit in Euregio Scheldemond toch weldegelijk het geval lijkt te zijn. Volgens hem zijn dit soort instituties beleidsnetwerken voor de ontwikkeling en implementatie van multi-level beleid. Hierbij is de historisch gevormde samenhang tussen het beleid en de institutionele structuur bepalend voor de interactie tussen de actoren, en is samenwerking geen keuze van de actoren op basis van de functionele samenhang van een beleidsissue. Het feit dat de samenwerking in Euregio Scheldemond pas goed op gang kwam met een wijziging in de Europese institutionele structuur, door de introductie van de Europese structuurfondsen, pleit voor Perkmann's visie op de verbondenheid van de actoren. De opdeling van Euregio Scheldemond in sectoraal gedifferentieerde vakgroepen laat echter zien dat er bij de samenwerking binnen de institutie weldegelijk een zekere functionele verbondenheid bestaat. Deze functionele verbondenheid of sectorale differentiatie komt echter voort uit het brede karakter van het INTERREG-programma, wat lokale en regionale overheden de mogelijkheid biedt Europese cofinanciering te verkrijgen voor projecten in vele beleidsvelden. Dit INTERREG-programma komt echter weer voort uit het Europese ideaal van *functionele integratie* van internationale grensregio's, waardoor de samenwerking in de Euregio dus weldegelijk een oorsprong heeft in functionele overwegingen. Euregio Scheldemond beschikt zodoende over een top-down geconstrueerde functionele verbondenheid van actoren, maar is niet ontstaan door een dwingende functionele samenhang van één of enkele beleidsissues in de grensregio, en de institutie als geheel specialiseert zich ook niet in één of enkele beleidsissues, waardoor in Perkmann's terminologie niet gesproken kan worden van ontbundeling op basis van functionaliteit.

Andere kenmerken van Euregio Scheldemond die wel sterk overeenkomen met Perkmann's visie zijn: het brede, multifunctionele takenpakket met praktische en probleemoplossende samenwerking zonder dat de institutie zich ontwikkelt tot een 'all-purpose'-organisatie; de beperkte bestuurlijke capaciteit, waardoor de institutie geen samenhangend strategisch beleid kan ontwikkelen; de dominantie van publieke actoren (van verschillend schaalniveau) met initiatief van regionale publieke actoren; het feit dat private actoren alleen in het informele deel van de samenwerking betrokken zijn; en een variatie in de stabiliteit, daadkracht en duurzaamheid, afhankelijk van de inbedding van de institutie in stabiele, verticale institutionele structuren.

Alleen op het punt van de instrumentele basis voor samenwerking lijkt Euregio Scheldemond nog te verschillen van Perkmann's visie op grensoverschrijdende instituties in Europa. Perkmann beschouwd de grensoverschrijdende samenwerking in Europa niet als instrumenteel, omdat de instituties niet primair worden opgericht vanuit de noodzaak of wens tot het managen van grensoverschrijdende beleidsvraagstukken, maar zijn ontstaan door het beschikbaar komen van INTERREG-gelden. Hierin heeft hij met betrekking tot Euregio Scheldemond ook gelijk. Wanneer we echter niet alleen het ontstaan van de institutie als criterium nemen voor het definiëren van de primaire basis voor samenwerking, maar ook de achterliggende ideologie en de wijze waarop de actoren binnen de institutie samenwerken, meewegen, dan blijkt dat de gedachte achter de Europese structuurfondsen weldegelijk instrumenteel van aard is, namelijk het creëren van grensoverschrijdende synergie op basis van de grensoverschrijdende onderlinge afhankelijkheid van beleidsfuncties in de Vlaams-Nederlandse grensregio *door middel van praktische, instrumentele samenwerking in grensoverschrijdende projecten*. Ook de wijze waarop actoren binnen Euregio Scheldemond samenwerken berust hierdoor op rationele, pragmatische, en dus instrumentele, principes.

Zodoende kan Euregio Scheldemond wellicht getypeerd worden als een beleidsarena voor de implementatie van multi-level beleid, waarin voornamelijk op grond van een instrumentele basis en door middel van een functionele verbondenheid grensoverschrijdend wordt samengewerkt, maar waarbij de mogelijkheid van het verkrijgen van Europese cofinanciering leidend is.

3.3 De Internationale Scheldecmissie

De Internationale Scheldecmissie (ISC) introduceert zichzelf op haar website als een intergouvernementele instelling voor een duurzaam beheer van het Scheldedistrict. De Schelde is een rivier met natuurlijke kenmerken die haar uniek maken in Europa. Zo staat de benedenloop van de Schelde, het estuarium, onder invloed van het getij dat zeer diep, tot aan Gent, het binnenland indringt. Het maritieme deel van het estuarium is tevens van grote ecologische waarde. Het Schelde-estuarium is één van de laatst overgebleven gebieden in West-Europa waar een zoet-/zoutwater-gradiënt nog vrijwel intact is. Daarnaast is de Schelde ook één van de meest vervuilde rivieren in West-Europa. Zij wordt intensief en op verschillende manieren benut, bijvoorbeeld voor afvoer van water, scheepvaart, koelwater, proceswater, natuur en landschap, visserij en recreatie. Grote delen van haar loop en haar zijrivieren zijn gekanaliseerd, en er zijn talrijke verbindingen tussen de verschillende waterlopen in het Scheldestroomgebied en naar andere stroomgebieden. De Internationale Scheldecmissie beoogt een duurzaam en integraal waterbeheer in het internationaal stroomgebiedsdistrict van de Schelde te bereiken, door samenwerking tussen de oeverstaten en –gewesten van de Schelde (ICBS, 1997, p. 105; ISC Website, 2011).

3.3.1 Het ontstaan van de institutie

Tussen België en Nederland vinden al decennialang onderhandelingen plaats over Scheldegerelateerde onderwerpen. Met name de moeizame onderhandelingen over de zogenaamde 'Waterverdragen', die moesten leiden tot afspraken over de na te streven grensoverschrijdende kwaliteit en kwantiteit van het Schelde- en Maaswater, domineerden de grensoverschrijdende samenwerking rond de Schelde. Daarnaast vormden de bilaterale discussies over de verruiming van de vaargeul van de Schelde een constant knelpunt in het ontwikkelen van grensoverschrijdend beleid voor de Schelde. Begin jaren '90 krijgen deze moeizame onderhandelingen een zetje in de rug. Enerzijds zorgde de Belgische staatshervorming ervoor dat de afzonderlijke gewesten nu zelf internationale verdragen konden sluiten. En anderzijds kwam in 1992, onder impuls van de Verenigde Naties, het 'Verdrag inzake de bescherming en het gebruik van grensoverschrijdende waterlopen en internationale meren,' ook wel 'Verdrag van Helsinki' genoemd, tot stand. Door dit verdrag werden oeverstaten van grensoverschrijdende watersystemen verplicht om samen te werken in riviercommissies met het oog op een beter, gemeenschappelijk beheer. Dit zorgde voor een hervorming van de gesprekken over de 'Waterverdragen,' en resulteerde uiteindelijk in het 'Verdrag inzake de Bescherming van de Schelde.' Het was dit verdrag, getekend door Frankrijk, het Waalse gewest, het Brusselse hoofdstedelijk gewest, en Nederland (Vlaanderen volgde in 1995), op 26 april 1994 te Charleville-Mézières, dat aan de wieg stond van de oprichting van de Internationale Commissie voor de Bescherming van de Schelde (ICBS), die haar werkzaamheden in mei 1995 onder voorzitterschap van de Vlaamse Milieufederatie startte. Zo werden drie werkgroepen opgericht om de taken van de Commissie uit te voeren, te weten de werkgroepen 'Waterkwaliteit', 'Emissies', en 'Grensoverschrijdende samenwerking en gemeenschappelijke leefmilieuprojecten'. Sinds de ondertekening van dit verdrag werken de partijen binnen de Commissie samen aan een betere kwaliteit van het Scheldewater door acties te ondernemen over het gehele stroomgebied. Zo monitorde zij de ontwikkeling van de waterkwaliteit in de Schelde, waarover een eerste gemeenschappelijke atlas 'Kwaliteit Scheldewater 1994' werd gepubliceerd. En sinds 1998 beschikken zij over een 'Homogeen Meetnet Schelde (HMS)' dat informatie levert over de kwaliteit van het Scheldewater, en is een 'Waarschuwings- en Alarmsysteem voor de Schelde (WASS)' opgezet ten bate van de informatievoorziening bij calamiteuze verontreinigingen.

De Internationale Commissie voor de Bescherming van de Schelde werd overigens pas officieel geïnstalleerd op 9 maart 1998 te Antwerpen. En op 10 december 1998 volgde de eerste ministeriële conferentie die het startsein vormde voor het Schelde-Actieprogramma (SAP). Het SAP steunt onder andere op het rapport over de kwaliteit van de Schelde in 1994, dat in 1997 verscheen, en is gaan dienen als de inhoudelijke basis voor samenwerking in het Scheldestroomgebied. In 2002 werd de ICBS omgedoopt tot Internationale Scheldecommissie (ISC) (ICBS, 1997, p. 3; ISC, 2002, p. 1; ISC, 2009², pp. 9-10; Van Ast, 2000, pp. 460, 482; VLIZ, 2003, p. 4; VMM, 2006, pp. 4-5).

Aan de basis van het ontstaan van de Internationale Scheldecommissie liggen dus internationale afspraken en verdragen met betrekking tot het beheer van grensoverschrijdende watersystemen, die voortkomen uit een verschuiving in het geldende paradigma ten aanzien van dit beleidsvlak in de richting van integraal en grensoverschrijdend watermanagement. In het verlengde van de ontwikkeling van dit multilaterale en integrale perspectief, werd ook op Europees niveau beleid ontwikkeld dat momenteel richtinggevend is voor de samenwerking in de ISC. Dit internationale en Europese beleid dient echter niet beschouwd te worden als een op zichzelf staande, dwingende factor die nationale en gewestelijke overheden verplicht tot grensoverschrijdende samenwerking op stroomgebiedsniveau. Deze overkoepelende wet- en regelgeving is namelijk tot stand gekomen op initiatief van enkele nationale overheden, en de introductie van Europese wet- en regelgeving kan zodoende niet gezien worden als de belangrijkste drijfveer voor de samenwerking. Europese richtlijnen zijn uiteraard belangrijk voor de ISC, en met name de Kaderrichtlijn Water (KRW) biedt momenteel een belangrijk kader voor de samenwerking. Maar deze Kaderrichtlijn Water is sterk geïnspireerd op de multilaterale samenwerking in de Internationale Rijncommissie, waarbij de noodzaak tot afstemming van beleid tussen staten rond de Rijn aanleiding gaf tot samenwerking. De goede ervaringen met de multilaterale samenwerking rond de rivier de Rijn heeft, na actief lobbywerk van onder andere Nederland, geleid tot het opstellen van de Europese Kaderrichtlijn Water. De samenwerking in de Internationale Rijncommissie is toonaangevend in het Europese denken over het managen van grensoverschrijdende riviersystemen, en heeft direct en indirect (via de KRW) invloed op de samenwerking rond de Schelde (Klap, 2012; Timmerman, 2012). Zodoende kan de Internationale Scheldecommissie gezien worden als het resultaat bilaterale samenwerking en internationaal beleid, en getypeerd worden als een 'top-down' geconstrueerde institutie, waarvan de werkzaamheden en bevoegdheden bepaald worden door internationale, en bilaterale, door de verdragspartijen ondertekende, verdragen en afspraken. In de eerste jaren van het functioneren van de ISC waren vooral van toepassing (ICBS, 1997, p. 4):

- richtlijnen van de Europese Unie met betrekking tot emissiecontroles, specifieke kwaliteitsdoelstellingen, behandeling van stedelijk afvalwater, bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen, en bescherming van water tegen verontreiniging door gevaarlijke stoffen,
- het 'Verdrag van Helsinki' over de bescherming en het gebruik van grensoverschrijdende waterlopen en internationale meren,
- de 'Overeenkomst over de bescherming van het Mariene Milieu van de Noordoost Atlantische Oceaan (OSPAR)', en
- de verklaringen en aanbevelingen van de Ministeriële Conferenties over de Bescherming van de Noordzee.

Anders dan bij het ontstaan van Euregio Scheldemond, waar supranationaal beleid eveneens een grote rol speelde, zijn, en blijven, bij het managen van de kwaliteit van het Scheldewater, en dus ook bij het ontstaan van de ISC, nationale en gewestelijke overheden toonaangevend. Op het gebied van watermanagement ontstaat dus geen

directe relatie tussen het Europese en regionale schaalniveau als gevolg van de introductie van internationaal en Europees beleid. Nationale en gewestelijke overheden verplichten zichzelf door middel van internationale afspraken om grensoverschrijdend samen te werken, en het zijn dan ook deze overheden die het initiatief nemen tot de oprichting van de Internationale Scheldecommissie. De ISC is zodoende een ‘top-down’, door nationale en gewestelijke overheden, geconstrueerde institutie. Dit geeft de ISC een sterk instrumentele basis voor samenwerking. De objectieve, problematische onderlinge afhankelijkheid van de verschillende landen en gewesten met betrekking tot de kwaliteit van het Scheldewater maakt grensoverschrijdende afstemming wenselijk. De ISC is het mechanisme waarmee rationeel en pragmatisch controle kan worden uitgeoefend over dit beleidsvraagstuk.

De stimulans die de introductie van internationale wet- en regelgeving en de Belgische staatshervorming betekende voor het ontstaan van de Internationale Scheldecommissie, duidt er echter op dat zij niet uitsluitend voortkomt uit de wens tot instrumentele controle, maar dat zij ook duidelijk een product is van een historisch gegroeid institutionaliseringstraject, waarbij veranderende paradigma’s en politieke structuren een belangrijke rol hebben gespeeld. De noodzaak van instrumentele controle over de waterkwaliteit van de Schelde werd namelijk ook in de decennia voor de introductie van internationale en Europese wet- en regelgeving onderkend. Maar toch leidde dit toen niet tot de oprichting van een grensoverschrijdende institutie als de ISC. De Internationale Scheldecommissie kan op basis van haar ontstaansgeschiedenis zodoende niet getypeerd worden als een regionaal geconstrueerde, en zelfs niet als een uitsluitend multilateraal geconstrueerde, functionele ‘tool’, maar haar ontwikkeling wordt sterk bepaald door bovenregionale invloeden.

3.3.2 Het functioneren van de institutie

3.3.2.1 Beleidsvelden

De Internationale Scheldecommissie kan op basis van haar ambities gezien worden als de eerste stap op weg naar interactief, integraal en duurzaam watermanagement in het internationale stroomgebied van de Schelde. De doelstelling van de organisatie is het versterken van de samenwerking tussen de oeverstaten en –gewesten van de Schelde, en zij houdt zich dan ook vooral bezig met de coördinatie van waterbeheer in het riviersysteem van de Schelde.

Concreet wil zij deze doelstelling realiseren door (ISC, 2009³, p. 4):

- de uitvoering door de oeverstaten en –gewesten van hun verplichtingen, voortkomend uit de Europese Kaderrichtlijn Water, onderling af te stemmen,
- één enkel beheerplan voor het internationaal stroomgebiedsdistrict van de Schelde, overeenkomstig de Kaderrichtlijn Water, op te stellen,
- maatregelen te treffen die de effecten van overstromingen en droogtes verzachten, en deze op elkaar af te stemmen, en
- de maatregelen ter voorkoming en bestrijding van calamiteuze waterverontreinigingen onderling af te stemmen.

De hoofdtaak van de Commissie bestaat zodoende uit het tegengaan van waterverontreiniging en het herstel van het watersysteem. Hiertoe houdt de ISC zich met name bezig met het verzamelen en evalueren van gegevens over de bronnen van verontreiniging van de Schelde en met het monitoren van de kwaliteit van het Scheldewater. Maar ook worden streefdoelen en actieprogramma’s opgesteld om de waterkwaliteit en het ecosysteem van de Schelde te behouden en te verbeteren. Ten aanzien van deze

onderwerpen heeft de ISC een informerende functie naar de verdragsluitende partijen voor het gehele riviersysteem. Van een formele adviserende rol richting de beleidsmakers is echter geen sprake. En ook vindt binnen de ISC geen directe beleidsafstemming plaats, en er worden zeker geen belangen tegen elkaar afgewogen. De werkzaamheden van de ISC kunnen het beste omschreven worden als multilaterale stroomlijning van regelgeving (Timmerman, 2012). Het 'Schelde Actieprogramma (SAP)' uit 1998 vormt de concretisering van het beleid van de ISC, en voorziet in een groot aantal acties die moeten leiden tot het vaststellen en behalen van gezamenlijke beleidsdoelstellingen met betrekking tot de kwaliteit van het Scheldewater en de rest van het ecosysteem (ISC, 2009³).

Uit bovenstaande blijkt dat de ISC in haar functioneren duidelijk instrumenteel van aard is. Zij houdt zich bezig met het managen van een objectieve onderlinge afhankelijkheid, die in dit geval voornamelijk leidt tot negatieve 'spill-over'-effecten die beteugeld dienen te worden. De ISC houdt zich niet bezig met het ontwikkelen van subjectieve synergiën.

De ISC speelt dus een faciliterende en coördinerende rol in het internationale waterbeheer van de Schelderegio, verricht hiertoe onderzoek op dit beleidsterrein en ontwikkelt een gemeenschappelijk beleidskader voor de verschillende verdragsluitende partijen, in het bijzonder door middel van het stroomlijnen van de individuele verplichtingen van de deelnemende partijen voortkomend uit de Kaderrichtlijn Water in één overkoepelend stroomgebiedbeheersplan. Het takenpakket van de ISC kan dan ook samengevat worden in vijf belangrijke punten (ISC, 2009³, p. 4):

- het faciliteren van de onderlinge afstemming door de oeverstaten en –gewesten van hun verplichtingen voortkomend uit de Kaderrichtlijn Water;
- het geven van adviezen en aanbevelingen aan de deelnemende partijen, inzake preventie, bescherming en waarschuwing bij hoogwater, bij calamiteuze verontreinigingen, en gericht op het verzachten van de effecten bij droogte;
- het opstellen van een actieprogramma voor de voortgang van de samenwerking;
- het versterken van de uitwisseling van informatie en van inzichten over het waterbeleid, en;
- het aanmoedigen van wetenschappelijk onderzoek, het samenwerken met andere internationale organisaties, en het rapporteren van de voortgang in een jaarverslag.

Van een verregaande integrale aanpak van de beleidsontwikkeling rond de Schelde op stroomgebiedsniveau is echter nog geen sprake omdat functies als scheepvaart, waterkwantiteit, veiligheid en natuurlijkheid vooralsnog niet volledig binnen de ISC worden gecoördineerd (ISC, 2009³, p. 4; Van Ast, 2000, p. 462; VLIZ, 2003, pp. 4-5).

Als gevolg hiervan heeft de ISC momenteel een beperkte functionele reikwijdte. Zij streeft dan wel naar integraal waterbeheer, maar haar takenpakket beperkt zich vooralsnog hoofdzakelijk tot het beleidsthema 'waterkwaliteit'. Dit smalle takenpakket van de ISC lijkt er op te duiden dat de institutie gezien kan worden als een voorbeeld van functionele governance.

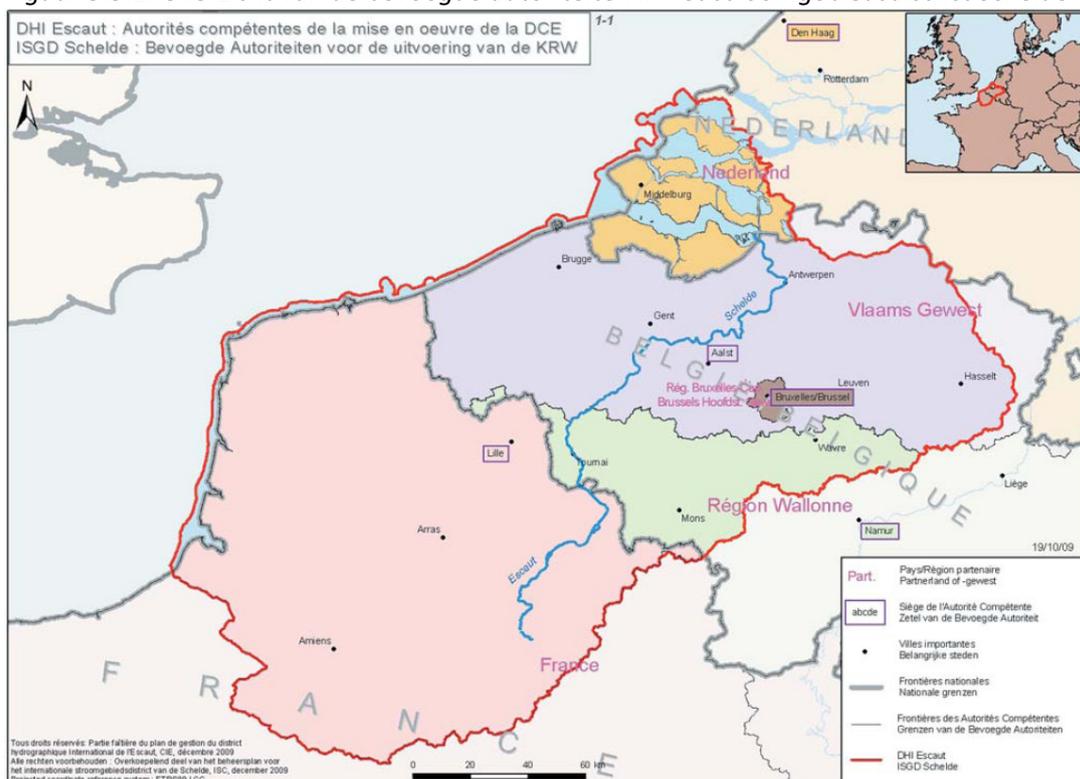
3.3.2.2 Projecten

De Internationale Scheldec commissie voert enerzijds en vooral, in opdracht van de verdragsluitende partijen, projecten uit die voortkomen uit Europese regelgeving met betrekking tot de implementatie van de Kaderrichtlijn Water, en anderzijds initieert zij eigen projecten met betrekking tot de kwaliteit van het Scheldewater.

De Internationale Kaderrichtlijn Water (KRW) (2000/60/EG)

De voornaamste taak van de ISC, voortkomend uit de Europese regelgeving, en tevens het belangrijkste project van de ISC in de voorbije jaren, bestaat uit het opstellen van het 'Overkoepelend deel van het beheerplan (ODB)' van de Kaderrichtlijn Water. In het jaar 2000 legde de Internationale Kaderrichtlijn Water (KRW) de omkadering vast van een nieuw, duurzaam waterbeleid op stroomgebiedsniveau. Dit veeleisende Europese beleidskader voor integraal waterbeheer eist dat het rivierwater tegen eind 2015 'in goede staat' is. De doelstelling is niet alleen het grondwater en het water van rivieren, meren en kanalen voor verdere achteruitgang te behoeden, maar vooral om de toestand aanzienlijk te verbeteren en het leven in en om het water maximale kansen te geven. Voor elk internationaal stroomgebiedsdistrict in Europa dienen de bevoegde autoriteiten een onderling afgestemd beheerplan en maatregelenprogramma op te stellen voor bescherming en duurzaam gebruik, overeenkomstig het subsidiariteitsbeginsel. De zes bevoegde autoriteiten (figuur 3.3.1) in het stroomgebied van de Schelde (Frankrijk, Nederland, België, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest, en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest) besloten hierop één enkel beheerplan te maken voor het Scheldedistrict, bestaande uit het overkoepelend deel (ODB) en de landelijke en gewestelijke delen.

Figuur 3.3.1: Overzicht van de bevoegde autoriteiten in het stroomgebiedsdistrict Schelde



Bron: ISC, 2009¹, p. 4

De verantwoordelijkheid voor het opstellen van de landelijke en gewestelijke delen van de Kaderrichtlijn Water ligt uiteraard bij de nationale en gewestelijke autoriteiten. Maar de ISC kreeg de bevoegdheid het overkoepelend deel voor het Scheldedistrict op te stellen. Op deze manier ontstaat een beheerplan dat zowel de regionale eigenheden, als de gezamenlijke samenhang en vooruitgang toont. Het ODB is in het bijzonder bedoeld om de betrokken partijen te wijzen op de grensoverschrijdende samenhang van het watersysteem, en de toegevoegde waarde van grensoverschrijdende afstemming binnen een institutie als de Internationale Scheldecommissie bij de partners onder de aandacht te brengen.

In dit ODB zien we dus een zeer beperkte symbolische nuance in de samenwerking binnen de ISC, gericht op bewustwording van de participerende partijen. Dit komt echter niet voort uit een identiteitsvormende strategie van de ISC zelf, maar berust op het Europese ideaal van integratie van Europese stroomgebieden, dat de Europese Commissie door middel van de Kaderrichtlijn Water uitdraagt.

In 2005 is de eerste analyse, de toestandbeschrijving van het stroomgebied van de Schelde, volgens de eisen van de Europese Commissie, gereedgekomen. En in 2009 werd de definitieve versie van het overkoepelend deel van de analyse van het stroomgebiedsdistrict, na ter raadpleging voorgelegd te zijn aan het publiek, binnen de ISC goedgekeurd. Dit document zal elke zes jaar worden geüpdatet. De lidstaten kunnen dit ODB toevoegen aan hun individuele uitwerkingen van de Kaderrichtlijn Water, waarmee zij voldoen aan de eisen van de Europese Commissie met betrekking tot grensoverschrijdende afstemming. Sinds 2009 wordt binnen de ISC gewerkt aan de monitoring van de eisen van de Kaderrichtlijn Water zoals vastgelegd in het ODB, zodat het rivierwater van de Schelde in 2015 aan de vereiste kwaliteit zal voldoen (ISC, 2009², pp. 9-10; ISC, 2009³, pp. 7-10; ISC Website, 2011).

De Overstromingsrichtlijn (2007/60/EG)

In het ODB vindt naast uitwerking van de Kaderrichtlijn Water, ook afstemming plaats met betrekking tot de toepassing van de Europese Overstromingsrichtlijn 2007/60/EG. Hiermee is het ODB *“volledig in lijn [...] met de geest van het nieuwe integrale waterbeleid dat zowel kwantiteit als kwaliteit parallel aanpakt”* (ISC Website, 2011).

Cartografie en monitoringsprogramma's

Als gevolg van de eisen van de Kaderrichtlijn Water zijn ook de cartografische en monitoringsactiviteiten van de ISC geïntensiveerd. De cartografie is al vanaf het begin van de samenwerking een belangrijk middel voor grensoverschrijdende analyse en afstemming. De ondersteunende 'Projectgroep Cartografie' ontwikkelt kaarten op de schaal van het stroomgebied van de Schelde, en stemt de verschillende cartografische coördinatensystemen en gegevensopslag, die door de betrokken partijen worden gebruikt, op elkaar af. Eén van de doelstellingen van de Kaderrichtlijn Water is de ontwikkeling van een instrument ten behoeve van de besluitvorming en de analyse binnen het internationaal stroomgebiedsdistrict Schelde. Met de uitbouw van de afstemming binnen de 'Projectgroep Cartografie' is aan deze eis voldaan, en het geproduceerde kaartmateriaal vormt een belangrijk onderdeel van het ODB.

Een andere eis van de KRW betreft het opstellen van gezamenlijke monitoringsprogramma's met betrekking tot de toestand van het rivierwater, zodat een samenhangend en volledig overzicht opgemaakt kan worden van de toestand in het stroomgebiedsdistrict. Hiertoe zijn binnen de ISC in 2006 een aantal meetnetten en monitoringsprogramma's opgezet, ter vervanging van de oudere meetnetten die niet of onvoldoende voldeden aan de eisen van de KRW (ISC Website, 2011).

Naast de activiteiten die direct voortkomen uit de Europese regelgeving, ontwikkelt de Commissie eigen initiatieven, zoals de hieronder beschreven projecten.

Homogeen meetnet van de Schelde (HMS)

Het besluit tot het opzetten van dit meetnet werd al in 1996 genomen, en het functioneert actief sinds 1998. Het heeft tot doel de fysisch-chemische en biologische waterkwaliteit in de verschillende Schelderegio's op een homogene en gecoördineerde manier te monitoren en te beschrijven. Op een veertiental meetpunten (figuur 3.3.2) verspreid over de gehele hoofdstroom van de Schelde worden monsters genomen en analyses uitgevoerd. De

resultaten worden eens per jaar door de Commissie gerapporteerd. En in 2008 kon een rapport worden opgesteld met de resultaten van het gedurende tien jaar gezamenlijk meten en interpreteren van de kwaliteit van het Scheldewater. Hieruit bleek dat *“de kwaliteit van de Schelde verbetert, maar de weg naar een volledig propere Schelde nog lang is”* (ISC, 2008, p. 2) (ISC, 2010¹, pp. 10-11; ISC, 2010², p. 2).

Figuur 3.3.2: De veertien meetpunten van het homogeen meetnet in de hoofdstroom van de Schelde



Bron: ISC Website, 2011

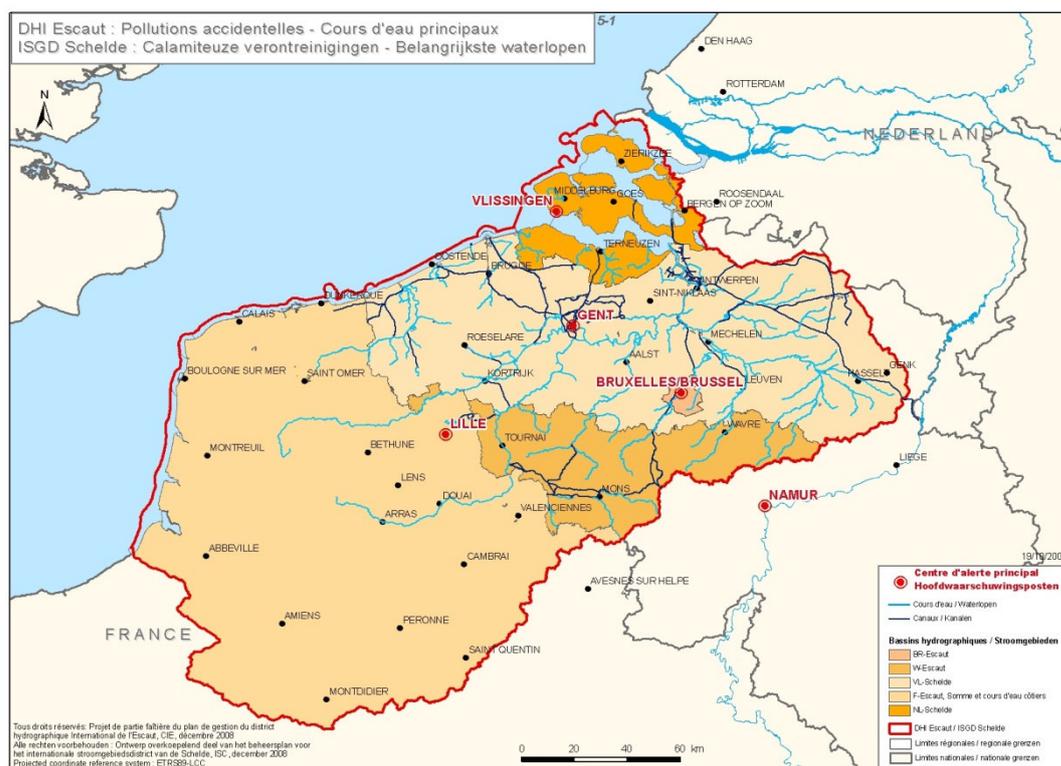
Maatregelencatalogus

De maatregelencatalogus is een inventarisatie die de verschillende partners op de hoogte houdt van de maatregelen die elk van hen neemt ten behoeve van de verbetering van de kwaliteit van het Scheldewater (ISC, 2009³, pp. 7-10; ISC Website, 2011; VLIZ, 2003, pp. 4-5).

Waarschuwings- en Alarmsysteem Schelde (WASS)

Dit waarschuwings- en alarmsysteem functioneert sinds 1998, en behelst een procedure die gevolgd dient te worden bij mogelijke calamiteuze grensoverschrijdende verontreinigingen. De meldingen vallen onder de bevoegdheden van de betrokken partijen, die volgens een vastgesteld protocol de andere betrokken partijen en de ISC, via een systeem van hoofdwaarschuwingsposten (figuur 3.3.3), gelijktijdig op de hoogte stellen.

Figuur 3.3.3: De belangrijkste waterlopen en hoofdwaarschuwingsposten van het Scheldedistrict



Bron: ISC Website, 2011

De projecten Scaldit en ScaldWIN

Deze projecten nemen, als INTERREG-projecten, een aparte plaats in binnen de activiteiten van de ISC. Scaldit staat voor 'Scaldis (Latijn voor Schelde) Integrated Testing', en was een INTERREG-IIIB project, geleid door de Vlaamse Milieumaatschappij, dat in 2003 van start ging met als doel het uittesten van de richtsnoeren van de Kaderrichtlijn Water op de schaal van een internationaal stroomgebiedsdistrict. De Scaldit-partners beslisten het project te verankeren in de ISC en het project uit te voeren in de structuren en volgens de werkwijze van de ISC. Het Scheldedistrict en de ISC fungeerden zodoende als proeftuin, of pilotstroomgebied, voor Europees beleid. Het was het enige project in Europa dat alle richtsnoeren van de Kaderrichtlijn Water in een transnationale context heeft getest, en bovendien het enige pilotproject dat een volledig internationaal stroomgebied beslaat. Het project is twee maal verlengd, en werd in 2008 afgerond.

Voortbouwend op de kennis en de ervaring die werd opgebouwd in het Scaldit-project, werd in 2008 het grensoverschrijdende samenwerkingsproject ScaldWIN geïnitieerd. Het betreft een INTERREG-IVB project tussen acht partners: de Vlaamse Milieumaatschappij (VMM), Leefmilieu Brussel, Direction générale opérationnelle Agriculture, Ressources naturelles et Environnement de la Région wallonne (DGRNE), Direction régionale de l'environnement de l'aménagement et du logement Nord-Pas-de-Calais (DREAL), Lille Métropole Communauté Urbaine (LMCU), Waterschap Scheldestromen, Provincie Zeeland en het Nederlands Ministerie van Infrastructuur en Milieu. En er wordt samengewerkt rond ecologisch herstel, met bijzondere aandacht voor vismigratie, grensoverschrijdende monitoring en modellering van sedimentvrachten, monitoring en modellering van twee grensoverschrijdende aquifers, de ontwikkeling van een gemeenschappelijke set van (economische) indicatoren, en informatieverbreiding. Het algemeen doel is bij te dragen tot een betere kwaliteit van oppervlakte- en grondwaterlichamen in het internationale stroomgebiedsdistrict van de Schelde, door de ontwikkeling en implementatie van een set kosteneffectieve, innovatieve

en transnationale acties. Door het transnationale effect van deze acties te monitoren, zal de basis gelegd worden voor de ontwikkeling van een transnationaal opvolgingssysteem voor de maatregelenprogramma's die in het kader van de Kaderrichtlijn Water voor het stroomgebiedsdistrict werden opgesteld (ISC, 2008; ISC, 2010¹, pp. 10-11; ISC Website, 2011; ScaldWIN Website, 2011; VMM, 2004, p. iii; VMM, 2006, pp. 4-5).

Uit de beschrijving van deze projecten blijkt dat het schaalniveau van de samenwerking binnen de ISC relatief hoog, en duidelijk afgebakend is. Binnen de institutie bestaat geen variatie in schaalniveau; alle projecten worden territoriaal afgebakend door de grenzen van het stroomgebiedsdistrict van de Schelde. Dit lijkt te duiden op een territoriale verbondenheid van de in de ISC participerende actoren. Het feit dat het schaalniveau van de samenwerking niet bepaald wordt door de belangen en territoria van de bij de samenwerking betrokken landen en gewesten, maar door de functionele samenhang van het watersysteem op stroomgebiedsniveau, lijkt echter weer te duiden op functionele governance. De introductie van de Europese wet- en regelgeving, en in het bijzonder de introductie van de Europese Kaderrichtlijn Water met het bijbehorende ideaal van integraal waterbeheer op stroomgebiedsniveau, zorgt ervoor dat de ISC niet gezien kan worden als een traditionele, bi- of multilaterale riviercommissie, waarin de samenwerking uitsluitend gebaseerd was op de belangen van de verdragsluitende partijen. Deze traditionele riviercommissies hadden zodoende een duidelijker territoriaal karakter dan de moderne ISC, waarin de samenwerking, in elk geval in theorie, gebaseerd is op het gezamenlijke belang van integraal waterbeheer op het functioneel gedefinieerde stroomgebiedsniveau. De praktijk van de projectmatige samenwerking binnen de ISC verschilt, door de moeizame ontwikkeling van het integrale en interactieve karakter van de besluitvorming, waardoor nationale delegaties de samenwerking domineren, echter slechts in beperkte mate van de werkzaamheden van een traditionele riviercommissie. Hierdoor is de samenwerking binnen de ISC in de praktijk (nog) relatief traditioneel en territoriaal van karakter, en kan in combinatie met het hoge schaalniveau wellicht gesproken worden van een federatie van naties en gewesten op stroomgebiedsniveau, waarbij echter geen beslissingsbevoegdheid aan de grensoverschrijdende institutie wordt overgedragen.

Een overdracht van beslissingsbevoegdheid van de verdragsluitende partijen aan de ISC is ook geen realistische verwachting voor de toekomst. De ISC zal zich niet ontwikkelen tot een nieuwe bestuurlijke laag, *“dit zou ook niet effectief zijn”* (Timmerman, 2012). De ISC blijft een vergadering van nationale en gewestelijke partijen, zonder juridische macht, waarin wordt samengewerkt op basis van consensus, waarbij het juridisch kader wordt bepaald door de richtlijnen van de Europese Unie, maar waarbij de politieke macht bij de nationale en gewestelijke overheden zal blijven liggen (Timmerman, 2012).

De focus op waterkwaliteit binnen de ISC kan daarentegen gezien worden als een eerste aanzet tot een meer functionele benadering van de grensoverschrijdende beleidsontwikkeling in de Schelderegio, waardoor de ISC zich onderscheidt van de traditionele riviercommissies. Waar traditionele riviercommissies nog relatief brede instituties waren met een grote functionele reikwijdte ten aanzien van grensoverschrijdende beleidsafstemming met betrekking tot de rivier, worden in de Schelderegio de met de rivier samenhangende beleidsfuncties tegenwoordig in verschillende grensoverschrijdende instituties gemanaged. Zo richt de ISC zich vooral op waterkwaliteit, terwijl de Permanente Commissie van Toezicht op de Scheldevaart zich richt op de veilige en vlotte afwikkeling van het scheepvaartverkeer, en morfologische kwesties ten aanzien van toegankelijkheid, veiligheid en natuurlijkheid onder de

verantwoordelijkheid van de Vlaams-Nederlandse (voorheen Technische) Scheldec commissie vallen.

Het bundelen van de werkzaamheden van deze instituties, op basis van functionaliteit, binnen één institutie voor integraal waterbeheer in de Schelderegio, en het overdragen van beslissingsbevoegdheid aan een dergelijke institutie, blijkt voorlopig echter nog een brug te ver.

Het ligt ook niet in de lijn der verwachting dat de ISC in de nabije toekomst zal uitgroeien tot een institutie met een meer integraal karakter. Zij beperkt zich tot het thema waterkwaliteit en is qua structuur te beperkt om invulling te geven aan daadwerkelijk integraal waterbeheer. Nationale en gewestelijke overheden geven de institutie niet voldoende gewicht voor de ontwikkeling van een integrale visie. Het gebrek aan politieke wil en het ontbreken van een volwaardig overleg met maatschappelijke actoren staan de ontwikkeling van een institutie met een meer integrale werkwijze in de weg (Symens, 2012). Het is echter ook de vraag of een dergelijke integrale werkwijze effectief zou zijn. Aangezien de reikwijdte van de verschillende ruimtelijke functies in de Schelderegio varieert, laten deze zich lastig verenigen binnen één grensoverschrijdende institutie. Zo past het schaalniveau van de ISC beter bij het managen van de waterkwaliteit, waarbij afspraken gemaakt moeten worden met alle partijen in het stroomgebiedsdistrict. Voor functies als bevaarbaarheid en veiligheid is het schaalniveau van de Vlaams-Nederlandse Scheldec commissie beter geschikt, omdat bovenstrooms de Schelde een klein riviertje is dat relatief weinig wordt gebruikt voor scheepvaart en een kleiner overstromingsgevaar kent. Verdergaande integraliteit is binnen de ISC dan ook niet te verwachten, in zoverre dat dit niet zal leiden tot een verandering in het functioneren van de ISC, zij blijft een uitvoeringsorgaan. Wel kan het takenpakket mogelijk nog worden uitgebreid in de breedte, zoals met de recentelijke toevoeging van de Overstromingsrichtlijn aan het takenpakket van de ISC al het geval was. De Kaderrichtlijn Water zorgt al wel voor een zekere integraliteit, hoewel beleid rond grondwater hierin niet geregeld is, en waterkwaliteit en waterkwantiteit binnen de ISC eigenlijk ook grotendeels onafhankelijk van elkaar gemanaged worden (Timmerman, 2012). De Kaderrichtlijn Water biedt zodoende meer ruimte voor integraal waterbeheer dan welke nu door de partners in de ISC wordt genomen (Symens, 2012).

3.3.3 De ontwikkelingsrichting van de institutie

3.3.3.1 Ontwikkelingen met betrekking tot het takenpakket en de organisatorische structuur

De tussentijdse evaluatie van het Schelde Actieprogramma uit 1998, dat in 2001 verscheen, constateerde dat de resultaten van de samenwerking vooralsnog tegenvielen. Veel van de uit te voeren gemeenschappelijke acties liepen achter op schema of waren te weinig ambitieus uitgewerkt (ICBS, 2001; SIC, 2002, pp. 1-2).

Echter de opdracht, in 2000, tot het uitwerken van een grensoverschrijdend beheerplan op stroomgebiedsniveau, voortvloeiend uit de eisen van de Europese Kaderrichtlijn Water, betekende voor de ISC een grote stimulans.

Hieruit blijkt nogmaals dat de institutie wordt vormgegeven door een historisch gegroeid institutionaliseringstraject, waarbij Europese en internationale wet- en regelgeving van groot belang is, zowel bij het ontstaan als bij de ontwikkeling van de institutie.

Dit duidelijke kader betekende namelijk een verhoging van de druk om te komen tot een meer structurele en integrale samenwerking tussen de oeverstaten van de Schelde, met een hogere intensiteit, en resulteerde in 2001 in een nieuw actieplan, en in 2002 in een nieuw

Scheldeverdrag, het 'Verdrag van Gent'. Dit verdrag maakte de uitvoering van de Kaderrichtlijn Water mogelijk, en de reikwijdte van de samenwerking werd uitgebreid tot het oppervlaktewater, het grondwater, en het kustwater in het gehele stroomgebied. Het vormde een eerste stap richting een meer integrale benadering van het Scheldedistrict op stroomgebiedsniveau, en dit voorgenomen integrale karakter werd benadrukt door de wijziging van de naam van de institutie van Internationale Commissie voor de Bescherming van de Schelde (ICBS) in Internationale Scheldec commissie (ISC) (ISC, 2009¹, p. 5; VLIZ, 2003, pp. 4-5; VMM, 2006, pp. 4-5).

Deze ontwikkelingen kunnen gezien worden als een stap in de goede richting met het oog op het streven van de organisatie naar duurzaam en integraal waterbeheer op stroomgebiedsniveau. In het jaar 2000 constateerde Van Ast (2000) nog dat voor het bereiken van een daadwerkelijk integraal waterbeheer in de Schelde, de toen nog jonge ISC als organisatie een aantal ontwikkelingen diende door te maken. Hij formuleerde een aantal adviezen die de organisatie zou moeten nastreven om te komen tot een daadwerkelijk integraal waterbeheer (Van Ast, 2000, pp. 463-464, 469-470, 476-477, 485):

- Activiteiten richtten zich in het jaar 2000 nog enkel op de hoofdstroom van het riviersysteem. In de eerste jaren bleek, als gevolg van de lange historie van moeizaam functionerend overleg, een adviserende commissie voor de bescherming van de hoofdrijver het maximaal haalbare. Maar het is aan te bevelen om tenminste de belangrijkste zijriviertjes in de kwaliteitsanalyses te betrekken. Ook de Vlaamse Noordzeekust zou wellicht tot het stroomgebied van de Schelde gerekend moeten worden, en onder de verantwoordelijkheid van de ISC moeten vallen.
- De ISC zou een rol kunnen spelen bij het beheer van technische installaties, zoals stuwen, sluizen en dergelijke.
- Wat betreft het natuurwetenschappelijk onderzoek dient de kennis over waterkwaliteit, waterkwantiteit en veiligheid in geïntegreerde, of tenminste gecoördineerde, vorm te worden verzameld en beschikbaar gesteld. Daarbij is een belangrijke rol weggelegd voor een gemeenschappelijk monitoringssysteem, waarbij uniforme meetmethodes een eerste vereiste zijn.
- De adviserende taak van de ISC in mogelijke crisissituaties met betrekking tot verontreiniging kan worden uitgebreid, en idealiter zou de Commissie bevoegdheden moeten hebben om daadwerkelijk in crisissituaties een coördinerende rol te kunnen spelen en nationale instituties te kunnen aansturen.
- De preventie van interstatelijke conflicten kan beschouwd worden als één van de belangrijkste taken van de ISC. Het is aan te bevelen een juridische procedure voor conflicten te institutionaliseren.
- Naast het onderhouden van de formele interactie in de ISC, dient het zelfregulerings- en netwerkinstrumentarium van de organisatie verder te worden uitgebouwd, onder andere door de sociale contacten tussen bestuurders uit verschillende landen te stimuleren, en hen te laten participeren in elkaars werkzaamheden. Gezamenlijke informele afspraken dienen geprefereerd te worden boven formele politieke overeenkomsten, maar in de praktijk geaccepteerde procedures en werkwijzen dienen wel vastgelegd te worden in wet- en regelgeving.
- De evaluerende rapportages moeten een concreter karakter krijgen dan enkel de vaststelling van feiten. Hierdoor moet het duidelijker worden of de in de ISC gemaakte afspraken door de verschillende partners in de praktijk worden nagekomen. De evaluaties dienen concreet aan te geven in hoeverre voorgenomen beleid is uitgevoerd, en tot welke resultaten dit heeft geleid. Bij onvoldoende resultaat zou de noodzakelijke inhaalslag met behulp van dwangmaatregelen en sancties moeten kunnen worden afgedwongen.

- Met het oog op de daadkracht van de institutie zouden, vanuit ministerieel niveau, de nationale delegaties van waterbeheerders geïnstrueerd moeten worden over de centrale rol van de ISC in het waterbeheer, waardoor het commitment van de betrokken partijen wordt vergroot. Ook de introductie van een Scheldefonds voor concrete samenwerkingsprojecten in het gehele stroomgebied zou hieraan kunnen bijdragen.
- De participatie van maatschappelijke actoren in de besluitvorming is op het niveau van het stroomgebied lange tijd ongeregeld gebleven. Besloten is om NGO's nader bij het overleg in de ISC te betrekken. Maar daarnaast zal ook gezocht moeten worden naar een mogelijkheid de bewoners van de regio zelf in de gelegenheid te stellen op een interactieve wijze in de besluitvorming te participeren. Hierbij is een goed functionerende internetsite een belangrijke vereiste, maar tevens kan gedacht worden aan themabijeenkomsten, workshops en schriftelijke informatieverstrekking. Het ter beschikking stellen van informatie over het Scheldesysteem dient meer prioriteit te krijgen binnen de ISC.

De Kaderrichtlijn Water heeft de samenwerking in het voorbije decennium een zetje in de rug gegeven, maar de ontwikkeling van de institutie in de richting van integraal en duurzaam beheer verloopt langzaam, en nog lang niet alle aanbevelingen die Van Ast in 2000 formuleerde, zijn in het beleid van de organisatie geïmplementeerd.

Aan de aanbevelingen geformuleerd in het eerste hierboven genoemde punt is grotendeels voldaan. Het waterbeheer in de ISC vindt tegenwoordig plaats op stroomgebiedsniveau, waar dus ook de zijrivieren, en, sinds de toetreding van de hiervoor bevoegde Federale Staat België in 2002, ook de Vlaamse Noordzeekust deel van uitmaken.

De in het tweede punt genoemde technische installaties vallen nog niet onder de verantwoordelijkheid van de ISC. Maar op het gebied van geïntegreerd en gecoördineerd natuurwetenschappelijk onderzoek is met de ontwikkeling en uitbouw van het homogeen meetnet een grote stap gezet. Ook de toevoeging van het thema waterkwantiteit, door de implementatie van de Overstromingsrichtlijn (2007/60/EG) in het 'Overkoepelend Deel van het Beheerplan', kan gezien worden als een succesvolle uitbreiding van het takenpakket van de ISC en als een eerste stap in de richting van een meer integraal waterbeheer, hoewel nog lang niet alle besluitvorming rond waterkwantiteit binnen de ISC plaatsvindt en de integratie van de thema's waterkwaliteit en waterkwantiteit te wensen overlaat (Timmerman, 2012). Met betrekking tot de rol van de ISC bij crisissituaties rond verontreinigingen kunnen we constateren dat de ISC een centralere rol heeft weten te verkrijgen met de ontwikkeling van het Waarschuwings- en Alarmsysteem Schelde (WASS). Maar dit systeem is slechts faciliterend voor de nationale en gewestelijke partners, en de ISC heeft op dit beleidsvlak nog geen coördinerende rol weten te verwerven waarbij zij de bevoegdheid heeft de nationale en gewestelijke instituties aan te sturen.

Met betrekking tot interstatelijke conflictpreventie rond waterkwaliteit heeft de ISC nog geen formele, juridische procedures geïmplementeerd. De ISC functioneert uitsluitend als overlegorgaan waar de uitvoering van maatregelen ter verbetering van de waterkwaliteit van de Schelde multilateraal wordt afgestemd. Het beleid van de verschillende landen en gewesten wordt naast elkaar gelegd, en er wordt gekeken in hoeverre dit beleid elkaar aanvult of met elkaar in strijd is. Op basis daarvan wordt duidelijk waar en op welke punten het beleid moet worden aangepast (Timmerman, 2012).

De praktijk van de samenwerking binnen de institutie is nog steeds uiterst formeel van karakter, informele contacten spelen een secundaire rol. De ISC functioneert op het wat abstracte niveau van de uitvoering en ambtelijk-wetenschappelijke afstemming, bijvoorbeeld met betrekking tot de standaardisering van meetmethoden en de classificatie van indicatoren. Er wordt slechts in beperkte mate politiek bedreven, waardoor informele interactie geen eerste vereiste is (Klap, 2012; Timmermans, 2012).

Wat betreft het afdwingen van het nakomen van de gemaakte afspraken door de individuele partijen, heeft de ISC geen extra instrumenten verkregen voor het opleggen van sancties of dwangmaatregelen. De samenwerking verloopt nog steeds op basis van vrijwilligheid en goed nabuurschap. Ook heeft de institutie nog geen eigen financiële basis weten te verwerven, en blijft zij afhankelijk van de bijdragen van de verdragsluitende partijen. De ISC is zodoende geen op zichzelf staande organisatie. Zij heeft geen geld of macht om beleidsmaatregelen van individuele partijen af te dwingen. Partijen kunnen elkaar binnen de ISC aanspreken op elkaars beleid. Er wordt dus wel onderling druk uitgeoefend door de buurlanden, maar dit leidt niet tot formele afspraken of onderhandelingen (Timmerman, 2012).

De participatie van maatschappelijke actoren in de institutie blijft nog steeds beperkt. Non-gouvernementele organisaties (NGO's) kunnen een rol als waarnemer aanvragen bij de ISC, en momenteel staan een veertiental NGO's, veelal milieuorganisaties, als waarnemer geregistreerd. 'Natuurpunt' bijvoorbeeld onderhoudt regelmatig contact met de ISC, maar betreurt dat ondanks voornemens hiertoe vanuit de institutie, een volwaardig maatschappelijk overleg nooit is gerealiseerd (Symens, 2012). Daarnaast is het voor NGO's formeel gezien mogelijk te participeren in de werkgroepen, maar daarvan wordt de laatste jaren geen gebruik gemaakt (Timmerman, 2012). De ISC blijft in de eerste plaats een multilateraal, intergouvernementeel overleg, waarin publieke actoren van nationaal en gewestelijk niveau domineren. Hierdoor verloopt de samenwerking in de ISC "te stroperig" om interessant te zijn voor regionale en non-gouvernementele actoren. Voor hen is het effectiever invloed uit te oefenen via de nationale, hiërarchische bestuurlijke systemen (Timmerman, 2012). De samenwerking in de ISC is zeer beleidsmatig en betreft uitsluitend een vertaling van de Kaderrichtlijn Water, waarbij het beleid vooraf al vast ligt, wat weinig ruimte laat voor de inbreng van maatschappelijke actoren (Symens, 2012). Ook de betrokkenheid van de bewoners van de Schelderegio lijkt nog niet erg groot te zijn. De ISC-website functioneert momenteel naar behoren, en over de meeste activiteiten van de ISC is online informatie te vinden. Maar van een directe, actieve interactie tussen de ISC en de gemeenschap is geen sprake (ISC Website, 2011).

De conclusie die Van Ast (2000, p. 480) trekt, lijkt deels bevestigd te worden: "*Nu het vooralsnog niet haalbaar is gebleken scheepvaart, waterkwantiteitsbeheer, natuurontwikkeling en dergelijke in één keer onder te brengen in één Internationale Schelde Commissie, verdient het aanbeveling te kiezen voor een incrementele strategie. Geleidelijke uitbreiding van samenwerkingsactiviteiten kan uiteindelijk net zo snel tot het gewenste resultaat leiden.*" De ISC heeft in het voorbije decennium, onder invloed van Europese wet- en regelgeving, haar takenpakket uitgebreid. Maar de verwachting van Van Ast dat deze geleidelijke uitbreiding van de activiteiten zal leiden tot de ontwikkeling van een meer autonome institutie die vormgeeft aan een meer integraal en centraal gecoördineerd waterbeleid, valt te betwijfelen. De volledige realisatie hiervan is nog steeds ver weg, en het lijkt de verdragsluitende partijen te ontbreken aan de politieke wil die hiervoor vereist is. Daarnaast speelt ook het verschil in schaalniveau tussen de hierboven door Van Ast genoemde beleidsfuncties een rol, en dient men zich af te vragen of bundeling van deze beleidsfuncties binnen één institutie op stroomgebiedsniveau functioneel gezien de meest wenselijke en meest efficiënte manier van watermanagement is.

Uit deze analyse van de ontwikkeling van de ISC in de richting van integraal en duurzaam waterbeheer blijkt dat er vooralsnog geen sprake is van re-territorialisering van politieke macht op het grensoverschrijdende schaalniveau van het Scheldestroomgebiedsdistrict. Zoals hierboven al bleek, is de ISC niet ontstaan als een regionaal of multilateraal geconstrueerde functionele 'tool', maar in haar functioneren is zij tot op heden wel een passieve 'tool' gebleven, die door nationale en gewestelijke overheden gebruikt wordt

voor het managen van een grensoverschrijdend watersysteem. De ISC beschikt daarom als institutie over relatief weinig autonomie ten aanzien van beleidsontwikkeling; de beslissingsbevoegdheid met betrekking tot de ontwikkelingsrichting van de institutie, de mate van integraliteit en interactiviteit, en de eventuele uitbreiding van haar takenpakket ligt bij de verdragsluitende partijen. Hierdoor ontwikkelt zij zich niet tot een nieuwe regionale bestuurslaag in een hiërarchisch, federalistisch bestuurlijk systeem.

De Internationale Scheldecommissie is dus geen voorbeeld van regionale zelforganisatie, maar de aanname, op basis van haar ontstaansgeschiedenis, dat zij het product is van een historisch gegroeid institutionaliseringsproces, wordt enigszins afgezwakt doordat haar beleid duidelijk wordt bepaald door nationale en gewestelijke actoren.

Het gebrek aan autonomie, de dominantie van nationale en gewestelijke actoren, en de strakke inbedding in de traditionele, hiërarchische bestuurlijke structuren maakt de ISC enerzijds sterk afhankelijk van de politieke wil van de verdragsluitende partijen, wat haar flexibiliteit en individuele bestuurlijke daadkracht beperkt. Daarentegen geeft dit alles de institutie voorlopig wel een zekere mate van stabiliteit en duurzaamheid. Deze stabiliteit en duurzaamheid, en de continuïteit van haar beleid, zijn echter wel afhankelijk van de politieke wil van de verdragsluitende partijen. Zolang de internationale en Europese wet- en regelgeving de verdragsluitende partijen dwingt samen te werken op stroomgebiedsniveau, lijkt de voortgang van de werkzaamheden van de ISC gegarandeerd. Maar de vraag werpt zich op of, wanneer deze Europese wet- en regelgeving minder dwingend zou worden, de politieke wil tot grensoverschrijdende samenwerking bij de verdragsluitende partijen groot genoeg is om de samenwerking in de ISC in zijn huidige vorm voort te zetten en eventueel uit te bouwen.

De vraag of de ISC zich in haar ontwikkeling op hetzelfde punt zou bevinden wanneer de Kaderrichtlijn Water niet zou zijn geïntroduceerd, is lastig in te schatten (Timmerman, 2012). We zagen hierboven echter al dat de Kaderrichtlijn Water meer ruimte biedt voor integraal watermanagement dan welke nu in de ISC wordt genomen. Dit lijkt erop te wijzen dat de verdragsluitende partijen in het Scheldestroomgebied enigszins terughoudend zijn ten aanzien van een verdere uitbreiding van de samenwerking. Hiervoor zijn verschillende oorzaken aan te wijzen. Voor Nederland is de Schelde eigenlijk niet zo erg interessant, omdat zij maar een beperkt deel van haar territorium bestrijkt. Nederland investeert om die reden dan ook relatief veel meer in samenwerking rond de Rijn en de Maas. Deze rivieren zijn economisch gezien en ook wat betreft veiligheid veel belangrijker voor Nederland. De Internationale Rijncommissie heeft daardoor ook een veel grotere invloed op het Nederlandse waterbeleid dan de ISC, terwijl voor Vlaanderen de Schelde en de ISC veel belangrijker is. Daarnaast zijn interne problemen binnen landen of gewesten rond waterbeheer soms van invloed op het belang dat deze partijen hechten aan de samenwerking in de ISC, zoals in Wallonië het geval is geweest. Daarnaast speelt ook de financiering een rol. Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest bijvoorbeeld is binnen de ISC qua oppervlakte en budget een kleine partij, wat het voor haar lastig maakt te voldoen aan de waterkwaliteitseisen (Timmerman, 2012).

3.3.3.2 Ontwikkelingen met betrekking tot het ledenbestand

De Internationale Scheldecommissie is een relatief stabiele institutie, waarbij nationale en gewestelijke delegaties bestaande uit specialistische afgevaardigden van de verschillende nationale, gewestelijke en regionale overheidsdiensten belast met waterbeheer, de belangrijkste actoren zijn. Deze delegaties zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van het

beleid zoals overeengekomen door de nationale en gewestelijke verdragsluitende partijen. De Nederlandse delegatie bestaat bijvoorbeeld uit afgevaardigden van: Rijkswaterstaat Directie Zeeland, het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (tegenwoordig Infrastructuur en Milieu), Rijksinstituut voor Kust en Zee, RIZA, Schelde Informatiecentrum, en Waterland (ISC Website, 2011). Recentelijk heeft binnen deze delegatie Rijkswaterstaat Dienst Zeeland de leiding gekregen over de dagelijkse uitvoering van het beleid in plaats van de landelijke dienst (Timmerman, 2012).

In 2001 treedt ook de Belgische federale staat als verdragsluitende partij toe, omdat vanaf dat jaar de ISC zich gaat bezighouden met het gehele stroomgebiedsdistrict van de Schelde, inclusief de Belgische kustwateren die onder de rechtsmacht van de federale overheid vallen (ISC Website, 2011).

In het 'Verdrag van Gent' uit 2002 wordt het aantal partijen dat als waarnemer bij de besluitvorming in de ISC betrokken kan worden, uitgebreid, met als doel de samenwerking een meer interactief karakter te geven. Het 'Verdrag van Charleville-Mézières' uit 1994 voorzorg in de mogelijkheid voor *"elke Staat die geen Partij is bij dit Verdrag en waarvan een deel van het grondgebied is gelegen in het stroomgebied van de Schelde"*, voor *"de Europese Gemeenschap"*, en voor *"elke Intergouvernementele Organisatie of Commissie [...] waarvan de bekommernissen vergelijkbaar zijn met de hare"* om als waarnemer de besluitvorming bij te wonen (ICBS, 1994, p. 5). Sinds het 'Verdrag van Gent' is dit ook mogelijk voor *"niet-gouvernementele organisaties voor zover er sprake is van raakvlakken met hun belangen of taken"* (ISC, 2002, p. 10). Om erkend te worden als waarnemer moet een non-gouvernementele organisatie (NGO) een schriftelijke aanvraag indienen bij de ISC. De delegatieleiders van de ISC bestuderen deze aanvraag en leggen hun voorstel ter beslissing voor aan de 'plenaire vergadering'. De erkenning van een NGO als waarnemer houdt in dat zij kan deelnemen aan het publieke gedeelte van de plenaire vergaderingen en aan een speciaal daartoe georganiseerde vergadering met de delegatieleiders. Dit heeft geleid tot participatie van de volgende NGO's als waarnemer: Escaut sans Frontières/Grenzeloze Schelde, Cefic, Bond Beter Leefmilieu, WWF, Green Belgium asbl, Inter-Environnement Wallonie, Escaut Vivant, Nord Nature, Union Wallonne des Entreprises (UWE), Zeeuwse Milieufederatie, Conseil Scientifique de l'Environnement Nord-Pas-de-Calais (CSENPC), Environnement et Développement Alternatif (EDA), MiNa Raad, en Eurométaux (ISC, 2009², pp. 81-84; ISC Website, 2011). Zoals hierboven al duidelijk werd hebben de natuur- en milieuorganisaties echter niet het gevoel als volwaardige partner bij de samenwerking te worden betrokken. Het beeld ontstaat van een weinig dynamisch gouvernementeel overlegorgaan, waarin de laatste tijd niet veel meer gebeurt, en waarin de betrokkenheid van non-gouvernementele organisaties *"vooral voor de vorm"* is (Van Mierlo, 2012). De weinige studiedagen die werden georganiseerd betroffen zeer technische zaken zonder een duidelijke maatschappelijke relevantie, waardoor zij voor natuur- en milieuorganisaties niet interessant waren. *"'Natuurpunt' heeft meerdere malen voorgesteld een maatschappelijk orgaan op te richten dat dienst doet als klankbord, maar aan dit verzoek voor actieve participatie is nooit gehoor gegeven"* (Symens, 2012). Toch zijn er ook andere geluiden. Klap (2012) geeft aan dat natuur- en milieuorganisaties weldegelijk van harte welkom zijn, ook in de werkgroepen, en dat zij door Vlaanderen en Nederland nogal eens gebruikt worden om gezamenlijk de druk op Wallonië op te voeren. Natuur- en milieuorganisaties hebben door de Europese wet- en regelgeving natuurlijk meer invloed gekregen. Bij het betrekken van deze organisaties in de ISC speelt calculatie van de overheden dan ook zeker een rol, zij proberen de NGO's in te zetten voor hun eigen belangen. Dit verklaart misschien ook het feit dat andere betrokkenen aangeven dat de participatie van de natuur- en milieuorganisaties slechts 'voor de vorm' is (Klap, 2012).

De ISC wordt dus gekenmerkt door een sterke dominantie van publieke actoren, veelal van nationaal en gewestelijk schaalniveau, maar binnen de nationale delegaties participeren ook afgevaardigden van regionale overheidsdiensten. Omdat deze regionale actoren deel uitmaken van nationale en gewestelijke delegaties van specialistische ambtenaren kan echter niet gesproken worden van multi-level interactie. Lokale actoren zijn in het geheel niet bij de samenwerking betrokken, evenals Europese actoren. De invloed van het Europese schaalniveau manifesteert zich echter wel duidelijk in de wet- en regelgeving die richtinggevend is voor de samenwerking binnen de ISC. Door deze dominantie van publieke actoren van nationaal en gewestelijk niveau kan de ISC niet gezien worden als een multi-level beleidsarena, zij kan beter getypeerd worden als een multilateraal, intergouvernementeel samenwerkingsverband voor de stroomlijning van internationale en Europese wet- en regelgeving.

De betrokkenheid van non-gouvernementele actoren is, door het ontbreken van een effectieve arena voor maatschappelijk debat binnen de ISC, zeer beperkt. De mogelijkheid van participatie in de werkgroepen, en de mogelijke rol van NGO's als waarnemer bij de Commissievergaderingen, zijn door het sterk technisch-specialistische karakter van de samenwerking en door het gebrek aan maatschappelijke relevantie en mogelijkheden tot sturing van het beleid, onvoldoende effectief om de institutie een interactief karakter te geven. Hierdoor kan met betrekking tot de Internationale Scheldec commissie niet gesproken worden van een duidelijk voorbeeld van *multi-level governance*.

3.3.3.3 Ontwikkelingen met betrekking tot het besluitvormingsproces

Beslissingen over de bevoegdheden van de ISC worden sinds de oprichting van de institutie genomen in de 'plenaire vergadering' van de ISC, in de zogenaamde ministersconferenties, waarin de ministers van de zes verdragsluitende partijen de bevoegdheden van de ISC bepalen, en deze vastleggen in verdragen. Bij deze vergaderingen zijn soms ook regionale overheidsdiensten betrokken, en NGO's "*kunnen er hun zegje doen*" (Timmerman, 2012). Deze vergaderingen vinden eens per jaar of eens in de paar jaar plaats, en staan formeel buiten de organisatie van de ISC. Zij kunnen gezien worden als een vrij traditionele vorm van multilaterale besluitvorming. De ministersconferenties functioneren als "*een informeel hoger orgaan ten opzichte van de riviercommissie*" (Van Ast, 2000, p. 461).

De operationele en strategische coördinatie vindt plaats binnen de Commissie in bijeenkomsten van de 'delegatieleiders'; afgevaardigden van de zes verdragsluitende partijen. Deze vergaderingen van de Commissie worden minimaal één keer per jaar door de voorzitter bijeengeroepen, en voorts op verzoek van tenminste twee nationale of gewestelijke delegaties, waardoor zij doorgaans twee à drie maal per jaar plaatsvinden. De Commissie kan er voor kiezen haar vergadering op ministerieel niveau te houden, afhankelijk van de te nemen besluiten. Het voorzitterschap van de Commissie wordt afwisselend door iedere verdragsluitende partij uitgeoefend met een termijn van twee jaar. De Commissie formuleert haar adviezen of aanbevelingen en neemt haar beslissingen met eenparigheid van stemmen. Elke delegatie beschikt over één stem, en de afwezigheid van een stemgerechtigde delegatie geldt als stemonthouding en staat de eenparigheid niet in de weg (ISC Website, 2011; Timmerman, 2012).

De adviezen en aanbevelingen van de Commissie zijn gebaseerd op de gezamenlijke wetenschappelijke basis aangeleverd door de thematische werkgroepen. Deze werkgroepen bestaan uit specialistische afgevaardigden van de betrokken partijen. Hierdoor krijgt de institutie een sterk technocratisch karakter, waarbij ambtelijke vertegenwoordigers met voornamelijk een natuurwetenschappelijke achtergrond, zoals ecologen en chemici, de technische basis leveren voor de stroomlijning van het beleid, maar waarbij ook juristen en

economen betrokken zijn (Timmerman, 2012). Voor elk project wordt één partij aangewezen als trekker, die samen met deskundigen van de andere partijen verantwoordelijk is voor de uitvoering van de opdrachten van de Commissie. Hierdoor ontstaat een netwerk van deskundigen dat zonder politieke belemmeringen over de grenzen heen werkt binnen een bepaald beleidsthema. De uiteindelijke fysieke uitvoering van het beleid blijft vooralsnog overigens de verantwoordelijkheid van de individuele partijen. De ISC is ondanks de wettelijke verdragen, die richtinggevend zijn voor de samenwerking en die de partners de bevoegdheid geven tot samenwerking, een *“vrijblijvend samenwerkingsverband zonder echte wettelijke basis. Hierdoor ben je aangewezen op de goodwill van partijen en individuele medewerkers. Iedereen vindt het ICBS-werk [=ISC-werk] belangrijk, maar deelnemers moeten vaak met urgentie werk leveren voor de eigen organisatie. En het hemd is nu eenmaal nader dan de rok ...”* (SIC, 2002, pp. 1-2). De institutie heeft, zoals hierboven vermeld, geen instrumenten om naleving door de individuele partijen, van het gezamenlijk binnen de ISC overeengekomen beleid, af te dwingen (ICBS, 1994; ISC, 2002). Sinds het ‘Verdrag van Gent’ uit 2002, zijn ook NGO’s als waarnemer (zonder stemrecht) opgenomen in de ISC. De waarnemers worden behandeld op voet van gelijkheid, en kunnen zittingen van de Commissie bijwonen voor de agendapunten die met het werk van de ISC te maken hebben en ontvangen daarbij de documenten die hen aanbelangen. Zij kunnen experts afvaardigen in de werkgroepen en minstens één maal per jaar wordt er een vergadering georganiseerd met delegatieleiders en waarnemers om van gedachten te wisselen over het werk van de Commissie. *“Zowel door de delegatieleiders als door de waarnemers wordt dit als zeer positief ervaren”*, aldus de formele lezing van de ISC (ISC, 2009², p. 80). Hierboven werd echter duidelijk dat deze positieve ervaringen van de waarnemers, zeker in de laatste jaren, sterk genuanceerd dienen te worden (Symens, 2012; Timmerman, 2012; Van Mierlo, 2012).

De samenwerking in werkgroepen, waarin rond specifieke beleidsthema’s wordt samengewerkt, benadrukt nogmaals de binnen de institutie aanwezige functionele kenmerken. En de formele mogelijkheid van directe betrokkenheid van NGO’s in deze werkgroepen, en de participatie van NGO’s als waarnemers in de Commissievergaderingen, geeft de institutie in theorie een lichte nuance van governance. In de praktijk blijkt het interactieve karakter van de institutie echter zeer beperkt te zijn. De wijze van interactie tussen de actoren in de werkgroepen van de ISC heeft zodoende zeer beperkte informele, ‘horizontale’ kenmerken, voortkomend uit de thematische, specialistisch-ambtelijke afstemming, waarbij afgevaardigden van de verschillende verdragsluitende partijen direct met elkaar interacteren. Maar in het algemeen is de samenwerking, en met name de besluitvorming, formeel en hiërarchisch van karakter. In de ministersconferenties worden namelijk multilateraal de bevoegdheden van de ISC vastgelegd, waarna de nationale delegaties in de werkgroepen door middel van onderzoek en monitoring een gezamenlijk wetenschappelijk kader bieden waaruit kan worden afgeleid welke maatregelen de verschillende partners zouden moeten nemen. De gezamenlijke werkzaamheden worden operationeel en strategisch gecoördineerd door de Commissievergaderingen van delegatieleiders, wat de samenwerking een overwegend formeel en hiërarchisch karakter geeft. Tevens blijft de interactie sterk technocratisch van karakter, en wordt op overwegend deductieve wijze informatie verkregen en afgestemd. Het streefbeleid ligt namelijk al vast in de internationale en Europese regelgeving, en de ISC heeft van de verdragsluitende partijen de opdracht gekregen op technocratisch-deductieve wijze te onderzoeken welke maatregelen nodig zijn om dit streefbeleid te realiseren.

3.3.3.4 Strategische visievorming

Als gezegd streeft de Internationale Scheldec commissie duurzaam en integraal waterbeheer in het internationaal stroomgebiedsdistrict van de Schelde na, door samenwerking tussen de oeverstaten en –gewesten van de Schelde. Deze doelstelling komt echter voort uit Europese wet- en regelgeving, en omdat de ISC slechts een uitvoeringsorgaan is dat wordt gedomineerd door nationale en gewestelijke partijen, heeft zij zelf niet het vermogen actief richting te geven aan het bereiken van deze doelstelling. Zij richt zich dan ook op praktische en pragmatische samenwerking. Onder druk van Europese wet- en regelgeving heeft zij haar functionele reikwijdte de laatste jaren enigszins uitgebreid, maar van integratie van verschillende beleidsfuncties in een strategische visie op het gehele Scheldestroomgebied is geen sprake.

De ISC produceert dan ook geen beleidsdocumenten die een expliciete strategische visie, alomvattend beleidsplan, of duidelijk streefbeeld voor de toekomst van de Schelderegio bevatten. Wel geeft zij in het Schelde Actieprogramma uit 1998 aan op welke wijze de waterkwaliteit van de Schelde, op korte, middellange, en lange termijn, behouden en verbeterd moet worden. Ook communiceert zij in al haar werkzaamheden impliciet dat het stroomgebiedsniveau het ideale beleidsniveau is voor watermanagement. De institutie wordt echter gedomineerd door nationale en gewestelijke partijen, die altijd hun eigen belangen meebrengen. Hierdoor ontstaat een beeld van de ISC als *“een gesloten en keiharde wereld”*, waarin de verschillende landen en gewesten druk uitoefenen op elkaar, soms ook via natuur- en milieuorganisaties, waardoor de ontwikkeling van een gezamenlijke visie vrijwel onmogelijk wordt (Klap, 2012). *“Frankrijk is net als Wallonië en Brussel al tevreden als wordt voldaan aan hetgeen formeel in EU- of ECE-verband is afgesproken. Ook zien deze landen geen noodzaak om meer informatie te verschaffen dan hetgeen expliciet in het internationaal overleg is afgesproken. [...] Nederland is vanuit haar belangen als benedenstroomse staat geneigd een snelle ontwikkeling van internationaal waterbeleid na te streven. Sinds de Belgische federalisering geldt dit meer en meer ook voor Vlaanderen”* (Van Ast, 2000, p. 478). Vlaanderen en Nederland vinden elkaar als benedenstroomse partijen dus doorgaans wel in hun beleidsdoelstellingen, en zij trachten vaak gezamenlijk druk uit te voeren op Brussel en Wallonië, waarbij in het bijzonder Wallonië als dwarsligger wordt gezien die haar zaken rond waterkwaliteit al tijden niet op orde heeft. Hierdoor varieert ook de openheid van de verschillende partijen over de kwaliteit van het Scheldewater op hun grondgebied. Brussel en Wallonië zijn erg terughoudend met het verstrekken van gegevens, terwijl Frankrijk alle informatie inclusief alle tekortkomingen in de vorm van verontreinigingen zo op tafel gooit. De geslotenheid van enkele partijen bemoeilijkt het opstellen van gezamenlijke rapporten, en het komt dan ook wel voor dat een partij dreigt een vergadering te verlaten wanneer bepaalde, weinig flatterende, passages over de toestand van het Scheldewater in het eigen district in een gezamenlijk rapport niet worden geschrapd (Klap, 2012). Timmerman (2012) benadrukt echter dat ook voor een relatief initiatiefrijke partij als Nederland de Schelde eigenlijk niet zo belangrijk is in vergelijking met de Rijn en de Maas, wat het belang dat de betrokken partners hechten aan de samenwerking in de ISC in perspectief plaatst.

Op projectbasis wordt wel thematisch samengewerkt door specialisten van de verschillende partijen, maar de resultaten van hun werkzaamheden bestaan als gezegd uit een gemeenschappelijk kader waaraan de individuele partijen hun beleid kunnen toetsen en waarop zij de door hen te nemen maatregelen kunnen baseren. Afstemming en afweging tussen de verschillende beleidsthema's is afwezig, waardoor geen integrale strategische visie op de ontwikkeling van waterbeheer in de Schelderegio tot stand zal komen. De ISC is uitsluitend een uitvoerend orgaan, waarbinnen geen beleidsvoorbereiding plaatsvindt (ISC Website, 2011; PC Website, 2011; Timmerman, 2012).

De recente uitbreiding van het takenpakket van de ISC rond waterkwaliteit, en deels ook rond waterkwantiteit, komt voort uit de externe stimulans van de Europese Kaderrichtlijn Water en Overstromingsrichtlijn. De ISC is zelf niet in staat, door middel van een strategische visie, richting te geven aan de ontwikkeling van het grensoverschrijdende waterbeheer. Hieruit blijkt nogmaals dat de ISC beïnvloed wordt door Europese beleidsontwikkeling, maar dat zij functioneert als een passieve ‘tool’ die door de nationale en gewestelijke overheden voornamelijk gebruikt wordt om Europese en internationale wet- en regelgeving te implementeren. De institutie kent geen autonome beleidsontwikkeling, wat haar daadkracht beperkt.

3.3.4 De representatie van de institutie

3.3.4.1 De ontwikkeling van een gedeelde regionale identiteit

De ISC houdt zich momenteel vooral bezig met één specifiek beleidsveld, de waterkwaliteit in de Schelderegio. Zij is dus een smalle organisatie met betrekking tot haar takenpakket, waardoor de noodzaak en relevantie van het ontwikkelen van een veelomvattende gedeelde regionale identiteit ontbreekt. Ook lijken de mogelijkheden voor het ontwikkelen van een regionale identiteit op basis van een gedeeld watersysteem beperkt te zijn; een gedeeld riviersysteem dat integraal gemanaged dient te worden spreekt maatschappelijk gezien te weinig tot de verbeelding om draagvlak en betrokkenheid in de regio kunnen genereren. De basis voor samenwerking in de ISC, die gelegen is in internationale en Europese afspraken en verdragen, biedt ook geen aanknopingspunt voor een gedeelde identiteit. En ook de grote culturele, economische en politieke diversiteit in het stroomgebiedsdistrict van de Schelde bemoeilijkt de ontwikkeling van een gevoel van eenheid in de regio. Als gevolg van disputen tussen de partners met betrekking tot verdieping van de Westerschelde, en de mate van natuurlijkheid en de toelaatbaarheid van verontreiniging, *“is tussen de verschillende staten een wantrouwen gegroeid, dat mede een verklaring vormt voor het feit dat (nog) geen sterk grensoverschrijdend “Scheldegevoel” is ontwikkeld*” (Van Ast, 2000, pp. 481-482). Het recentelijke politiek getouwtrek rond de ontpoldering van de Hertogin Hedwigepolder heeft overigens geen directe invloed op het functioneren van het ambtelijk overleg binnen de ISC, hoewel Nederlandse afgevaardigden er wel informeel op worden aangesproken (Timmerman, 2012).

Een andere verklaring voor het uitblijven van een gezamenlijk gevoelde verantwoordelijkheid en verbondenheid op basis van het watersysteem van de Schelde, is het feit dat bovenstrooms de Schelde een klein riviertje is waardoor verontreiniging niet wordt opgemerkt, terwijl benedenstrooms tot voor kort in de eerste plaats gedacht werd aan een scheepvaartweg met weinig ecologisch perspectief. En ook het ontbreken van grote rampen met betrekking tot waterkwaliteit, en het feit dat benedenstrooms de rivier nauwelijks wordt benut voor kwaliteitsgevoelige functies als drink- en landbouwwater, hebben ertoe geleid dat vanuit ecologisch perspectief de ernstige verontreiniging niet heeft geleid tot een publiek gedragen probleemperceptie (Van Ast, 2000, p. 482).

Een gebrek aan betrokkenheid van de binnen de ISC participerende actoren bij het stroomgebied van de Schelde als geheel, maakt het ontwikkelen van een gedeelde regionale identiteit op stroomgebiedsniveau onmogelijk. Het ontbreekt zelfs grotendeels aan regionaal bewustzijn ten aanzien van de urgentie van stroomgebiedbreed waterbeheer. Dit hangt uiteraard samen met het feit dat de actoren die verantwoordelijk zijn voor grensoverschrijdend waterbeheer in het Scheldestroomgebiedsdistrict nationale en gewestelijke actoren zijn, en geen regionale actoren. En omdat de ISC in de praktijk een uitvoeringsorgaan is van deze nationale en gewestelijke actoren, voert de ISC als

institutie geen actieve strategie voor het creëren van bewustwording bij de nationale en gewestelijke autoriteiten van de noodzaak, of het voordeel, van integraal waterbeheer op stroomgebiedsniveau. Deze bewustwording, die vereist is voor het ontstaan van integraal waterbeheer, en die door de Europese Commissie door middel van de introductie van de Kaderrichtlijn Water wordt gestimuleerd, wordt binnen de ISC niet als een prioriteit beschouwd. Zij richt zich op instrumentele controle over de kwaliteit van het Scheldewater door middel van praktische en pragmatische samenwerking. Het ontbreekt de institutie zodoende aan een symbolische, identiteitsvormende component.

3.3.4.2 Interne en externe representatie van de institutie en de regio

De Internationale Scheldec commissie is een samenwerkingsorganisatie op stroomgebiedsniveau voor de stroomlijning van wet- en regelgeving rond waterkwaliteit op basis van gemeenschappelijke technocratische samenwerking in de vorm van wetenschappelijk onderzoek en monitoring. Zodoende kan de organisatie getypeerd worden als een vrij specialistische organisatie, met een sterk ambtelijk karakter. Hierdoor is het lastig maatschappelijke actoren en het brede publiek te betrekken bij de activiteiten van de institutie. Voor de leek, en zelfs voor non-gouvernementele organisaties is het grensoverschrijdend watermanagement zoals dit in de ISC plaatsvindt, een relatief 'abstract' en technisch onderwerp. Algemene publieke communicatie is binnen de ISC dan ook grotendeels afwezig, met uitzondering van de website, enkele kleine brochures, en de evaluatierapporten. Maar *"de reden hiervoor is niet zozeer gelegen in onoverkomelijke bezwaren die hieraan verbonden zouden zijn, maar aan het gebrek aan prioriteit in het beleid. [...] De nationale instanties hebben een ouderwets overkomende vrees voor te veel openbaarheid van op zichzelf weinig schokkende gegevens. Als gevolg van de afwezigheid van een directe relatie tussen de ICBS [=ISC] en de bewoners van het stroomgebied, kan ook maar beperkt sprake zijn van interactie met maatschappelijke actoren. De ICBS krijgt hierdoor het etiket van een weinig actieve organisatie, met een bureaucratische uitstraling"* (Van Ast, 2000, p. 476). De werkgroep 'Communicatie' houdt zich momenteel wel op beperkte schaal bezig met het creëren van bewustwording bij het brede publiek in de regio. Zo heeft zij in samenwerking met het INTERREG-project ScaldWIN een aantal 'Schelgedagen' en culturele grensoverschrijdende activiteiten georganiseerd om aandacht te vragen voor de Schelde. Ook beheert zij de website van de ISC, zodat *"het publiek weet wat je met het belastinggeld doet"* (Timmerman, 2012).

De ISC focust echter nog steeds in eerste instantie op het creëren van bestuurlijke cohesie en multilaterale afstemming door de interne communicatie tussen de betrokken gouvernementele partijen te stimuleren. Dit geldt ook ten aanzien van publieke communicatie over het beleid van de ISC en haar leden. Zo was voor het 'Overkoepelend deel van het beheerplan' van de Kaderrichtlijn Water publieke raadpleging een vereiste. De verantwoordelijkheid hiervoor lag formeel bij de individuele partijen, maar binnen de ISC heeft hierover wel overleg plaatsgevonden, bijvoorbeeld door informatie-uitwisseling tussen partijen over de wijze van uitvoering van de publieke participatie, en door uitwisseling van de resultaten hiervan. Dit gebeurde in de projectgroep 'Communicatie en Publieke Participatie,' en het doel was om *"op informele manier informatie en ervaringen uit te wisselen over het tijdschema van de publieke participatie, de ingezette middelen en de resultaten"* (ISC, 2009², p. 79). Dit voorbeeld is exemplarisch voor de communicatie en presentatie van de activiteiten van de ISC, waarvoor de verantwoordelijkheid in de eerste plaats bij de individuele partners ligt, en waarover binnen de ISC slechts overleg plaatsvindt (ICBS, 1998).

Aan communicatie van de ISC naar actoren buiten de Schelderegio lijkt in het geheel geen aandacht te worden besteed. Er is geen sprake van een lobby van de ISC als organisatie naar

de nationale en gewestelijke politiek, hiervoor is de ISC te weinig een onafhankelijke organisatie. “De afspraken [met de nationale en gewestelijke overheden over het takenpakket van de ISC] liggen er, en alleen over het budget wordt nog wat onderhandeld” (Timmerman, 2012). Dan worden er binnen de ISC gezamenlijk afspraken gemaakt om geld vrij te maken voor bepaalde beleidsdoelen of projecten, en over dit budget wordt dan binnen de nationale of gewestelijke hiërarchieën nog wat onderhandeld (Timmerman, 2012).

De ISC besteedt zodoende weinig aandacht aan externe presentatie van de institutie of de regio. Haar communicatie is vrijwel uitsluitend gericht op overleg en afstemming tussen de participerende actoren. Communicatie naar belanghebbende partijen in de regio, of naar een breed maatschappelijk publiek, is zeer beperkt, waardoor de ISC in haar hoedanigheid als beleidsuitvoerend orgaan eigenlijk geen strategie van representatie heeft ontwikkeld, niet introvert, en zeker niet extravert.

3.3.5 De bestuurlijke structuur van de institutie

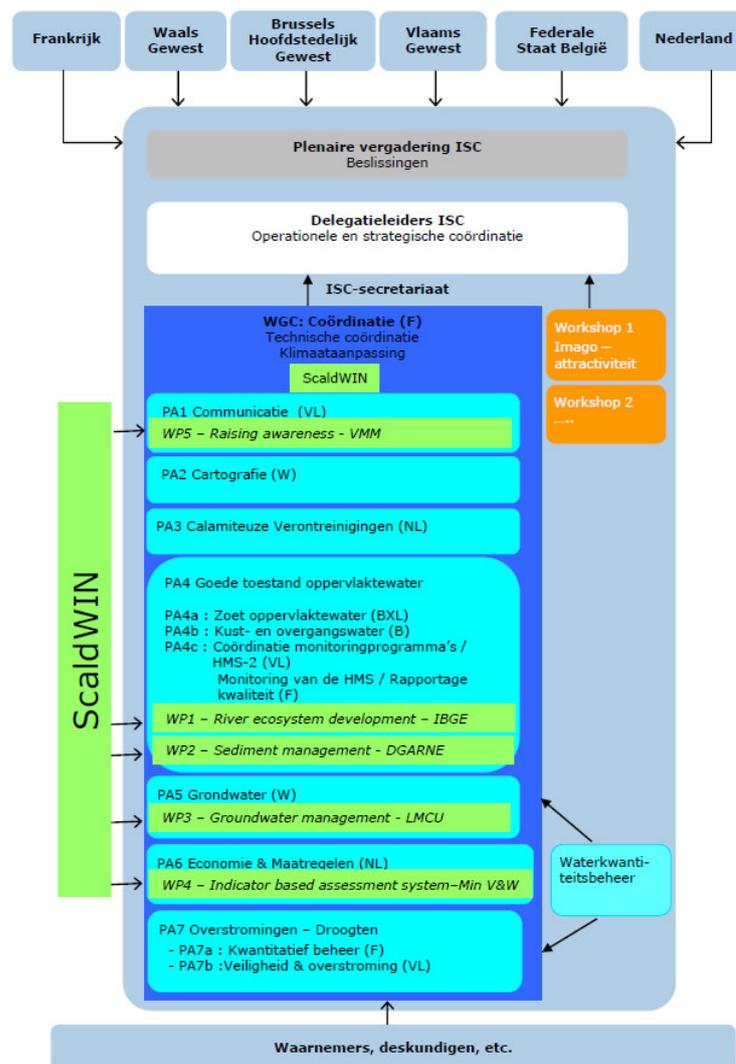
3.3.5.1 De organisatorische structuur van de institutie

De ISC bestaat organisatorisch uit een ‘plenaire vergadering’, een vergadering van ‘delegatieleiders’ ook wel ‘Commissie’ genoemd, een secretariaat, een coördinerende werkgroep en een zevental thematische werkgroepen die deels ondersteund worden door het INTERREG-project ScaldWIN, enkele workshops rond specifieke projecten, en een groep waarnemers en deskundigen (figuur 3.3.4).

De ‘plenaire vergadering’ is het besluitvormende orgaan, en is eigenlijk een vorm van multilateraal overleg op ministerieel niveau dat buiten de organisatorische structuur van de ISC staat. Hier worden de beslissingen genomen over de bevoegdheden van de ISC.

De vergadering van ‘delegatieleiders’, of ‘Commissie’ verzorgt de operationele en strategische coördinatie van de activiteiten binnen de ISC. Zij bestaat uit delegaties van de verdragsluitende partijen, en legt het beleid van de organisatie vast in werkplannen.

Figuur 3.3.4: Organigram van de Internationale Scheldec commissie



Bron: ISC Website, 2011

De ISC beschikt verder over een permanent secretariaat, bestaande uit vier werknemers. Dit secretariaat is gevestigd te Antwerpen, en biedt financiële, technische en linguïstische ondersteuning. Binnen dit secretariaat werd tussen 2003 en 2009 ongeveer 700 maal vergaderd, onder andere over de organisatiestructuur van de werkgroepen in de verschillende fases van de uitvoering van de Kaderrichtlijn Water, en over de afstemming van de nationale en gewestelijke delen van de uitwerking van deze Kaderrichtlijn.

Binnen de ISC zijn momenteel een zevental werkgroepen actief, namelijk 'Communicatie', 'Cartografie', 'Calamiteuze verontreinigingen', 'Goede toestand van het oppervlaktewater', 'Grondwater', 'Economie & Maatregelen', en 'Overstromingen-Droogten', die bestaan uit door elke partij afgevaardigde deskundigen, en die elk door een verdragsluitende partij worden getrokken. Daarnaast functioneert een coördinerende werkgroep die zich bezig houdt met de technische coördinatie van de activiteiten van de verschillende werkgroepen, en met de aanpassing van het beleid aan klimaatsverandering. Het INTERREG-project ScaldWIN, dat evenals de werkzaamheden van de ISC betrekking heeft op waterkwaliteit in het Scheldestroomgebiedsdistrict, wordt getrokken door de Vlaamse Milieumaatschappij, en werkt afzonderlijk van de ISC-structuur, maar de resultaten van haar onderzoeks- en monitoringstaken worden wel in de werkzaamheden van de overige werkgroepen binnen de ISC ingepast. Niet alle partijen die in ScaldWIN participeren zijn dezelfde als in de werkgroepen, zo worden binnen ScaldWIN veelvuldig externe partijen aangezocht voor onderzoekstaken, bijvoorbeeld het Instituut voor Milieuvraagstukken (Timmerman, 2012).

Ook vindt overleg plaats in 'Workshops' over specifieke thema's als 'calamiteuze verontreinigingen' en 'imago-attractiviteit', al naar gelang dit op een bepaald moment wenselijk wordt geacht. Door middel van deze 'Workshops', en door de coördinatie van het secretariaat en de coördinerende werkgroep, wordt tevens de eenheid in de acties van de ISC bewaakt.

Intergouvernementele organisaties, NGO's en deskundigen kunnen zich als waarnemer bij de ISC laten registreren. Zij kunnen dan in de vergaderingen meediscussiëren over het beleid van de ISC (ISC, 2002; ISC, 2009², p.11; ISC Website, 2011; VMM, 2006, pp. 4-5).

Hieruit blijkt dat de ISC geen institutie voor beleidsontwikkeling is; zij beschikt niet over beslissingsbevoegdheid ten aanzien van waterbeheerkwesties op stroomgebiedsniveau. Ook houdt zij zich niet expliciet bezig met beleidsvoorbereiding, maar biedt zij een gezamenlijk wetenschappelijk kader voor stroomlijning van regelgeving dat voortkomt uit haar onderzoeks- en monitoringsbevoegdheden, welke op hun beurt voortkomen uit multilaterale afspraken, waardoor het in feite uitvoerings- en afstemmingstaken zijn. Van informele, 'horizontale' voorbereiding van de formele multilaterale besluitvorming, op regionaal niveau, is binnen de ISC geen sprake. De bestuurlijke capaciteiten en bevoegdheden van de ISC zijn zodoende zeer beperkt, en zij functioneert als een sterk ambtelijke, in de traditionele, hiërarchische besluitvorming ingepaste institutie met een zeer beperkte flexibiliteit. Een institutie als de ISC, die strak is ingebed in traditionele besluitvormingsmechanismen, wordt verondersteld een zekere institutionele macht en bestuurlijke daadkracht te ontwikkelen. Hiervan is in het geval van de ISC, door haar zeer beperkte functionele reikwijdte, die voortkomt uit praktische overwegingen met betrekking tot de schaalniveaus van de verschillende beleidsfuncties en gereserveerdheid van de verdragsluitende partijen met betrekking tot integrale, interactieve besluitvorming ten aanzien van waterbeheer op stroomgebiedsniveau, vooralsnog geen sprake. Wel is de institutie door deze strakke inbedding in de traditionele besluitvorming relatief stabiel en duurzaam, hoewel ook dit afhankelijk is van de politieke wil van de

verdragsluitende partijen en van de dwingende invloed van Europese en internationale wet- en regelgeving.

3.3.5.2 De interactiefrequentie

De Commissie komt tenminste jaarlijks samen onder tweejaarlijks roulerend voorzitterschap. De werkgroepen kwamen in de eerste jaren van de samenwerking in de ISC vier tot zes maal per jaar samen om gemeenschappelijke (probleem)thema's uit te werken (ISC, 2002; Van Ast, 2000, pp. 483-484). Ook in de laatste jaren vindt in totaal ongeveer vier tot zes maal per jaar werkgroepoverleg plaats, al naar gelang de beleidsvraagstukken die op dat moment spelen. Daarnaast worden nu en dan workshops georganiseerd rond actuele onderwerpen, zoals recentelijk rond het Waarschuwings- en Alarmsysteem Schelde (WASS) (Timmerman, 2012).

3.3.5.3 De legalisering en financiering van de institutie en haar projecten

De samenwerking in de ISC verloopt op basis van vrijwilligheid, goed nabuurschap en consensus, en de wettelijke basis van de institutie wordt bepaald door de verdragsluitende partijen. De beslissingsbevoegdheid ligt nog steeds bij de ministers van de verdragsluitende partijen, die in de 'plenaire vergadering' de bevoegdheden van de ISC bepalen en in een verdrag vastleggen. *"Teneinde de taken uit te oefenen die haar in het onderhavig Verdrag zijn toebedeeld, bezit de Commissie rechtspersoonlijkheid. Zij geniet op het grondgebied van elk der Verdragsluitende Partijen de handelingsbevoegdheid die noodzakelijk is voor de vervulling van haar taken"* (ISC, 2002, p. 9). Maar zij blijft een *"vrijblijvend samenwerkingsverband zonder echte wettelijke basis"*. Waardoor men *"aangewezen [blijft] op de goodwill van partijen en individuele medewerkers"* (SIC, 2002, pp. 1-2).

Elke verdragsluitende partij draagt de kosten van haar vertegenwoordiging in de Commissie. De overige aan de werkzaamheden van de Commissie verbonden kosten, waaronder die van het secretariaat, worden door de verdragsluitende partijen gedragen volgens onderstaande verdeelsleutel, die gebaseerd is op de oppervlakte van het Scheldestroomgebied dat binnen de jurisdictie van de respectievelijke natie of het gewest valt (ISC, 2002, p. 11):

- Koninkrijk België: 0,5%
- Brussels Hoofdstedelijk Gewest: 5 %
- Vlaams Gewest: 37,5%
- Waals Gewest: 10 %
- Franse Republiek: 40 %
- Koninkrijk der Nederlanden: 7 %

De ISC heeft zodoende uitsluitend de beschikking over eigen middelen voor wat betreft de administratieve taken van het secretariaat. De kosten van vertegenwoordigers in de Commissie en haar werkgroepen worden direct betaald door de instanties van de nationale en gewestelijke regeringen waaruit zij afkomstig zijn. De kosten van het internationale waterbeleid worden dus gedragen via de nationale financieringsstructuren, en worden niet centraal door de ISC beheerd (ISC, 2002; Van Ast, 2000, pp. 471-472). De ISC maakt daarnaast ook gebruik van aanvullende financiering in de vorm van Europese fondsen voor grensoverschrijdende samenwerking. Deze vormen namelijk de basis van het aan de ISC gelieerde ScaldWIN-project. De INTERREG-cofinanciering die via dit project verkregen wordt staat doorgaans garant voor vijftig procent van de kosten van de onderzoeks- en monitoringstaken binnen de werkgroepen van de ISC. De uitvoering van overeengekomen beleidsmaatregelen wordt echter volledig door de nationale en gewestelijke partijen betaald

(Timmerman, 2012). Ter indicatie van het budget van de ISC: de begroting van de Internationale Scheldecmissie ligt jaarlijks rond de €400.000 (ISC, 2008; ISC, 2009³).

3.3.6 Conclusie

Uit bovenstaande analyse van de Internationale Scheldecmissie blijkt dat deze institutie getypeerd kan worden als een multilateraal uitvoeringsorgaan voor de stroomlijning van internationaal en Europees beleid ten aanzien van waterbeheer op stroomgebiedsniveau.

De basis voor samenwerking tussen de in de institutie participerende actoren is uitsluitend instrumenteel van karakter. De ISC functioneert als institutioneel mechanisme om controle uit te oefenen over problematische, grensoverschrijdende spill-over effecten met betrekking tot de kwaliteit van het Scheldewater. Binnen de ISC trachten de verantwoordelijke nationale en gewestelijke overheidsdiensten deze objectieve, problematische onderlinge afhankelijkheid op rationele, pragmatische wijze te managen. Zij streven niet naar het ontwikkelen van grensoverschrijdende synergie. Van samenwerking op basis van een gedeelde regionale identiteit op stroomgebiedsniveau is in het geheel geen sprake, en er wordt vanuit de institutie primair gecommuniceerd ten behoeve van de afstemming tussen de participerende actoren. De ISC is een sterk ambtelijke institutie die geen aandacht besteedt aan symbolische activiteiten, maar gebaseerd is op duidelijke regels, afspraken en normen die met name voortkomen uit internationaal en Europees beleid, en die worden vastgelegd in multilaterale verdragen. De aanzienlijke invloed van dit internationaal en Europees beleid op het ontstaan en functioneren van de ISC duidt er echter ook op dat instrumentele onderlinge afhankelijkheid niet als exclusieve aanleiding voor de samenwerking gezien kan worden, maar dat zij ook het resultaat is van een historisch gegroeid institutionaliseringstraject.

De mate en aard van verbondenheid van de actoren binnen de Internationale Scheldecmissie is minder duidelijk vast te stellen. De betrokken actoren hebben geen brede territoriumgebonden affectie met het stroomgebiedsdistrict van de Schelde, waardoor de samenwerking gebaseerd is op de instrumentele grensoverschrijdende samenhang van de beleidsfunctie 'waterkwaliteit'. Dit lijkt er op te duiden dat de actoren primair participeren op basis van functionele afstemming van specifieke beleidsdoelen. Het schaalniveau van de samenwerking is echter wel duidelijk afgebakend, de samenwerking wordt gedomineerd door nationale en gewestelijke delegaties, en de interactie is relatief formeel en hiërarchisch. Dit geeft de actoren in de institutie een duidelijke territoriale verbondenheid. Deze tegenstrijdigheid tussen territoriale verbondenheid en functionele focus komt voort uit het feit dat de samenwerking in de ISC in grote lijnen wordt bepaald door Europese wet- en regelgeving, welke een beleidsideaal van functionele integratie van het waterbeheer op stroomgebiedsniveau nastreeft, terwijl deze wet- en regelgeving wordt geïmplementeerd door grensoverschrijdende samenwerking tussen nationale en gewestelijke publieke actoren die functioneren in een traditioneel, hiërarchisch besluitvormingssysteem. Wellicht kan gesteld worden dat de mate van verbondenheid van de binnen de institutie participerende actoren duidt op territoriale governance, terwijl de aard van deze verbondenheid een duidelijke functionele component heeft.

De Internationale Scheldecmissie combineert zodoende een instrumentele basis voor samenwerking met een overwegend territoriale verbondenheid van actoren, maar de institutie heeft ook kenmerken van functionele governance. Hierdoor kan de ISC in Blatter's (2001, 2004) terminologie getypeerd worden als een *commission* met functionele kenmerken. Als gevolg van de invloed van Europees beleid op het takenpakket van de

institutie, kan de ISC niet gezien worden als een traditionele riviercommissie, zoals blijkt uit onderstaande kenmerken.

Het schaalniveau van de praktische, rationele samenwerking is relatief hoog, en beperkt zich uitsluitend tot het stroomgebiedsniveau van de Schelde. Toch zien we ook hier weer de ambivalentie binnen de institutie met betrekking tot de verbondenheid van de participerende actoren. In theorie wordt dit schaalniveau namelijk bepaald door de functionele samenhang van het watersysteem op stroomgebiedsniveau, voortkomend uit de Europese wet- en regelgeving. In de praktijk wordt het beleid echter voornamelijk afgestemd door middel van interactie tussen delegaties van nationale en gewestelijke overheidsdiensten, waardoor het schaalniveau van de samenwerking in de praktijk wordt gedefinieerd op basis van de samengevoegde jurisdicties van de verdragsluitende partijen in het stroomgebiedsdistrict. Zodoende heeft de institutie kenmerken van een federatie van naties en gewesten op stroomgebiedsniveau, echter zonder beslissingsbevoegdheid.

De functionele reikwijdte van de institutie is, in tegenstelling tot wat gebruikelijk is binnen een *commission*, zeer beperkt. De ISC focust op het managen van de kwaliteit van het Scheldewater, en heeft onlangs, door de introductie van de Europese Overstromingsrichtlijn, ook enige taken op het gebied van waterkwantiteit toebedeeld gekregen. Deze functionele specialisatie komt voort uit het feit dat Europese wet- en regelgeving vooralsnog vooral dwingend is met betrekking tot waterkwaliteit, waardoor nationale en gewestelijke overheden niet genoodzaakt zijn andere beleidsfuncties op stroomgebiedsniveau af te stemmen. Hierdoor komt het door de Europese Commissie nagestreefde integrale karakter van het waterbeheer op stroomgebiedsniveau vooralsnog moeizaam van de grond. De nationale en gewestelijke actoren hebben blijkbaar vooralsnog niet de behoefte, of zij vinden de praktische bezwaren te groot, om de recent, in verschillende instituties in de Schelderegio, ontstane functionele samenwerking te bundelen in een grensoverschrijdende institutie voor integraal watermanagement op stroomgebiedsniveau.

Het type actoren dat participeert in de Internationale Scheldecmissie is, in overeenstemming met wat gangbaar is binnen een *commission*, overwegend van nationaal en gewestelijk niveau. De samenwerking wordt gedomineerd door delegaties bestaande uit vertegenwoordigers van nationale en gewestelijke overheidsdiensten. Ook zijn in deze delegaties soms specialisten betrokken van regionale overheidsdiensten die zich bezig houden met waterbeheer in een deel van het Scheldestroomgebied. Lokale actoren ontbreken in de samenwerking. Binnen de ISC participeren wel, hoewel in zeer beperkte mate, non-gouvernementele regionale actoren. Dit zijn vooral natuur- en milieuorganisaties die als waarnemers betrokken zijn bij de Commissievergaderingen en soms ook in de werkgroepen participeren. Deze betrokkenheid van non-gouvernementele actoren is echter te beperkt om ten aanzien van de ISC te kunnen spreken van een duidelijk voorbeeld van *governance*. De non-gouvernementele actoren zijn in de praktijk niet als volwaardige partners betrokken bij de besluitvorming. En hoewel de invloed van het Europese schaalniveau zich duidelijk laat voelen in de richtinggevende wet- en regelgeving, kan als gevolg van deze zaken met betrekking tot de ISC niet gesproken worden van een klassiek voorbeeld van *multi-level governance*.

De actoren die kenmerkend zijn voor de samenwerking in de Internationale Scheldecmissie zijn vooral specialistische afgevaardigden van nationale, gewestelijke en regionale overheidsdiensten bevoegd voor waterbeheer. Het betreft hierbij vooral ecologen, chemici, juristen en economen. Hierdoor heeft de institutie, in overeenstemming met het ideaaltype van de *commission*, een sterk ambtelijk en technocratisch karakter.

De interactie tussen de participerende actoren is door de dominantie van vertegenwoordigers van nationale en gewestelijke overheidsdiensten relatief formeel en hiërarchisch van karakter. Met de formele mogelijkheid voor participatie van vertegenwoordigers van non-gouvernementele organisaties in de thematische werkgroepen en in de Commissievergaderingen, wordt recentelijk getracht enige informele, horizontale interactie aan de organisatie toe te voegen. Deze blijkt in de praktijk echter weinig effectief te zijn. Op het niveau van onderzoek en monitoring in de werkgroepen wordt direct grensoverschrijdend samengewerkt. Maar de werkzaamheden en bevoegdheden van de werkgroepen worden vastgesteld in de Commissievergaderingen van delegatieleiders. Dit overleg tussen nationale en gewestelijke delegaties binnen de institutie resulteert in een door de werkgroepen uitgewerkt wetenschappelijk kader dat invulling geeft aan de eisen tot grensoverschrijdende stroomlijning van het beleid. De formele besluitvorming, die de werkzaamheden van de ISC hun juridische basis geeft, vindt plaats buiten de ISC, in ministersconferenties. Hieruit blijkt dat de interactie binnen de ISC duidelijk formeel en hiërarchisch van karakter is, wat in overeenstemming is met de wijze waarop de interactie plaatsvindt in het ideaaltype van de *commission*. Ideaaltypisch wordt echter ook verondersteld dat in een *commission* de besluitvorming plaatsvindt door middel van het uitonderhandelen van het best mogelijke, noodzakelijke, of meest passende compromis. Binnen de ISC vindt de besluitvorming echter formeel plaats op basis van eenparigheid van stemmen, terwijl in de praktijk vooral gestreefd wordt naar consensus. Dit komt voort uit het feit dat de beslissingsbevoegdheid buiten de ISC ligt, namelijk bij de ministersconferenties, waardoor het binnen de ISC uit te voeren beleid vastligt in multilaterale verdragen. En ook in de ministersconferenties hoeven maar weinig compromissen te worden uitonderhandeld, omdat het vereiste beleid in grote lijnen voortkomt uit de internationale en Europese wet- en regelgeving. Hierdoor is de ISC vooral een uitvoeringsorgaan voor beleid, en houdt zij zich niet bezig met beleidsvoorbereiding. Omdat zij geen gezamenlijk, grensoverschrijdend streefbeleid hoeft te ontwikkelen, kan de samenwerking zich beperken tot technocratisch-deductieve informatieverzameling, waardoor binnen de ISC geen sprake is van de introductie van een symbolische of inductieve wijze van interactie.

De ISC is een institutie met een sterk formele structuur. Haar takenpakket wordt vastgelegd in multilaterale verdragen, en haar werkzaamheden zijn strak ingebed in de traditionele, hiërarchische besluitvormingsmechanismen van de verdragsluitende partijen. Dit maakt de ISC tot een relatief stabiele, weinig flexibele institutie, wat in overeenstemming is met het ideaaltype van de *commission*. Ook geeft het haar een zekere duurzaamheid, hoewel deze afhankelijk is van de politieke wil tot grensoverschrijdende samenwerking van de verdragsluitende partijen, en van de al dan niet dwingende invloed van Europese wet- en regelgeving. Het feit dat Europese wet- en regelgeving in aanzienlijke mate het kader voor samenwerking binnen de ISC bepaalt, en het feit dat de institutie gedomineerd wordt door nationale en gewestelijke actoren, waardoor binnen de ISC geen autonome besluitvorming plaatsvindt, zorgt er voor dat zij ook een weinig daadkrachtige institutie is, met, anders dan te verwachten is binnen een *commission*, een beperkte institutionele macht.

Zodoende kan de Internationale Scheldec commissie getypeerd worden als een multilateraal, intergouvernementeel uitvoeringsorgaan voor de stroomlijning van internationale en Europese wet- en regelgeving ten aanzien van waterbeheer op stroomgebiedsniveau, waarin op instrumentele basis wordt samengewerkt, en waarbij de participerende actoren overwegend territoriaal, maar deels ook functioneel met elkaar zijn verbonden.

3.4 De Vlaams-Nederlandse Scheldec commissie

De Vlaams-Nederlandse Scheldec commissie (VNSC) houdt zich bezig met beleidsontwikkeling rond toegankelijkheid, veiligheid en natuurlijkheid in het Schelde-estuarium, dat zich uitstrekt van Gent tot de monding van de Schelde in de Noordzee. Het Schelde-estuarium vervult vanouds een belangrijke rol in de betrekkingen tussen Nederland en Vlaanderen. Beide landen hebben belang bij een robuuste beveiliging tegen overstromingen in het Scheldegebied, welke de regio in het verleden meermaals hebben geteisterd. De toegankelijkheid van de grote Scheldehavens, zoals Antwerpen, Gent, Terneuzen en Vlissingen, voor zeeschepen en binnenvaart, is van essentieel belang voor de economische bloei van de grensoverschrijdende Schelderegio. Ook landbouw, visserij en recreatie zijn economisch niet te verwaarlozen functies rond het Schelde-estuarium. En tenslotte vormt het Schelde-estuarium één van de belangrijkste natuurlijke getijdengebieden van Noordwest-Europa.

Vlaanderen en Nederland hebben dan ook een groot, gezamenlijk belang bij een duurzaam en evenwichtig beleid gericht op maximale veiligheid tegen overstromingen, optimale toegankelijkheid van de Scheldehavens, en een gezond en dynamisch estuarien ecosysteem. De Vlaams-Nederlandse Scheldec commissie vormt het instrument voor de uitwerking van het voornemen tot gemeenschappelijk beleid en beheer in het Schelde-estuarium, zoals bilateraal in een verdrag is vastgelegd. Zij is gericht op de ontwikkeling van het Schelde-estuarium als *“een multifunctioneel estuarien watersysteem dat op duurzame wijze wordt gebruikt voor menselijke behoeften”* (VNSC Website, 2011).

3.4.1 Het ontstaan van de institutie

De Vlaams-Nederlandse Scheldec commissie werd opgericht in het kader van het verdrag van 21 december 2005 tussen Nederland en Vlaanderen inzake de samenwerking op het gebied van beleid en beheer in het Schelde-estuarium, dat op 1 oktober 2008 in werking is getreden. De VNSC volgde de Technische Scheldec commissie (TSC) op, die van 1948 tot en met 2008 bevoegd was voor de ambtelijke afstemming van de gemeenschappelijke technische aspecten van het Schelde-estuarium. De TSC was in 1948 door de bevoegde Nederlandse en Belgische ministers ingesteld ter gelegenheid van de oprichting van de Benelux, en omdat het moeizaam verlopende overleg tussen Nederland en België over bevaarbaarheid en gebruik van de Schelde wel een duwtje in de rug kon gebruiken. Vanuit historisch perspectief is het Schelde-estuarium namelijk een constant twistpunt geweest tussen ‘Nederland’ en ‘België’, met vaak vijandige betrekkingen, waarbij ‘Nederland’ bijvoorbeeld de Schelde voor de scheepvaart van en naar Antwerpen vele jaren heeft afgesloten. De in het Scheidingsverdrag van de Nederlanden uit 1839 opgenomen bepaling, die Nederland verplicht de toegankelijkheid tot de haven van Antwerpen te garanderen, leidt in latere jaren, door de schaalvergroting in de scheepvaart, tot de vraag in hoeverre Nederland verplicht is deze toegankelijkheid te garanderen. De samenwerking van beide landen vanaf 1839 in de bilaterale ‘Permanente Commissie van Toezicht op de Scheldevaart (PC)’, welke nog steeds actief is, en de oprichting van de Technische Scheldec commissie in 1948, vormen de basis voor het langzaam normaliseren van de gespannen betrekkingen. In de eerste decennia van haar bestaan, betreffen de werkzaamheden van de TSC louter technische kwesties, zoals waterinfrastructuur-werken, maar na verloop van tijd treden binnen de institutie het algemeen beheer en ook de voorbereiding van de politieke besluitvorming in beide landen meer op de voorgrond. Hierdoor ging de Technische Scheldec commissie functioneren als een voorportaal voor overleg van Vlaamse en Nederlandse politici, en speelde zij een bemiddelende en adviserende rol rond de politieke onderhandelingen, waarmee zij *“hete hangijzers [kon] laten afkoelen, en het debat tussen de*

twee landen staande [kon] houden. [...] Met de koppeling tussen de ambtelijke samenwerking en de politieke besluitvorming boekten beide landen steeds weer goede resultaten in het Schelde-estuarium” (ProSes2010, 2006¹, p. 1).

Een nieuwe aanzet tot intensivering van de samenwerking vindt plaats aan het einde van de jaren negentig. Terwijl op basis van een bilateraal verdrag een verdieping van de Westerschelde aan de gang is, besluiten de betrokken bewindslieden om de Technische Scheldecommissie te vragen een ‘Langetermijnvisie (LTV)’ voor het Schelde-estuarium te ontwerpen. Aanleiding voor het opstellen van deze visie was het in 1995 gesloten verdrag over de verruiming van de vaarweg naar Antwerpen, dat gepaard ging met een natuurcompensatieprogramma. Ter bevordering van de afstemming tussen deze werkzaamheden, en om duidelijkheid te krijgen over toekomstige verruiming, waarvoor kort tevoren vanuit Vlaanderen een verzoek was neergelegd, werd op Nederlands initiatief de TSC gevraagd een toekomstvisie voor het estuarium te ontwikkelen. Deze visie moest de basis vormen voor de ontwikkeling van bilateraal, integraal Scheldebeleid. Daarnaast zou het gezamenlijk ontwikkelen van een gemeenschappelijke ‘Langetermijnvisie’ voor het gehele Schelde-estuarium het vertrouwen tussen de bij de verdragsonderhandelingen betrokken partijen moeten vergroten. Beide partijen hadden namelijk slechte ervaringen overgehouden aan de onderhandelingen over de tweede verruiming van de Westerschelde in 1995. Hierbij verliep het overleg moeizaam, en konden baggerwerkzaamheden niet worden uitgevoerd als gevolg van juridisch verzet van natuur- en milieuorganisaties, waardoor uiteindelijk noodwetten moesten worden aangenomen om de afspraken rond te krijgen. Dit wilde men in de toekomst zien te voorkomen (Coeck, 2012; Klap, 2012). Ook de introductie van Europese wet- en regelgeving heeft een rol gespeeld bij de totstandkoming van de meer integrale benadering en interactieve samenwerking in de TSC; doordat rekening gehouden moest worden met de Vogel- en Habitatrichtlijn bij het toegankelijk maken van de Westerschelde werd het noodzakelijk belanghebbenden uit verschillende beleidsvelden bijeen te brengen Coeck (2012). De introductie van Europese wet- en regelgeving, zoals de Vogel- en Habitatrichtlijn, speelde volgens Symens (2012) een complicerende rol bij de samenwerking, maar was niet de belangrijkste aanleiding voor de intensivering en omvorming van de samenwerking binnen de TSC, hoewel Vlaamse natuur- en milieuorganisaties deze Europese wet- en regelgeving wel hebben aangegrepen om het belang van de natuurlijkheid van de Schelde op de kaart te zetten, wat heeft geleid tot inpassing van de Europese Vogel- en Habitatrichtlijn in de Vlaamse wetgeving, waardoor natuurcompensatieprogramma’s aan het toegankelijk houden van de Westerschelde gekoppeld werden. Deze ontwikkelingen leidden tot een nieuwe dynamiek in de besluitvorming rond de Schelde in Vlaanderen, waarbij het contact tussen de haven van Antwerpen en de Vlaamse natuur- en milieuorganisaties verbeterde en zij door middel van direct contact, gezamenlijk een visie gingen ontwikkelen op de Schelde waarbij zowel de economische als de ecologische kwaliteiten van de Schelde werden onderkend (Symens, 2012). Het is dus niet zo dat door de introductie van Europese wet- en regelgeving natuur- en milieuorganisaties plotseling een belangrijke partij werden in beleidsontwikkeling rond de Schelde, waardoor een nieuwe overlegstructuur voor integrale samenwerking met betrokkenheid van non-gouvernementele organisaties noodzakelijk werd. Ook bij de onderhandelingen over de tweede verruiming van de Westerschelde in 1995 waren er namelijk al plannen voor natuurcompensatie, voortkomend uit de Europese Vogel- en Habitatrichtlijn. Deze plannen zijn toen niet ‘gelukt’ door verzet vanuit Zeeland, en daarvoor in de plaats zijn toen binnendijkse maatregelen getroffen, maar over het succes daarvan waren de meningen verdeeld. Deze problemen bij de onderhandelingen over de tweede verruiming gaven zodoende aanleiding voor het ontwikkelen van een nieuwe overlegstructuur bij een volgend Vlaams verzoek tot verruiming. *“De leidende vraag was de verdieping”* (Klap, 2012).

De 'Langetermijnvisie' ging een streefbeeld voor 2030 bevatten; een indicatie van de in 2030 te bereiken kwaliteit van het estuarium. Dit streefbeeld wordt in een tweetal memoranda door de betrokken bewindslieden vastgelegd, en de parlementen van Vlaanderen en Nederland verklaren zich ermee akkoord, waarbij vooral de sterke betrokkenheid van de Vlaamse parlementariërs zorgt voor het noodzakelijke politieke draagvlak. Een van deze memoranda, het 'Memorandum van Vlissingen' uit 2002, eist de instelling van een gemeenschappelijke projectorganisatie met als opdracht het ontwerpen van een 'Ontwikkelingsschets' voor 2010 ('OS2010'), die eind 2004 voor politieke besluitvorming gereed moet zijn. Deze schets moet een pakket maatregelen bevatten, waarvan de uitvoering tussen 2005 en 2010 het fundament moet leggen voor de ontwikkeling van het streefbeeld voor 2030. Voor de uitwerking van deze verschillende toekomstvisies, en voor het creëren van maatschappelijk draagvlak hiervoor, wordt binnen de TSC de bilaterale en interactieve projectorganisatie 'ProSes' opgericht, waarover hieronder meer.

De dynamiek die ontstond door het gezamenlijk opstellen van de 'Langetermijnvisie Schelde-estuarium' en de 'Ontwikkelingsschets 2010', droeg bij aan de ondertekening in 2005 van vier Scheldeverdragen tussen Vlaanderen en Nederland inzake de samenwerking op het gebied van beleid en beheer in het Schelde-estuarium. Deze Scheldeverdragen vormden de basis voor het bestendigen van de recent ontstane wisselwerking tussen ambtelijk overleg en politieke besluitvorming in één grensoverschrijdende institutie, waarbij de Technische Scheldec commissie werd omgedoopt in Vlaams-Nederlandse Scheldec commissie. De VNSC gaat daarbij organisatorisch bestaan uit een politiek en een ambtelijk college, waarbij het ambtelijk college feitelijk een voortzetting is van de TSC (Klinkers Public Policy Consultants, 2005, pp. 7-8; ProSes2010, 2006¹, p. 1; VLIZ, 2003; VNSC Website, 2011).

Hieruit blijkt dat de VNSC onder sterke invloed staat van de Nederlandse nationale en Vlaamse gewestelijke overheid; zij is een 'top-down', door deze twee overheden, geconstrueerde institutie, met als doel controle uit te oefenen over bilaterale objectieve onderlinge afhankelijkheden in het Schelde-estuarium. De VNSC heeft zodoende een sterk instrumentele basis voor samenwerking. Er wordt samengewerkt op een rationele en pragmatische wijze, op basis van in verdragen vastgelegde afspraken en normen, waarbij wordt uitgegaan van de individuele kosten en baten van de beide overheden. De VNSC is daardoor geen regionaal geconstrueerde, maar wel duidelijk een bilateraal geconstrueerde, functionele 'tool'. Uiteraard spelen ook institutionele veranderingen en externe beleidsontwikkeling een rol bij het ontstaan en bij de ontwikkeling van de VNSC, zoals de Belgische staatshervorming en de introductie van de Europese Vogel- en Habitatrichtlijn. Vooral de introductie van Europese wet- en regelgeving, waardoor bij een verruiming van de vaargeul van de Westerschelde een compensatie van het verlies aan natuurlijkheid een vereiste werd, vergrootte de complexiteit van de bilaterale besluitvorming, waardoor de noodzaak tot een meer integrale en interactieve grensoverschrijdende samenwerking pregnanter werd. In die zin staan de ontwikkelingen van de VNSC als institutie ook onder invloed van een historisch gegroeid institutionaliseringstraject. Maar toch is de invloed van deze Europese wet- en regelgeving op het functioneren van de VNSC minder dwingend dan bijvoorbeeld bij de Internationale Scheldec commissie het geval is, en zorgt zij er in het geval van de VNSC vooral voor dat de functionele samenhang van het Schelde-estuarium sterker gevoeld wordt. De noodzaak tot een wijziging in het instrumenteel managen van deze functionele samenhang, waaruit de VNSC in haar huidige vorm is ontstaan, werd door de Vlaamse en vooral de Nederlandse overheid eind jaren negentig al onderkend, nog voordat de Westerschelde in 2003 tot Habitatrichtlijngebied werd uitgeroepen. Deze noodzaak kwam voort uit de schaalvergroting in de scheepvaart, waardoor Vlaanderen genooddaakt was in korte tijd meerdere verzoeken tot verruiming van de vaargeul aan

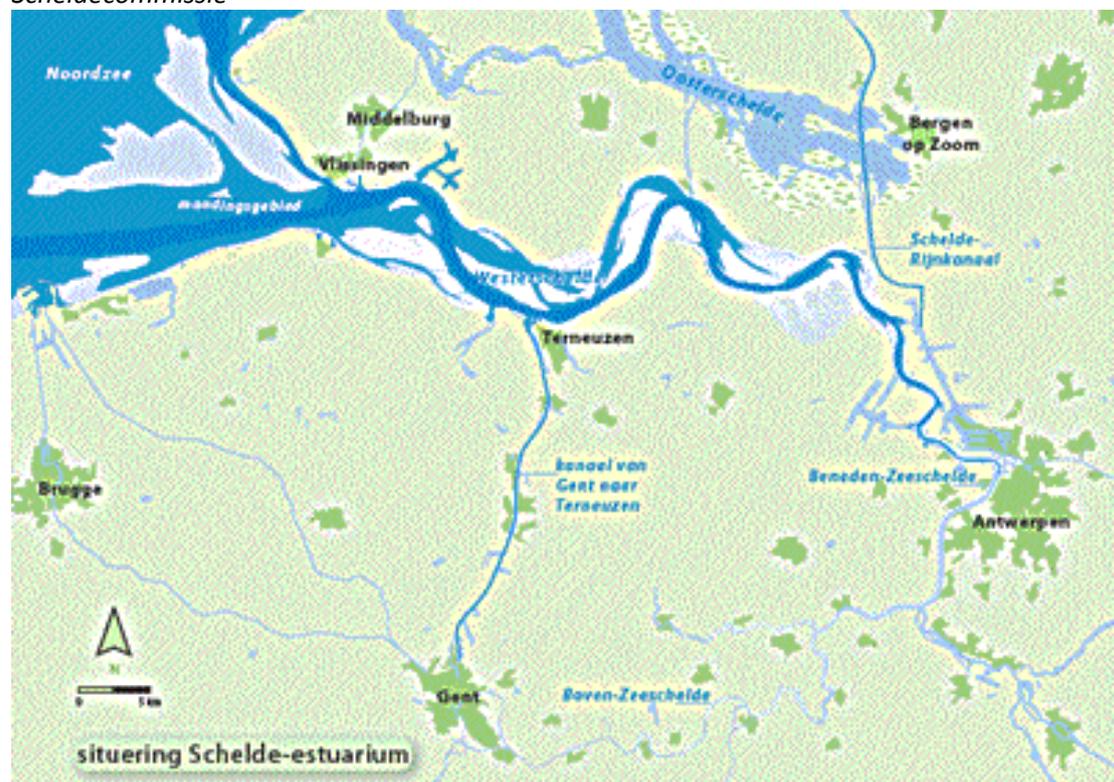
Nederland voor te leggen. Deze verdiepingen brachten op zichzelf al grote gevolgen met zich mee ten aanzien van de veiligheid en natuurlijkheid van het Schelde-estuarium, en vormden samen met de gezamenlijke wens het vertrouwen tussen Vlaanderen en Nederland in de Schelderegio te vergroten en de onderhandelingen efficiënter te laten verlopen, de aanleiding tot een transformatie van de VNSC. De intensivering van de grensoverschrijdende samenwerking in de VNSC berust zodoende primair op een keuze van de nationale en gewestelijke overheid, gemaakt op basis van de functionele samenhang van de regio, die een objectieve onderlinge afhankelijkheid creëert.

3.4.2 Het functioneren van de institutie

3.4.2.1 Beleidsvelden

De werkzaamheden van de Vlaams-Nederlandse Scheldecommissie zijn duidelijk afgebakend. Het werkingsgebied van de VNSC omvat het Schelde-estuarium, het Kanaal Gent-Terneuzen, en de Schelde-Rijnverbinding. Het Schelde-estuarium kan hierbij opgedeeld worden in drie delen: de Zeeschelde, tussen Gent en de Belgisch-Nederlandse grens (Boven-Zeeschelde van Gent tot Antwerpen, en Beneden-Zeeschelde van Antwerpen tot de grens); de Westerschelde, van de landsgrens tot de monding bij Vlissingen; en het Mondingsgebied (figuur 3.4.1). Deze gebiedsafbakening is echter niet bedoeld als starre grens, en indien een bepaald beleidsthema dit vereist, wordt over de grenzen heen gekeken. Het takenpakket van de VNSC is vrij beperkt, en duidelijk afgebakend. Maar toch kan gesproken worden van een zekere multifunctionaliteit. De VNSC houdt zich namelijk bezig met de toegankelijkheid van de Scheldehavens, natuurontwikkeling rond het Schelde-estuarium, en bescherming van de Schelderegio tegen overstroming (De Vries, 2008, p. 58; Projectbureau LTV, 2001¹, pp. 2-3; VNSC Website, 2011;).

Figuur 3.4.1: Geografische afbakening van het werkingsgebied van de Vlaams-Nederlandse Scheldecommissie



Bron: VNSC Website, 2011

Op haar website vat de VNSC haar werkvelden samen in drie thema's (VNSC Website, 2011):

- Veiligheid en klimaat: Zoals elke grote rivier brengt de Schelde risico's met zich mee. Enerzijds is er de dreiging van overstromingen vanuit zee, anderzijds brengt ook de scheepvaart risico's met zich mee door het transport van gevaarlijke stoffen.
- Scheepvaart en economie: Het Schelde-estuarium is zowel een oord van natuur en rust, als een economisch topgebied. De rivier is een echte verkeersslagader voor zeeschepen die goederen van en naar de Scheldehavens transporteren, en wordt ook druk gebruikt door de binnenvaart. De toegankelijkheid van de havens is voor Nederlandse en Vlaamse economie van groot belang. Verder zijn in de regio industrie, visserij, en land- en tuinbouw belangrijke economische pijlers, waardoor dit beleidsthema is opgedeeld in vijf sub-thema's: 'Scheepvaart', 'Scheldehavens', 'Industrie', 'Visserij', en 'Land- en tuinbouw'.
- Natuur: De natuur in het Schelde-estuarium is zeer waardevol en zelfs uniek in Europa. De hoge dynamiek van het water, de overgang van zoet naar zout, de slikken en de schorren en het zestig kilometer lange zoetwatergetijdengebied maken het Schelde-estuarium tot een natuurmonument. De natuurlijkheid is een belangrijke functie van het Schelde-estuarium die behouden moet blijven voor de toekomst. Hiertoe wordt samengewerkt rond zes sub-thema's: 'Kinderkamerfunctie', 'Slikken en schorren, platen en geulen', 'Flora van de Schelde', 'Bewoners van de Schelde (Fauna)', 'Natuurgebieden langs de Schelde', en 'Natuurcompensaties'.

Deze beleidsthema's vertonen een sterke samenhang, en hun belangen zijn vaak conflicterend, waardoor afstemming van deze belangen vereist is, en afweging wenselijk. Dit geeft de werkzaamheden van de institutie een integraal karakter, en daarom houdt de VNSC zich ook bezig met het opzetten van gemeenschappelijk wetenschappelijk onderzoek naar de toestand van het Schelde-estuarium.

Het takenpakket van de VNSC kan als volgt worden samengevat (VNSC Website, 2011):

- Het voorbereiden, vaststellen en uitvoeren van opeenvolgende plannen, programma's en projecten die in hoofdzaak gericht zijn op een maximale beveiliging tegen overstromen, een optimale toegankelijkheid van de Scheldehavens en het in stand houden van een gezond en dynamisch ecosysteem;
- Het opzetten en begeleiden van gemeenschappelijke fysieke monitoring en gemeenschappelijk wetenschappelijk onderzoek;
- Het gezamenlijk ontwikkelen van initiatieven op andere terreinen dan de hierboven genoemde, zoals landbouw, recreatie, visserij en zandwinning, en;
- Het bevorderen van samenwerking met betrekking tot specifieke terreinen van beheer.

De samenwerking in de VNSC gaat zodoende recentelijk verder dan slechts technisch overleg, en beweegt zich in de richting van gemeenschappelijke, integrale, grensoverschrijdende beleidsontwikkeling.

De functionele reikwijdte van de VNSC beperkt zich tot beleidsthema's die samenhangen met de morfologie van het Schelde-estuarium, waardoor de VNSC gekarakteriseerd kan worden als een vrij specialistische institutie. Door het gewenste integrale karakter van de samenwerking, heeft haar takenpakket toch een zekere mate van multifunctionaliteit. Het betrekken van de functies 'toegankelijkheid', 'veiligheid', en 'natuurlijkheid' in de besluitvorming, geeft de institutie een relatief grote reikwijdte in het Schelde-estuarium. Hierdoor kan zij door de Vlaamse en Nederlandse overheid benut worden voor vrijwel alle besluitvorming rond het Schelde-estuarium. Dit geeft de VNSC een zekere mate van territorialiteit. Het feit dat het geografisch werkingsgebied van de institutie formeel ook duidelijk is afgebakend, lijkt ook te wijzen op territoriale governance. Het feit dat de gebiedsafbakening niet bedoeld is als starre grens, en wanneer een bepaald

beleidsthema dit vereist over de grenzen heen wordt gekeken, duidt er echter op dat beleidsfuncties ook een centrale plaats innemen bij de interactie binnen de institutie.

3.4.2.2 Projecten

Recentelijk heeft de samenwerking in de VNSC zich toegespitst op een viertal projecten, namelijk de 'Langetermijnvisie Schelde-estuarium (LTV)', de 'Ontwikkelingsschets 2010 Schelde-estuarium (OS2010)', de maritieme toegankelijkheid van het 'Kanaal Gent-Terneuzen (KGT)', en de vervoersstudie 'Binnenvaart Scheldegebied'. Het eerstgenoemde project, de LTV, is in het jaar 2001 gereedgekomen en goedgekeurd door de regeringen en parlementen van Vlaanderen en Nederland, en vormt het streefbeeld van de samenwerking voor 2030. Aan de overige drie projecten, die binnen het door de LTV gestelde kader vallen, wordt ambtelijk samengewerkt in tijdelijke werkgroepen. Daarnaast functioneren nog twee permanente werkgroepen, namelijk 'Onderzoek en Monitoring' en 'Communicatie'.

De Langetermijnvisie Schelde-estuarium (LTV)

Tussen 1999 en 2001 werd onder leiding van de Technische Scheldec commissie door Nederlandse en Vlaamse gespecialiseerde ambtenaren de 'Langetermijnvisie Schelde-estuarium' opgesteld, met als doel een integrale, evenwichtige en samenhangende ontwikkeling van het Schelde-estuarium mogelijk te maken. Het vertrekpunt was om in 2030 een gezond en multifunctioneel estuarien watersysteem te realiseren, dat op duurzame wijze wordt gebruikt voor menselijke behoeften, en in het bijzonder gericht is op de drie prioritaire functies: 'veiligheid', 'toegankelijkheid', en 'natuurlijkheid' (Klinker Public Policy Consultants, 2005, pp. 7-8):

- De veiligheid tegen overstromingen dient op een hoger plan te komen. Wat betreft stormvloed is dit aan de Nederlandse zijde voor de eerste decennia al goed geregeld. Aan de Vlaamse kant is een aparte organisatie bezig met het opwaarderen van de veiligheid door middel van het zogenaamde 'Sigma plan'. Geheel nieuwe dreigingen als klimaatveranderingen en zeespiegelstijgingen kunnen in de toekomst nieuwe gevaren opleveren, waarvoor beide landen nog niet klaar zijn.
- De toegankelijkheid van de haven van Antwerpen moet verbeterd worden. Studies en onderzoeken hebben samen met onderhandelingen en bestuurlijke afwegingen aangetoond dat een verdieping van de Schelde tot 13,10 meter in één keer, en dus niet gefaseerd, haalbaar is.
- De natuurlijkheid van het Schelde-estuarium moet verhoogd worden. Er mag in principe geen schade optreden als gevolg van verdieping en verruiming van de rivier. Eventuele schade dient gecompenseerd te worden. Ook dient er een behoorlijk pakket aan natuurontwikkeling op tafel te komen om het, in het verleden geleden, verlies aan natuurwaarden in zekere mate te herstellen.

Voor deze drie invalshoeken werd een zo integraal mogelijke beleidsvisie ontwikkeld in het perspectief van de sociaaleconomische context en met het bestaande beleid als uitgangspunt. Voor alle drie deze functies is de morfologie van het Schelde-estuarium een belangrijke bepalende factor, waardoor dit aspect binnen de LTV een centrale plaats heeft gekregen. De beleidsvisie werd uitgewerkt in de vorm van een streefbeeld met vijf kenmerken (VNSC Website, 2011):

- De instandhouding van de fysieke systeemkenmerken van het estuarium is het uitgangspunt voor beleid en beheer;
- Maximale veiligheid is een belangrijke bestaansvoorwaarde voor beide landen;
- Als trekpaard voor de welvaart zijn de Scheldehavens optimaal toegankelijk;
- Het estuarien ecosysteem is gezond en dynamisch; en
- Nederland en Vlaanderen werken bestuurlijk-politiek en operationeel samen.

Dit ambitieuze streefbeeld voor 2030 ging dienen als leidraad voor de verdere projectmatige werkzaamheden binnen de VNSC (Projectbureau LTV, 2001¹, p. 1; ProSes, 2004, pp. 4-5; VNSC Website, 2011).

De Ontwikkelingsschets 2010 Schelde-estuarium ('OS2010')

Teneinde het ambitieuze streefbeeld voor 2030, zoals was vastgelegd in de LTV, te kunnen realiseren, werd tussen 2002 en 2004 overgegaan tot het opstellen van de 'Ontwikkelingsschets 2010 Schelde-estuarium', die de noodzakelijke maatregelen en projecten beschrijft die op middellange termijn (2010) moeten worden genomen. Nadat binnen de projectorganisatie 'ProSes', waarover hieronder meer, de definitieve versie van de 'OS2010' in 2004 was gereedgekomen, vervolgde de 'Werkgroep Ontwikkelingsschets 2010' de werkzaamheden door het verzorgen van de bestuurlijke monitoring van de plan- en projectfase van de projecten en maatregelen van 'OS2010'. De plan- en projectfase bestond uit het juridisch verankeren van de besluiten van 'OS2010' en het verkrijgen van de nodige vergunningen. De uitvoering van de hiervoor benodigde studies viel onder de verantwoordelijkheid van de daartoe bevoegde overheidsdiensten. De 'Ontwikkelingsschets' ging uiteindelijk 34 besluiten bevatten die samen 26 projecten en maatregelen definieerden, waardoor kon worden begonnen met de daadwerkelijke uitvoering van 'OS2010'. Het doel was om in 2010 alle projecten en maatregelen gerealiseerd of in uitvoering te hebben. Daartoe voerde de 'Werkgroep OS2010' in de voorbije jaren de volgende taken uit (VNSC Website, 2011):

- Het regisseren van de projecten en maatregelen op een zodanige wijze dat de samenhang en de voortgang gewaarborgd blijven;
- Het uitbrengen van adviezen aan de VNSC;
- Het zorgdragen voor de inbreng van overheden, belanghebbenden en maatschappelijke organisaties, en;
- Het verzorgen van voortgangsrapportages.

De uitvoering van de verschillende projecten en maatregelen gebeurt door de daartoe bevoegde Nederlandse en Vlaamse instanties, welke hiervoor projectleiders aanstellen. In geval van grensoverschrijdende projecten worden twee projectleiders aangesteld, een Nederlandse en een Vlaamse. De programmamanagers van de 'Werkgroep OS2010' functioneren als verbindingspersonen tussen de werkgroep en de projectleiders. De projectleiders zorgen ervoor dat andere overheden, belangenorganisaties en burgers uitgenodigd worden hun kennis, ervaring en opvattingen in te brengen met als doel de kwaliteit van, en het draagvlak voor, de projecten te optimaliseren. De juristen van de werkgroep staan de programmamakers en projectleiders bij in het doorlopen van de noodzakelijke wettelijke procedures (VNSC Website, 2011).

De maritieme toegankelijkheid van het Kanaal Gent-Terneuzen (KGT)

De zeehavens van Gent en Terneuzen zijn van groot economisch belang voor de Kanaalzone Gent-Terneuzen, maar ook ver daarbuiten. De havenactiviteiten trekken bedrijven naar de regio, en op die manier hebben de havens zich ontwikkeld tot 'motoren' voor de werkgelegenheid. In 2006 is vanuit de VNSC een onderzoek gestart naar de gevolgen van de schaalvergroting in de zee- en binnenvaart voor het sluisencomplex van Terneuzen. Uit deze probleemanalyse, uitgevoerd door de 'Werkgroep KGT', bleek dat de maritieme toegankelijkheid van de Kanaalzone een knelpunt kan vormen dat, indien het niet wordt opgelost, de verdere ontwikkeling van de Kanaalzone in belangrijke mate zal beperken. Zowel economisch als ecologisch gezien is oponthoud van schepen voor het sluisencomplex onwenselijk, en de werkgroep heeft een aantal maatregelen uitgewerkt die de maritieme toegang moeten verbeteren. De probleemanalyse werd in april 2007 binnen de VNSC goedgekeurd, en bovendien unaniem onderschreven door de regionale belanghebbenden,

verenigd in het 'Stakeholders Advies Forum'. In afwachting van de besluitvorming, kreeg de 'Werkgroep KGT' vervolgens de opdracht om de in de verkenningsfase uitgevoerde onderzoeken te optimaliseren en een vervolgtraject voor te bereiden, waarbij financiën, ruimtelijke ordening, veiligheid en economie de belangrijkste aandachtspunten zijn. Ook deze onderzoeken zijn inmiddels afgerond, en Vlaanderen en Nederland hebben onlangs overeenstemming bereikt over de realisatie van een nieuwe zeesluis bij Terneuzen, welke naar verwachting sterk zal bijdragen aan de economische ontwikkeling van de Kanaalzone Gent-Terneuzen (VNSC Website, 2011).

De vervoersstudie 'Binnenvaart Scheldegebied'

Het Scheldegebied vormt een belangrijke schakel in het vervoer van en naar enkele economische kerngebieden in Nederland en Vlaanderen, met name naar de havens van Rotterdam en Antwerpen. Voor de afwikkeling van de goederenstromen per binnenvaartschip zijn de havens aangewezen op verschillende vaarwegen in de Schelderegio, zoals de Westerschelde, het Kanaal Gent-Terneuzen, de Beneden-Zeeschelde, de Boven-Zeeschelde, het Albertkanaal, de Schelde-Rijnverbinding, het Kanaal door Zuid-Beveland, en de vaarweg Rupel/Beneden-Nete. De 'Werkgroep Binnenvaart Scheldegebied' voerde in 2008 een vervoersstudie uit die de ontwikkeling van de binnenvaart op deze vaarwegen in kaart moest brengen (figuur 3.4.2), en die heeft geresulteerd in verkeers- en vervoersprognoses voor de vrachtvervoerende binnenvaart, niet-vrachtvervoerende binnenvaart en recreatievaart. Hierdoor is voor het eerst op detailniveau een consistente grensoverschrijdende weergave van binnenvaartgegevens beschikbaar gekomen. Deze prognoses kunnen worden gebruikt voor nadere studies en verkenningen. Zo is in 2009 een vervolgstudie gestart die een indruk moet geven van de intensiteit/capaciteit-ratio's van de sluisen in de regio (VNSC Website, 2011).

Figuur 3.4.2: Relevante vaarwegen en meetpunten binnen de vervoersstudie 'Binnenvaart Scheldegebied'



Bron: ECORYS & Resource Analysis, 2009, p. 3

De werkgroepen 'Onderzoek en Monitoring (O&M)' & 'Communicatie'

Op 21 december 2005 werd het 'Verdrag inzake de Samenwerking op het gebied van Beleid en Beheer' getekend, waarvan gemeenschappelijk onderzoek en monitoring van het estuarium het belangrijkste onderdeel vormt. De coördinatie en afstemming van dit onderzoek en deze monitoring vindt plaats in de permanente 'Werkgroep O&M', die als doelstellingen heeft (VNSC Website, 2011):

- Het opvolgen en bewaken van de morfologische evolutie van het Schelde-estuarium;
- Het scheppen van een wetenschappelijk kader voor, en het ondersteunen van, plannen, programma's en projecten; en
- De regelmatige toetsing van de effecten van in uitvoering zijnde en uitgevoerde projecten.

Om de beheerders en beleidsmakers te voorzien van de nodige wetenschappelijke ondersteuning en kennis, wordt intensief samengewerkt tussen Vlaamse en Nederlandse onderzoekers, beheerders en beleidsmakers. Door dit gezamenlijke onderzoeks- en monitoringsprogramma kan het beleid dat binnen het kader van de 'Langetermijnvisie' wordt ontwikkeld, worden geëvalueerd en gestuurd. Een specifieke opdracht die binnen de 'Werkgroep O&M' is uitgevoerd, betreft het ontwikkelen van een set indicatoren om de ontwikkeling van het Schelde-estuarium een gebiedsgerichte vertaling en een inhoudelijke invulling te geven, waarbij de LTV het prioritaire beleidskader vormde. Dit instrument is in de eerste plaats gericht op de Vlaamse en Nederlandse overheden (ambtelijk beleidsniveau) en onderzoeksinstellingen, en ook de Internationale Scheldec commissie (ISC) en de 'VNSC Werkgroep Communicatie' behoren tot de doelgroep. Daarnaast bedienen deze Schelde-indicatoren andere belanghebbenden, zoals private en wetenschappelijke onderzoeksinstellingen, de verschillende publieke bestuursniveaus (gemeenten, provincies, water- en hoogheemraadschappen, en havenschappen), en tot slot de maatschappij in het algemeen. Voor het beschikbaar maken van deze set indicatoren werd een beroep gedaan op de 'Scheldemonitor', een Vlaams-Nederlands kennis- en informatiesysteem voor de Schelde, en beschikbaar op <<http://www.scheldemonitor.org/>>. Hierdoor ging de 'Scheldemonitor' functioneren als een portaal voor het herverdelen van de gegevens, zoals informatie, data en indicatoren, verzameld binnen het geïntegreerde monitoringsprogramma voor het Schelde-estuarium, en ging zij een belangrijke ondersteunende rol vervullen voor de projectgroepen binnen de 'Werkgroep O&M', waarvan zij sinds 2010 ook organisatorisch deel uitmaakt (Scheldemonitor Website, 2011; VLIZ, 2011, pp.7-9; VNSC Website, 2011).

De 'Werkgroep Communicatie' is belast met het beschikbaar stellen van gebiedsspecifieke informatie en met de algemene communicatie over het Schelde-estuarium (VNSC Website, 2011).

Uit de beschrijving van deze projecten blijkt nogmaals de duidelijk instrumentele basis voor samenwerking; de VNSC oefent controle uit over bepaalde beleidsvraagstukken in het Schelde-estuarium. Ook de visievorming in de 'Langetermijnvisie Schelde-estuarium' is in eerste plaats gericht op het uitoefenen van controle over de hierin beschreven beleidsvraagstukken. Hierboven werd duidelijk dat het opstellen van de LTV ook als doel had het vertrouwen tussen de bij de verdragsonderhandelingen betrokken partijen te vergroten, maar dit kan niet beschouwd worden als een symbolische activiteit of een uiting van een streven naar identiteitsvorming, want het vergroten van het vertrouwen tussen de Nederlandse en Vlaamse partijen was noodzakelijk, omdat het gebrek hieraan het oplossen van de problematische objectieve onderlinge afhankelijkheid van de partijen ten aanzien van de toegankelijkheid, veiligheid en natuurlijkheid van het Schelde-estuarium, dat het primaire doel van de samenwerking was, in de weg stond.

Ook wordt duidelijk dat alle projecten min of meer hetzelfde schaalniveau hebben, hoewel ook enige variatie bestaat, bijvoorbeeld met betrekking tot de maritieme toegankelijkheid van het Kanaal Gent-Terneuzen. Samen met het feit dat de geografische reikwijdte van de institutie globaal is afgebakend, wijst dit er op dat de VNSC zowel kenmerken van territoriale als van functionele governance heeft. Omdat Vlaanderen en Nederland wettelijk verantwoordelijk zijn voor het beleid ten aanzien van toegankelijkheid, veiligheid en natuurlijkheid in het Schelde-estuarium, en omdat zij een centrale rol vervullen in de samenwerking binnen de VNSC, wordt de samenwerking veelal territoriaal gedefinieerd. Door de verschuiving van bilaterale onderhandelingen naar een meer interactieve en integrale grensoverschrijdende samenwerking, komen beleidsfuncties recentelijk meer centraal te staan bij de interactie in de VNSC. Tot het einde van de jaren negentig werd voornamelijk uitgegaan van bilaterale problemen die door middel van politieke onderhandelingen op hoog niveau opgelost dienden te worden, terwijl men tegenwoordig uitgaat van een complexe samenhang van beleidsfuncties in het Schelde-estuarium die het beste grensoverschrijdend kan worden gemanaged. Hierdoor krijgt de VNSC recentelijk meer kenmerken van functionele governance.

3.4.3 De ontwikkelingsrichting van de institutie

3.4.3.1 Ontwikkelingen met betrekking tot het takenpakket en de organisatorische structuur

Vanaf haar aantreden in 1948 is de Technische Scheldecommissie betrokken geweest bij alle technische aspecten met betrekking tot de Schelde, met uitzondering van de nautische zaken die onder de bevoegdheid van de 'Permanente Commissie van Toezicht op de Scheldevaart' vallen. Toen de verdragsbevoegdheid met betrekking tot Schelde-gerelateerde beleidsvraagstukken in België in 1994 bij het Vlaams Gewest kwam te liggen, ontwikkelde de Technische Scheldecommissie zich tot een platform voor de uitwisseling van standpunten tussen Vlaanderen en Nederland. *"Zo [hield] de TSC de boot in soms politiek woelige wateren [...] steeds varende"* (ProSes2010, 2006¹, p. 1). In die tijd veranderde ook de visie op het Schelde-estuarium. De toegankelijkheid van de Scheldehavens bleef een belangrijk punt van politieke aandacht, maar ook de veiligheid van de bewoners van de regio en de natuurlijkheid van het riviersysteem traden meer op de voorgrond. Dit leidde in 1999 tot het Nederlandse verzoek aan Vlaanderen om samen afspraken te maken over het Schelde-estuarium, wat resulteerde in het voornemen tot het opstellen van de 'Langetermijnvisie Schelde-estuarium 2030'. *"De TSC trok het dossier onmiddellijk naar zich toe en verdiepte zich in de technische kant van de zaak en de bestuurlijke voorbereiding van de dossiers"* (ProSes2010, 2006¹, p. 1). Het opstellen van de LTV zorgde ervoor dat de werkzaamheden van de TSC in een stroomversnelling kwamen. De leden van de TSC namen de regierol voor beleidsontwikkeling in het Schelde-estuarium op zich, en zetten koers voor een goede Vlaams-Nederlandse samenwerking waarbij overleg centraal stond. Deze overlegcultuur vormde een breuk ten opzichte van de moeizame onderhandelingen uit het verleden (ProSes2010, 2006¹).

De sturing van de binnen de TSC in 2002 opgerichte bilaterale projectorganisatie 'ProSes', wat staat voor 'Projectdirectie ontwikkelingsschets Schelde-estuarium', bij het tot stand komen van de 'Ontwikkelingsschets 2010' is daar een goed voorbeeld van. 'ProSes' screende concrete maatregelen en projecten op hun maatschappelijke, ecologische en technische haalbaarheid, en had als doelstelling een integraal pakket van maatregelen voor de middellange termijn (2010) samen te stellen rondom toegankelijkheid, veiligheid en natuurlijkheid van het Schelde-estuarium. Hierbij baseerde zij zich op een strategische milieueffectrapportage, een maatschappelijke kostenbatenanalyse, en een

natuurontwikkelingsplan, die zij door derden liet uitvoeren. In de advies- en afstemmingsfase van het project spelen ook het 'Adviserend Overleg Schelde (AOS)', een ambtelijk overleg dat de TSC adviseert, en het 'Overleg Adviserende Partijen (OAP)', een overleg van belanghebbenden, maatschappelijke organisaties, en niet-opdrachtgevende overheden, een rol (VLIZ, 2003). Hierbij fungeerde de werkwijze van het maatschappelijk overleg rond het Nederlandse project PMR Maasvlakte als voorbeeld voor een meer interactieve beleidsontwikkeling (Klap, 2012). Door deze wijzigingen in de organisatorische structuur werd het sterk ambtelijke karakter van de institutie enigszins afgezwakt, en ontstond een meer integrale, en interactieve samenwerking waarbij ook maatschappelijke actoren hun inbreng hadden. Deze vertegenwoordiging van maatschappelijke actoren heeft, als gevolg van een door politisering van de praktische uitwerking van 'OS2010' in Nederland ontstaan conflict, vooralsnog echter geen structurele navolging gekregen binnen de VNSC (Symens, 2012). Hierdoor hebben regionale actoren, ondanks de voornemens van de VNSC hiertoe, nog geen permanente vertegenwoordiging binnen de institutie weten te verwerven. En het is nog niet duidelijk in welke vorm hier in de toekomst invulling aan zal worden gegeven (Coeck, 2012). Formeel gezien is het maatschappelijk overleg rond 'OS2010' nooit opgeheven, het is "slapend". Momenteel is er echter niet voldoende vertrouwen tussen de betrokken regionale partijen om het overleg voort te zetten (Klap, 2012). 'ProSes' rondde haar werkzaamheden in 2004 af met de totstandkoming van de definitieve versie van de 'Ontwikkelingsschets 2010', waarna hierover politieke besluitvorming diende plaats te vinden. Vanaf 2005 ging 'ProSes' verder als de hierboven beschreven 'Werkgroep OS2010' die zich toelagde op het faciliteren van de uitvoering van de in 'OS2010' geformuleerde projecten en maatregelen voor de middellange termijn (2010). En sinds die tijd zijn binnen de VNSC ook andere, soortgelijke werkgroepen opgericht die zich met andere projecten bezighouden, zoals hierboven is beschreven, met dit verschil dat het projectbureau 'ProSes' onafhankelijk van de TSC functioneerde, terwijl de huidige werkgroepen en ook 'OS2010' binnen de structuur van de VNSC vallen en meer direct vanuit de VNSC worden aangestuurd (Symens, 2012). Een uitzondering hierop vormt het regionaal adviesforum dat functioneert naast de 'Werkgroep KGT'. Dit 'Stakeholders Advies Forum (SAF)' adviseert de VNSC en creëert regionaal draagvlak voor ontwikkelingen in de Kanaalzone Gent-Terneuzen, en met name voor de realisatie van een nieuwe zeesluis bij Terneuzen. In dit project op subregionaal niveau vindt de interactieve beleidsvoorbereiding binnen de VNSC dus navolging, maar het realiseren van een regiobreed maatschappelijk adviesorgaan is de laatste jaren niet meer gelukt (Coeck, 2012; Klap, 2012).

De Technische/Vlaams-Nederlandse Scheldec commissie heeft in deze periode dus een grote evolutie doorgemaakt. De TSC was in het verleden een gesloten, bilaterale organisatie, waarvan de werking geheim bleef. Deze werking is in het laatste decennium opener geworden (Klap, 2012). *"Zij was een interessante werkgroep die discussieerde over allerlei interessante onderwerpen. Nu is zij uitgegroeid tot een besluitvormende groep ten dienste van de ministers. Waar we eerst alleen met het werk van ingenieurs en juristen bezig waren, groeide de commissie langzaam uit naar ook de terreinen van natuur, milieu, landbouw. Het werd gaandeweg een multidisciplinaire manier van werken"* (Klinkers Public Policy Consultants, 2005, p. 21).

Deze ontwikkelingen leidden in 2005 tot een belangrijke organisatorische verandering binnen de institutie, namelijk de toevoeging van een politieke pijler, het 'Politiek College', aan de organisatiestructuur van de VNSC, waardoor politieke besluitvorming en ambtelijke samenwerking voor het eerst gebundeld werden binnen de organisatie van de VNSC. Deze nieuwe organisatorische structuur werd in 2008 geformaliseerd, bij welke gelegenheid de Technische Scheldec commissie werd omgedoopt tot Vlaams-Nederlandse Scheldec commissie. In de tijd vóór de hierboven beschreven ontwikkelingen, werden alle besluiten ten aanzien van het Schelde-estuarium tot in detail op hoog, bilateraal niveau uitonderhandeld, terwijl

tegenwoordig veel meer beleidsvoorbereidende en besluitvormende verantwoordelijk op het ambtelijke en bestuurlijke niveau van de VNSC ligt, waarbij de ministers of staatssecretarissen dit besluitvormingsproces op enige afstand volgen en aansturen, voordat zij hun handtekening onder de uiteindelijke overeenkomsten zetten.

Als gevolg van haar bilaterale constructie kan met betrekking tot de VNSC niet gesproken worden van een institutie met een duidelijke regionale zelforganisatie. Toch is de VNSC niet, zoals de ISC, een passieve ‘tool’ die slechts door de nationale en gewestelijke overheden benut wordt voor de uitvoering en afstemming van beleid. Zij heeft in de voorbije decennia namelijk, zoals uit bovenstaande blijkt, een belangrijke rol gespeeld in de beleidsvoorbereiding, en sinds 2008 valt zelfs de besluitvorming formeel binnen de organisatie van de VNSC. Ook is de betrokkenheid van regionale en lokale bestuurlijke, maatschappelijke en private actoren binnen de VNSC tijdelijk groter geweest dan binnen de ISC, wat tegenwicht bood aan de dominantie van nationale en gewestelijke actoren, en er voor gezorgd heeft dat de institutie meer zelforganiserend en sturend is geweest met betrekking tot beleidsontwikkeling in het Schelde-estuarium, hoewel een structurele navolging van deze betrokkenheid van regionale en lokale bestuurlijke, maatschappelijke en private actoren vooralsnog niet tot stand is gekomen. Deze ontwikkelingen zorgen ervoor dat de VNSC niet langer een uitsluitend bilateraal Vlaams-Nederlands overleg- of uitvoeringsorgaan is, maar zij is ook geen speelbal in een beleidsarena van multi-level governance. Zij is voor een bilaterale grenscommissie een relatief dynamische organisatie die zelf actief en op interactieve wijze vormgeeft aan integrale grensoverschrijdende beleidsontwikkeling, waardoor zij zich ontwikkelt tot een richtinggevende speler in een proces van *multi-level governance*.

3.4.3.2 Ontwikkelingen met betrekking tot het ledenbestand

De Vlaams-Nederlandse Scheldec commissie is vanouds vooral een samenwerking tussen de Nederlandse en Belgische (vanaf 1994 Vlaamse) overheid, en werd gedomineerd door nationale en gewestelijke overheidsdiensten die bevoegd zijn voor, en gespecialiseerd zijn in, de beleidsvelden waarin rond het Schelde-estuarium grensoverschrijdend wordt samengewerkt. Hierdoor is de VNSC altijd een technocratische organisatie geweest, die in het verleden gedomineerd werd door ingenieurs en juristen. Met de uitbreiding van het technische takenpakket met de beleidsvelden veiligheid en natuurlijkheid, heeft een meer integrale werkwijze ingang gevonden, waardoor ook specialistische ambtenaren rond laatstgenoemde beleidsthema's binnen de VNSC actief zijn geworden. Zo is het 'Ambtelijk College' gaan bestaan uit vertegenwoordigers van verschillende diensten van verschillende ministeries (VNSC Website, 2011):

Voor Vlaanderen, uit vertegenwoordigers van:

- het Ministerie Mobiliteit en Openbare Werken, Departement Mobiliteit en Openbare Werken,
- het Ministerie Mobiliteit en Openbare werken, afdeling Maritieme Toegang,
- het Ministerie Mobiliteit en Openbare Werken, afdeling Haven- en Waterbeleid,
- het Ministerie Leefmilieu, Natuur en Energie, Departement Leefmilieu, Natuur en Energie,
- het Ministerie Mobiliteit en Openbare Werken, Agentschap voor Maritieme Dienstverlening, en Kust
- Waterwegen en Zeekanaal NV, en
- het Ministerie Internationaal Vlaanderen, Departement Internationaal Vlaanderen

Voor Nederland, uit vertegenwoordigers van:

- het Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Directoraat Generaal Water,

- het Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Directoraat Generaal Luchtvaart en Maritieme Zaken,
- het Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, Directie Regionale Zaken,
- het Ministerie van Buitenlandse Zaken, Directie West -en Midden-Europa,
- het Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Rijkswaterstaat dienst Zeeland,
- het Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Rijkswaterstaat Waterdienst, en
- de Provincie Zeeland

Daarnaast hebben vertegenwoordigers van de Internationale Scheldec commissie, en van het Uitvoerend Secretariaat van de VNSC een plaats in het 'Ambtelijk College' (VNSC Website, 2011).

Dit integrale karakter, dat is ontstaan doordat de VNSC vanuit de politiek een grotere rol heeft toebedeeld gekregen, heeft ertoe geleid dat bestuurlijke afstemming tussen de verschillende beleidsvelden, waarin in de VNSC wordt samengewerkt, noodzakelijk is geworden. Daarom heeft in het begin van de eenentwintigste eeuw binnen de VNSC een adviesomgeving, die bestond uit vertegenwoordigers van lokale en regionale overheden, private actoren, maatschappelijke organisaties en andere belanghebbende instanties uit de regio gefunctioneerd. Deze adviesomgeving was door de VNSC (destijds nog TSC) ingesteld om het draagvlak bij, en de betrokkenheid van, externe belanghebbende partijen bij haar werk te stimuleren, teneinde tot een betere en breed gedragen besluitvorming te komen. Deze adviesomgeving, die secretariael werd begeleid en tevens werd voorgezeten door een afgevaardigde van het BEU-secretariaat, gaf direct advies aan het besluitvormende 'Politiek College' van de VNSC, en de VNSC is voornemens de samenstelling van een structurele maatschappelijke adviesomgeving binnenkort officieel door het 'Politiek College' te laten vastleggen (De Vries, 2008, p. 61; ProSes2010, 2006¹; VNSC Website, 2011).

Naast de (tijdelijke) toevoeging van een adviesomgeving, is in 2005 een 'Politiek College' aan de organisatie van de VNSC toegevoegd, waarin de terzake bevoegde bewindspersonen van de Nederlandse en Vlaamse regering en hun delegaties vertegenwoordigd zijn. Voor Vlaanderen is dit momenteel de minister van Mobiliteit en Openbare Werken, en voor Nederland de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu.

Uit het type actoren dat binnen de VNSC actief is, blijkt dat de VNSC nog steeds een tamelijk hiërarchisch georganiseerde institutie is, en dat nationale en gewestelijke topambtenaren de samenwerking nog altijd domineren. Deze sterke betrokkenheid van nationale en gewestelijke actoren zorgt voor stabiliteit binnen de institutie. Daarnaast wordt, ter vergroting van het noodzakelijke maatschappelijk draagvlak in de regio, recentelijk gestreefd naar meer ruimte voor de inbreng van publieke en private regionale en lokale actoren in de beleidsvoorbereiding, welke rond het opstellen van 'OS2010' ook een sturende rol hebben opgeëist. Hierdoor kreeg de samenwerking binnen de VNSC een meer interactief karakter, waardoor zij zich leek te ontwikkelen tot een voorbeeld van *multi-level governance*. Dit proces wordt voorlopig echter nog in sterke mate georkestreerd door de nationale en gewestelijke overheid, en stagneert momenteel om verschillende redenen.

Naast het hierboven genoemde conflict over de uitwerking van het natuurontwikkelingsprogramma van 'OS2010', en meer specifiek over de voorgenomen 'ontpoldering' van de 'Hertogin Hedwigepolder' die hiervan onderdeel uitmaakt, speelt ook het feit dat de meeste projecten binnen de VNSC momenteel in de uitvoeringsfase zitten een rol bij het uitblijven van een structurele vertegenwoordiging van regionale maatschappelijke actoren. Bij de uitvoering is betrokkenheid van regionale maatschappelijke partijen namelijk geen vereiste (Coeck, 2012). *"Maatschappelijk overleg is alleen nodig als er iets*

geproduceerd moet worden” (Klap, 2012). Nu er in de uitvoeringsfase geen beleidsvoorbereiding plaatsvindt, is een dergelijk overleg niet meer nodig. Symens (2012) is het daar niet mee eens, en geeft aan dat er nog genoeg onderwerpen zijn voor maatschappelijk overleg. In de eerste plaats stoppen de werkzaamheden niet met de uitvoering van ‘OS2010’, ten tweede moeten nog flankerende maatregelen worden uitgewerkt, en tenslotte is ook met het oog op het creëren van draagvlak in de regio een structureel maatschappelijk overlegorgaan zeer gewenst (Symens, 2012). Ook Klap (2012) onderkent dat er als gevolg van het conflict momenteel geen basis is voor een volgende ‘Ontwikkelingsschets’.

3.4.3.3 Ontwikkelingen met betrekking tot het besluitvormingsproces

Het ontstaan van een overlegcultuur bij het opstellen van de ‘Langetermijnvisie’, rond de eeuwwisseling, en de hieruit voortvloeiende koppeling van politieke besluitvorming en bestuurlijk-ambtelijke samenwerking binnen de VNSC, zorgden voor een duidelijke wijziging in het besluitvormingsproces. Bilaterale politieke onderhandelingen tussen delegaties van de Nederlandse en Vlaamse overheid maakten geleidelijk plaats voor verregaande multidisciplinaire bestuurlijk-ambtelijke beleidsvoorbereiding, waarbij nationale tegenstellingen minder prominent werden, en waarin meer ruimte ontstond voor de inbreng van regionale publieke en private actoren, die uiteindelijk uitmondde in politieke besluitvorming binnen de organisatie van de VNSC.

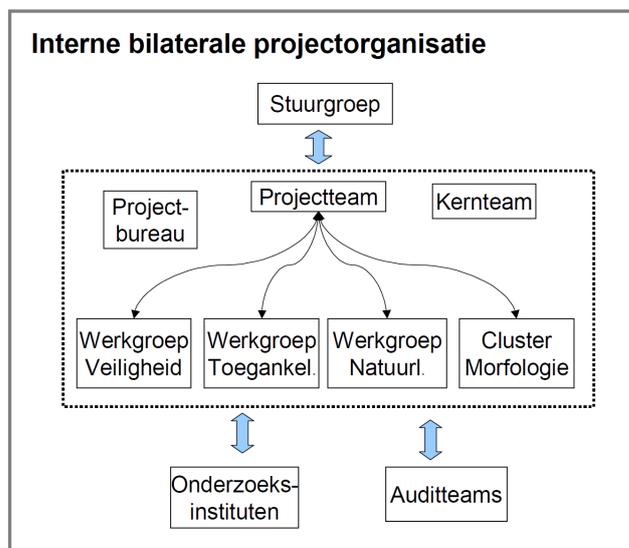
Deze omslag in de besluitvorming werd voor het eerst zichtbaar bij het opstellen van de ‘Langetermijnvisie Schelde-estuarium (LTV)’. Ten behoeve van het opstellen van deze LTV werd binnen de TSC een bilaterale projectorganisatie ingesteld (figuur 3.4.3).

De ‘Stuurgroep’ is hierbij leidinggevend, en tevens besluitvormend ten aanzien van de afronding van deelproducten en het opstellen van beslispunten voor de TSC. Zij werd door de TSC samengesteld, en staat onder gezamenlijk Vlaams en Nederlands voorzitterschap. In de ‘Stuurgroep’ hebben verschillende vertegenwoordigers zitting van de Vlaamse administratie Waterwegen en Zeewezen (AWZ) en AMINAL, en de Nederlandse

Rijkswaterstaat Directie Zeeland, het Ministerie van Landbouw, Natuur en Visserij, en de Provincie Zeeland (Projectbureau LTV, 2001², pp. 29-34).

Het ‘Projectteam’ werd voorgezeten door een onafhankelijke projectdirecteur van het ‘Projectbureau’, en was samengesteld uit een Vlaamse en Nederlandse projectleider, de voorzitters van de werkgroepen ‘Veiligheid’, ‘Toegankelijkheid’, en ‘Natuurlijkheid’, vertegenwoordigers van de wetenschappelijke instituten (het Waterbouwkundig Laboratorium Borgerhout en het RIKZ), een vertegenwoordiger van de Provincie Zeeland en een Nederlandse en Vlaamse communicatieadviseur. Zij was verantwoordelijk voor de

Figuur 3.4.3: Interne relaties binnen de bilaterale projectorganisatie voor het opstellen van de ‘Langetermijnvisie Schelde-estuarium’



Bron: Projectbureau LTV, 2001², p. 32

inhoudelijke voorbereiding van de LTV, en zorgde voor afstemming en integratie van de werkzaamheden van de specialistische werkgroepen; van afweging van belangen was binnen de LTV geen sprake.

Een onafhankelijk 'Projectbureau' adviseerde over de procesmatige aanpak, en leverde een bijdrage aan het functioneren van de verschillende werk- en overleggroepen.

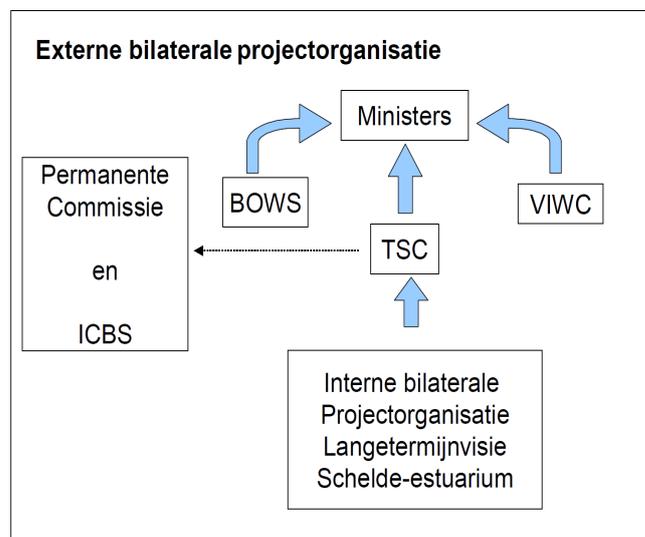
Het 'Kernteam' had de dagelijkse organisatorische leiding over het project en bestond uit de Nederlandse en de Vlaamse projectleider en de leider van het 'Projectbureau'.

In de 'Werkgroepen' werd het voorbereidende onderzoek voor de drie geprioriteerde functies uitgevoerd, daarnaast droegen zij kennis aan en toetsten zij de beleidsstukken van het 'Projectteam'. In de tweede fase van de besluitvorming is het 'Cluster Morfologie' aan de organisatie toegevoegd, omdat de morfologie van het estuarium een belangrijke integrerende factor vormde tussen de functie veiligheid, toegankelijkheid en natuurlijkheid. Dit cluster kreeg een belangrijke taak in de integrale visievorming rond de LTV. Naast de samenwerking tussen de vaste leden, hebben deze werkgroepen tijdens het onderzoek naar behoefte deskundigen geraadpleegd (Projectbureau LTV, 2001², pp. 29-34).

Deze door de TSC opgerichte 'Projectorganisatie LTV' legde haar resultaten voor aan de TSC, en voorzag tevens de bestuurlijke adviesorganen, het 'Bestuurlijk Overleg Westerschelde (BOWS)' voor Nederland en het 'Vlaams Integraal Wateroverleg Comité (VIWC)' voor Vlaanderen, van informatie over de vorderingen van het project (figuur 3.4.4).

Via het BOWS en het VIWC werd deze informatie bekend bij de achterban van de in het BOWS en het VIWC verenigde regionale en lokale overheden, en deze organisaties hadden een volledig onafhankelijke positie en konden zelfstandig de verantwoordelijke ministers adviseren over het project. Dit kwam het regionaal bestuurlijk draagvlak ten goede. Rond het opstellen van de LTV was dus nog geen formeel, gezamenlijk, grensoverschrijdend maatschappelijk adviesorgaan of platform voor overleg actief, en maatschappelijke actoren, zoals havenbedrijven en natuur- en milieuorganisaties waren niet direct vertegenwoordigd, waardoor zij genooddaakt waren te lobbyen bij overheden en politieke partijen. De Vlaamse en Nederlandse natuur- en milieuorganisaties verenigden zich hiertoe in de grensoverschrijdende 'Werkgroep Schelde-estuarium', waarvan het lobbywerk, dat onder meer geleid heeft tot een hoorzitting van het Vlaams parlement, als succesvol is ervaren (Symens, 2012).

Figuur 3.4.4: Externe relaties tussen partijen betrokken bij het opstellen van de 'Langetermijnvisie Schelde-estuarium'



Bron: Projectbureau LTV, 2001², p. 30

De TSC legde eveneens de gezamenlijk verkregen resultaten ter besluitvorming voor aan de ministers, en zij stelde tevens de 'Permanente Commissie van Toezicht op de Scheldevaart' en de 'Internationale Commissie voor de Bescherming van de Schelde' (de voorloper van de 'Internationale Scheldecmissie') van de bereikte resultaten op de hoogte. De ministers formaliseerden vervolgens de grensoverschrijdende 'Langetermijnvisie Schelde-estuarium' (Projectbureau LTV, 2001², pp. 29-34).

De verschuiving van het besluitvormingsproces in de richting van grensoverschrijdende, multidisciplinaire, en interactieve besluitvorming, die naar voren komt uit bovenstaande beschrijving van de besluitvorming rond de LTV, wordt nog duidelijker in de daarop volgende jaren, in het functioneren van de, door de TSC opgerichte, projectorganisatie 'ProSes', die in de periode van 2002 tot 2004 belast was met het opstellen van de 'Ontwikkelingsschets 2010'. Volgend citaat uit het 'Evaluatierapport van ProSes' geeft de verschillen tussen oude en nieuwe besluitvorming binnen de TSC duidelijk weer: *"Dit proces van de derde verdieping verschilt aanzienlijk van de vorige onderhandelingen van 1994-1995. Toen moesten de onderhandelaars zelf inhoudelijk, financieel en juridisch tot een vergelijk komen. Daar was weinig ervaring mee. Toen er daarna een verdrag kwam, werd pas bij de uitvoering daarvan duidelijk wat er allemaal moest gebeuren. De huidige aanpak is totaal anders geweest. Eerst was er een fase waarin samen onderzoek plaatsvond en samen diverse maatregelen werden voorbereid, en daarna volgde pas een overkoepelend besluit. Nu weten we wat ons te doen staat. Ook is nu rekening gehouden met zaken als een MER en een MKBA, dingen die bij de vorige verdieping nog niet op deze manier aan de orde waren. Nu hebben we ervoor gezorgd eerst te onderzoeken wat we moeten doen, wat dat kost en wie dat betaalt, om daarna pas de zaak juridisch vast te leggen"* (Klinkers Public Policy Consultants, 2005, pp. 20-21).

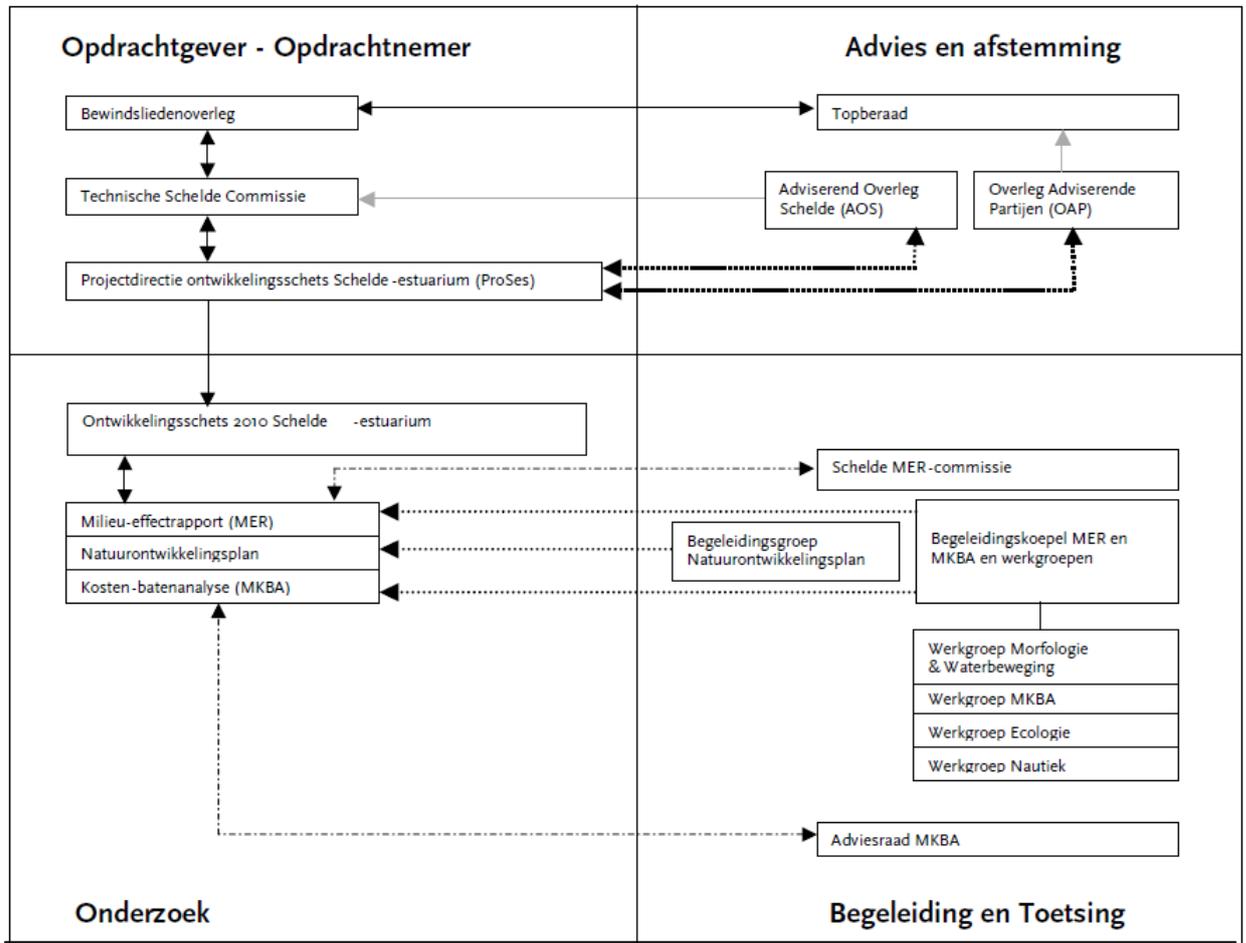
Belangrijke nieuwe ontwikkelingen met betrekking tot de besluitvorming in de planfase zijn het grensoverschrijdende, multidisciplinaire en interactieve karakter ervan. Ter illustratie hiervan zal hieronder de werkwijze van de institutie bij het tot stand komen van de 'Ontwikkelingsschets 2010' worden toegelicht.

Binnen alle overleg- en werkgroepen (figuur 3.4.5) die betrokken waren bij de besluitvorming rond 'OS2010' werd grensoverschrijdend, door Vlaamse en Nederlandse partijen, samengewerkt.

De speciaal voor deze opdracht in het leven geroepen 'Projectdirectie ontwikkelingsschets Schelde-estuarium ('ProSes')', functioneerde als de coördinerende spin in het web van de besluitvorming. Zij werd aangestuurd door de TSC, en haar rol was die van neutrale, intermediaire organisatie die besluitvorming moet voorbereiden met een zo breed mogelijk draagvlak op politiek, ambtelijke en maatschappelijk niveau. Dit betekende niet dat er unanimiteit moest bestaan, maar dit was wel de inzet van 'ProSes'. Zij vormde een gemeenschappelijke projectorganisatie, voorgezeten door een Nederlandse directeur en een Vlaamse plaatsvervangende directeur, en had een personeelsbestand met vertegenwoordigers van Vlaamse en Nederlandse overheidsdiensten, die via een proces van interactieve participatie 'OS2010' moesten opstellen. Zij liet daartoe studies verrichten, zoals een 'Strategische MER', een 'Maatschappelijke Kostenbatenanalyse', en een 'Natuurontwikkelingsplan', waarover zij aan de TSC rapporteerde. 'ProSes' verrichtte dus zelf geen onderzoek, voerde zelf ook geen onderhandelingen, en was niet verantwoordelijk voor het beleidsmatig wegen van de onderzoeksresultaten (Klinkers Public Policy Consultants, 2005).

Binnen de verschillende thematische werkgroepen, welke het multidisciplinaire karakter van de samenwerking belichamen, en die zich bezighielden met het onderzoek voor 'OS2010', werd langs de lijnen van de verschillende disciplines door afgevaardigden van specialistische Nederlandse nationale en Vlaamse gewestelijke overheidsdiensten grensoverschrijdend samengewerkt. Hier werden gezamenlijk de milieueffectrapportage, het natuurontwikkelingsplan en de kostenbatenanalyse opgesteld, die door middel van 'joint fact finding', de basis legden voor de inhoud van 'OS2010' (Klinkers Public Policy Consultants, 2005).

Figuur 3.4.5: Relaties tussen partijen betrokken bij het opstellen van de 'Ontwikkelingsschets 2010'



Bron: Klinkers Public Policy Consultants, 2005, p. 170

Het bewindsliedenoverleg functioneerde als opdrachtgever aan het 'Ambtelijk College' van de VNSC, destijds nog TSC geheten, en vormde de primaire besluitvormende top. Zij gaf de TSC de bevoegdheid 'OS2010' op te stellen, waarna de TSC 'ProSes' instelde als coördinator van het gezamenlijke technisch onderzoek, en het 'Overleg Adviserende Partijen' als bestuurlijk adviesorgaan voor de bewindslieden. De in het bewindsliedenoverleg betrokken ministers kwamen enkele malen per jaar bijeen om de voortgang van het dossier op hoofdlijnen te bespreken. De betrokken parlementen, en daarbinnen de speciale parlementaire commissies, speelden slechts een enkele maal een rol, en vooral de betrokkenheid van het Nederlandse parlement was zeer beperkt. De bewindslieden hebben geen dwingende invloed uitgeoefend op de beleidsvoorbereiding binnen 'ProSes' en de adviesomgeving. *"We hebben van de bewindslieden nooit enige belemmering ondervonden. We konden alles naar voren brengen wat wij van belang vonden. Nooit hadden zij er behoefte aan om gevoelige zaken van de agenda te voeren"*, aldus een lid van het 'Overleg Adviserende Partijen (OAP)' (Klinkers Public Policy Consultants, 2005, p. 44).

Daarnaast functioneerde het 'Topberaad' als interface tussen het OAP en de verantwoordelijke bewindslieden in Vlaanderen en Nederland. Dit beraad is opgericht op voorstel van het OAP en goedgekeurd door de bewindslieden, en maakte directe uitwisseling

van standpunten mogelijk tussen de leden van het OAP en de verantwoordelijke bewindslieden. Zij kwamen twee tot drie maal per jaar bijeen, voorafgaande aan mijlpalen in de besluitvorming, waarbij de leden van het OAP de mogelijkheid hadden direct advies uit te brengen. Het beraad stond onder leiding van de onafhankelijke Nederlandse en Vlaamse OAP-voorzitters, en werd secretariaal begeleid door het secretariaat-generaal van de Benelux Economische Unie. Projectorganisatie 'ProSes' was als 'waarnemer/informant' bij de bijeenkomsten in het 'Topberaad' aanwezig, evenals de voorzitters en secretarissen van de TSC. *"Het direct bij de minister aan tafel zitten versterkte de motivatie van de OAP-partners om aan het advieswerk deel te nemen. Hiermee werden de adviezen immers steeds minder vrijblijvend"* (Klinkers Public Policy Consultants, 2005, p. 45).

Het interactieve karakter van de beleidsontwikkeling rond 'OS2010' komt vooral naar voren in het functioneren van het 'Adviserend Overleg Schelde (AOS)' en het 'Overleg Adviserende Partijen (OAP)'.

Het 'Adviserend Overleg Schelde (AOS)' was een ambtelijk adviserend orgaan van de opdrachtgevende overheden die bij het beleid en het beheer van het Schelde-estuarium zijn betrokken. Het AOS had een zelfstandige positie ten opzichte van 'ProSes', zij werd niet door 'ProSes' aangestuurd en stuurde ook zelf 'ProSes' niet aan, maar de kennis van de in het AOS participerende ambtelijke vertegenwoordigers werd door 'ProSes' en de TSC benut in een aantal werkconferenties. Het AOS vergaderde drie tot vier keer per jaar. Het doel hiervan was het garanderen van betrokkenheid van, en het creëren van politiek draagvlak bij, de nationale en gewestelijke ministeries. Het is lastig te meten in hoeverre dit succesvol is geweest. Maar in de praktijk bleek het AOS moeizaam te functioneren, en zij lijkt, gezien de reacties van verschillende betrokken beleidsmakers, weinig directe betekenis te hebben gehad voor de te ontwerpen 'Ontwikkelingsschets', zoals blijkt uit de volgende citaten. *"Het OAP werd voor het AOS gehouden. Dit is niet verstandig. Je moet vooraf met de ambtenaren een eerste mening vormen en daarna de hangpunten in bestuurlijke sfeer oplossen."* [...] *"Dit was een ambtelijke club die soms was 'pietepeuterig' de verschillende onderwerpen nog eens tegen het licht ging houden. In vergelijking met het OAP was dit maar een flauw aftreksel en dat motiveerde niet om naar de bijeenkomsten te gaan. Ook werd het AOS soms bijgewoond door mensen die totaal niet geïnformeerd waren. Dat heeft ook iets te maken met de structuur van het ambtelijk overleg. De sturing van ProSes in het planproces verliep zodanig goed dat daarmee de rol van het AOS feitelijk overbodig werd. [...] Ook op het gebied van onderzoek, zoals naar de gevolgen van de verdieping voor de morfologie, kon het AOS ten opzichte van het OAP weinig meerwaarde bieden."* [...] *"Het Ambtelijk Overleg Schelde (AOS) was niet nodig. De ministeries en administraties hadden hun eigen netwerk en bespeelden dit. Op die manier werd invloed uitgeoefend. De bijeenkomsten van het AOS waren dan 'mosterd na de maaltijd'. De bijeenkomsten van het AOS (en Koepel) waren wel belangrijk om voeling te houden met het project"* (Klinkers Public Policy Consultants, 2005, pp. 92-93).

Het 'Overleg Adviserende Partijen (OAP)' heeft een veel belangrijkere rol gespeeld bij de totstandkoming van 'OS2010'. Het OAP functioneerde als onafhankelijk orgaan dat aan de bewindslieden advies uitbracht over de productie van 'ProSes', en dat beleidsvoorstellen voorbereidde. De secretariële ondersteuning van het OAP werd wederom verzorgd door een klein projectsecretariaat van het secretariaat-generaal van de BEU, omdat dit onafhankelijke secretariaat ruime ervaring had grensoverschrijdende samenwerking rond ruimtelijke dossiers.

Het OAP was het orgaan dat de inbreng van maatschappelijke organisaties, belanghebbende partijen, en niet-opdrachtgevende overheden in de besluitvorming garandeerde. Het was de eerste keer dat bij de Vlaams-Nederlandse besluitvorming rond Schelde-issues Vlaamse en Nederlandse publieke en private actoren in één adviesorganisatie verenigd werden. Het

oprichten van het OAP kwam voort uit de wens van de TSC om problematische onderhandelingen en conflicten over de uitvoering van de verdragen, zoals bij de onderhandelingen over de tweede verruiming van de Westerschelde in 1995 het geval was, te voorkomen. De nieuwe structuur van 'ProSes' en OAP moest hiervoor het nodige draagvlak in de regio creëren, door middel van het opstellen van een gezamenlijke probleemstelling en beleidsdoelen waarin recht werd gedaan aan de belangen van de verschillende partijen (Symens, 2012), en waardoor voorkomen zou worden dat *"belangengroepen weer te hoop zouden lopen"* (Klap, 2012). Het OAP werd voorgezeten door een onafhankelijke Vlaamse en Nederlandse voorzitter, en had als doel te functioneren als discussie- en kennisplatform, en een meerwaarde te bieden aan de procesgerichte advisering door het opstellen van gevraagde en ongevraagde adviezen aan de verantwoordelijke bewindslieden in Nederland en Vlaanderen over 'OS2010'. De leden van het OAP hadden toegang tot alle inhoudelijke en procesmatige informatie over het project, en voerden hierover intensief overleg met 'ProSes' en het 'OAP-secretariaat'. Naast het aandragen van kennis met betrekking tot het inhoudelijke voorbereidend onderzoek voor 'OS2010', was het OAP van groot belang voor het verzamelen van informatie, kennis, voorkeuren en wensen van allerlei betrokken partijen, met als doel dit te integreren in de 'Ontwikkelingsschets', teneinde het bestuurlijk en maatschappelijk draagvlak ervan te vergroten. Daarnaast hield zij zich bezig met het bewaken van de voortgang en het tijdig voorbereiden van de politieke besluitvorming, en speelde zij een zeer belangrijke rol in het bereiken van consensus over de verschillende voorgenomen projecten. Initiatief binnen het OAP kwam van een vertegenwoordiger van de BEU, die functioneerde als hoofd van het OAP. En het OAP is gedurende de twee jaar dat de beleidsvoorbereiding duurde in totaal ongeveer tien maal bijeengekomen, met als doel consensus te bereiken over de inhoud van de 'Ontwikkelingsschets' (Coeck, 2012). Binnen het OAP vinden we een grote diversiteit aan actoren, met een grote diversiteit aan belangen, en door samenwerking binnen het OAP streeft men ernaar een groter wederzijds begrip en respect voor elkaars belangen en problemen te krijgen, in plaats van een polariserende aanpak vanuit het eigenbelang. In het OAP waren, op persoonlijke titel en waar mogelijk gevoed door hun achterban, vertegenwoordigers betrokken van de volgende partijen (Klinkers Public Policy Consultants, 2005, p. 48):

- de provincies Antwerpen en Oost-Vlaanderen,
- de voorzitter van het Bestuurlijk Overleg Westerschelde (een Nederlandse overlegstructuur met betrekking tot de Westerschelde, bestaande uit: de Provincie Zeeland, Rijkswaterstaat Directie Zeeland, verschillende Westerscheldegemeenten, de Waterschappen Zeeuws-Vlaanderen en Zeeuwse Eilanden, de Nederlandse Havenraad, de ZLTO, Zevibel (Zeeuwse visserijbelangen), het Breed Overleg Deltawateren (een vereniging van watersportorganisaties), de Zeeuwse Milieufederatie, het Zeeuws Landschap, en Natuurmonumenten),
- de Stad Antwerpen,
- de voorzitter van de 'Taakgroep Westerschelde' (een Nederlands samenwerkingsverband van Westerscheldegemeenten en waterschappen),
- het Havenbedrijf Antwerpen,
- de Nationale Havenraad en Zeeland Seaports,
- de Vlaamse Havenvereniging,
- de Brabants-Zeeuwse Werkgeversvereniging,
- Het Algemeen Boerensyndicaat,
- de Boerenbond,
- de Zuidelijke Land- en Tuinbouw Organisatie,
- de Bond Beter Leefmilieu,
- Natuurpunt,

- de coördinator van ‘Werkgroep Schelde-estuarium’ (een onderdeel van ‘Grenzeloze Schelde’, een grensoverschrijdende vereniging van natuur- en milieuorganisaties),
- en het Schelde InformatieCentrum

De advisering van het OAP richtte zich op de samenhang in de problemen en schetste bijbehorende oplossingsmogelijkheden. Deze onconventionele, open aanpak vroeg een sterk engagement van de deelnemers, mede met het oog op het doorvertalen van de adviseringsresultaten naar hun achterban. De advisering door het OAP vond plaats in schriftelijke vorm voorafgaand aan iedere vergadering van de TSC, en was direct gericht aan de verantwoordelijke bewindslieden. Noch de OAP-secretaris, noch de OAP-voorzitters, namen deel aan deze TSC-vergaderingen. In eerste instantie ging men uit van een relatie tussen ‘ProSes’ en het ‘OAP’ waarbij ‘ProSes’ produceert en het ‘OAP’ adviseert. Maar na verloop van tijd ontwikkelde het ‘OAP’ ook een proactieve aanpak met betrekking tot de voorbereiding van de politieke besluitvorming, door het ontplooiën van eigen initiatieven, bijvoorbeeld door het op de agenda plaatsen van de toegankelijkheid van het Kanaal Gent-Terneuzen.

De open, interactieve samenwerking binnen het OAP wordt door de meeste betrokkenen als een succes beschouwd, zoals blijkt uit de citaten uit het evaluatierapport van ‘ProSes’: *“Het Overleg Adviserende Partijen (OAP) heeft nuttig werk geleverd en goede adviezen geleverd”* (Klinkers Public Policy Consultants, 2005, p. 77). [...] *“De aanpak via advisering is de kwaliteit van de schets ten goede gekomen en versterkte het engagement van partijen om samen te werken aan de invulling van de Lange Termijn Visie. De advisering heeft partijen nader tot elkaar gebracht en nieuwe initiatieven voor samenwerking geïnitieerd. In overweging wordt gegeven om de advisering in de uitvoeringsfase voort te zetten”* (OAP, 2004, p. 9). [...] *“De gesprekken binnen het OAP, waarin ik meermalen de Gouverneur mocht vervangen, heb ik als zeer boeiend ervaren. Opvallend vond ik de snelle evolutie die het OAP heeft doorgemaakt. In de beginfase was dit een club waar gerapporteerd werd en met een wat ‘houderige’ discussie daarover. Binnen korte tijd ontpopte het OAP zich echter als een club waarbinnen vinnige discussies werden gevoerd. De aanvankelijke rol van het OAP als klankbord veranderde daarmee in feite in een rol als stuurgroep. De rol van het OAP was initieel anders dan feitelijk is ingevuld. Ik vind dat dit een gunstige ontwikkeling is geweest. Het OAP heeft daarmee het maatschappelijk debat een plaats kunnen geven”* (Klinkers Public Policy Consultants, 2005, p. 76). Vooral het feit dat private, non-gouvernementele en lokale actoren voor het eerst als volwaardige partners bij de besluitvorming werden betrokken, en de grensoverschrijdende ‘joint fact finding’ in de werkgroepen en in het OAP, werden beschouwd als een doorbraak in de beleidsontwikkeling rond de Schelde. Het betrof een open proces, waarbij elke vraag serieus werd genomen en zo nodig werden onderzoeksbureaus ingeschakeld om tot een antwoord te komen. Het overleg tussen partijen met verschillende belangen, zoals de natuur- en milieuorganisaties en het Havenbedrijf Antwerpen verliep goed en was openhartig, niet in de laatste plaats omdat de leden van het OAP primair autonoom, op persoonlijke titel, overleg voerden (Symens, 2012). Ook de duidelijk sturende rol van het OAP in de beleidsvoorbereiding richting, en haar relatie met, ‘ProSes’ worden als positief ervaren. Doordat de adviezen van het OAP vrijwel integraal zijn overgenomen in de besluitvorming hebben maatschappelijke actoren het gevoel een belangrijke bijdrage te hebben geleverd aan de plannen (Coeck, 2012).

Uit deze sturende rol van regionale en lokale actoren blijkt dat de TSC/VNSC rond het ontwikkelen van ‘OS2010’ niet gefunctioneerd heeft als een passieve ‘tool’ die slechts door nationale en gewestelijke actoren wordt benut.

Bij deze positieve ervaringen dienen echter wel enkele kanttekeningen geplaatst te worden. Zo zijn de regionale landbouworganisaties niet op tijd en onvoldoende betrokken binnen het

OAP, en ook op het vlak van inspraak en publieke communicatie hebben zich de nodige problemen voorgedaan. De communicatie naar de achterban was in eerste instantie een taak van de individuele actoren; deze lijkt niet altijd in voldoende mate te zijn overgekomen, waardoor een gebrek aan draagvlak is ontstaan. Daarnaast werd het organiseren van de inspraak door 'ProSes', een ambtelijk orgaan zonder beslissingsbevoegdheid, door verschillende insprekers als weinig bemoedigend ervaren. Deze tekortkomingen hebben geleid tot een gebrek aan maatschappelijk draagvlak in de provincie Zeeland met betrekking tot de natuurherstelmaatregelen in de vorm van 'ontpoldering' die behoren tot de uitkomsten van het besluitvormingsproces rond 'OS2010' (figuur 3.4.6).

Door bovenstaande tekortkomingen kon *“een aantal partijen op onderdelen geen goedkeuring [...] geven aan de voorstellen voor besluiten van de schets. Deze opstelling wordt deels ingegeven door inhoudelijke bezwaren. [...] Naast deze inhoudelijke bezwaren meent een aantal partijen dat de in hun ogen vereiste samenhang in lusten en lasten ontbreekt”* (OAP, 2004, p. 7). Nadat in onderhandelingen tussen Zeeland en de Nederlandse overheid wordt overeengekomen dat de Nederlandse staat Zeeland een bedrag van honderd miljoen euro zal toekennen voor verbetering van de infrastructuur en flankerend landbouwbeleid gaat Zeeland uiteindelijk akkoord en stelt het OAP een unaniem goedgekeurd eindadvies op (De Vries et al., 2007; Klinkers Public Policy Consultants, 2005; ProSes, 2005, pp.7-11; ProSes2010, 2007¹).

Casus: Stagnatie van de regionale, bestuurlijk-maatschappelijke, 'horizontale' interactie als gevolg van een conflict over het natuurherstelprogramma

Het gebrek aan draagvlak voor het natuurcompensatieprogramma in Zeeland en bij het Nederlands parlement blijkt door bovengenoemde maatregelen echter niet definitief opgelost te zijn, en laait in de volgende jaren van tijd tot tijd weer op, wat recentelijk een politiek conflict heeft opgeleverd rond de voorgenomen 'ontpoldering' van de 'Hertogin Hedwigepolder'. De Zeeuwse (landbouw-) lobby voor behoud van deze polder heeft gehoor gevonden binnen het nieuwe, in 2010 aangetreden Nederlandse kabinet, waar momenteel gezocht wordt naar alternatieve natuurcompensatiemaatregelen, wat de uitvoering van de plannen vertraagt, waarover Vlaamse partijen ontstemd zijn en waardoor belangentegenstellingen oplaaien. Als niet aan de afspraken rond natuurlijkheid uit 'OS2010' wordt voldaan, wat tot op heden het geval is, zullen natuur- en milieuorganisaties

bijvoorbeeld de verlening van vergunningen voor baggeronderhoud juridisch aanvechten (Symens, 2012). Met het oog hierop geeft het Gemeentelijke Havenbedrijf Antwerpen aan dat de verdragen rond toegankelijkheid, veiligheid en natuurlijkheid, anders dan in Nederland nogal eens wordt voorgesteld, onafhankelijk van elkaar tot stand zijn gekomen en parallel aan elkaar kunnen worden uitgevoerd. *“Het is niet zo dat door de*

Figuur 3.4.6: Protest in Zeeland tegen natuurcompensatiemaatregelen overeengekomen in 'OS2010'



Bron: VNSC Website, 2011

verdieping [van de Westerschelde] moet worden 'ontpolderd'" (Coeck, 2012). Symens (2012) begrijpt deze houding vanuit Antwerpen met het oog op de door hen gewenste baggerwerkzaamheden, en onderkent ook dat de afspraken rond toegankelijkheid, veiligheid en natuurlijkheid in zoverre los van elkaar staan dat er in de verdragen geen dwarsverbanden zijn opgenomen naar de uitvoering toe. Maar hij geeft ook aan dat deze drie pijlers weldegelijk integraal samenhangen. Deze integrale samenhang geeft de afspraken namelijk rechtszekerheid, zoals in de eerste plaats al blijkt uit bovengenoemde juridische consequenties. De afspraken vormen een integraal, overkoepelend geheel en zorgen samen voor een integrale verbetering van het Schelde-estuarium, waarbij de verdieping van de Westerschelde bijvoorbeeld als gegeven en als onderdeel van het totaalpakket is geïntegreerd in het natuurontwikkelingsplan. Men beoogde van begin af aan dus weldegelijk samenhang, een samenhang die er (vooralsnog), doordat de politiek het overleg teniet doet, niet is gekomen; en over deze samenhang bestond aanvankelijk ook overeenstemming, zowel met de haven van Antwerpen als met de Zeeuwse natuur- en milieuorganisaties, aldus Symens (2012). Klap (2012) onderkent deze samenhang, en wijst erop dat de overeenstemming over 'OS2010' uiteindelijk unaniem was. Na het ontwikkelen van flankerend beleid voor de landbouw gingen ook de landbouworganisaties in Zeeland akkoord met de plannen. In de loop der jaren is daar echter weer afstand van genomen door deze landbouworganisaties (Klap, 2012). Ook in Vlaanderen verliep de uitvoering van 'OS2010' juridisch soms moeizaam, omdat landbouworganisaties evenals in Nederland bezwaar maakten. Maar door het toevoegen van flankerend beleid, door het compenseren van landbouwers en door uitruil van belangen is men er in Vlaanderen uiteindelijk wel uitgekomen. In Nederland is de uitvoering echter door de "zeer ongelukkige" politieke ontwikkelingen alsnog "ontspoord", waarna de 'Vogelbescherming' en 'Natuurpunt' zich genoodzaakt voelden naar het Europese Hof te stappen (Symens, 2012). In Vlaanderen wordt Nederland dan ook gezien als de partij die zijn beloftes breekt. Het Havenbedrijf Antwerpen staat op het standpunt dat de verdragen moeten worden uitgevoerd, en dat "de discussie rond de Hedwigepolder vooral een Nederlands probleem is" (Coeck, 2012). Klap (2012) ziet echter vooral een sectoraal conflict. Het zijn vooral de sectoren natuur en landbouw die tegenover elkaar staan. De Provincie Zeeland heeft bijvoorbeeld nooit formeel afstand genomen van de overeengekomen plannen, maar heeft de verantwoordelijkheid voor de natuurcompensatie en de ontpolderingsplannen voor de 'Hertogin Hedwigepolder' teruggegeven aan het Rijk, "omdat ze het niet gemanaged kregen" (Klap, 2012). Zeeuwse natuur- en milieuorganisaties, die aanvankelijk ook akkoord waren met de plannen, hebben onder druk vanuit de Zeeuwse politiek om hun standpunt te wijzigen, uiteindelijk hun handen van de zaak afgetrokken. Zij waren bang dat andere natuurbelangen in de provincie in het geding zouden komen als ze vast zouden blijven houden aan hun principes (Klap, 2012). Dit sectorale conflict wordt dus uitgevochten binnen de traditionele Nederlandse politieke structuren, waardoor het conflict schijnbaar primair Vlaams-Nederlands lijkt. Het feit dat bepaalde actoren nog ruimte zien voor aanpassing van de plannen door lobbywerk bij de nationale politiek komt voort uit het feit dat de plannen van 'OS2010', overeengekomen door de regionale maatschappelijke actoren, niet dwingend waren. Hierover bestond in Vlaanderen van begin af aan scepsis. "Zij verwachtten dat Nederland wel weer zou gaan draaien" (Klap, 2012). De juridische verankering van de afspraken vindt namelijk slechts plaats in de verdragen tussen Vlaanderen en Nederland. Deze verdragen zijn bindend, maar omdat het een verdrag tussen Vlaanderen en Nederland betreft (en niet een juridische overeenkomst tussen maatschappelijke actoren en belanghebbenden) ontlene maatschappelijke actoren zoals natuur- en milieuorganisaties geen recht aan deze juridische afspraken, en hebben zij ook niet de mogelijkheid mee te praten over eventuele aanpassingen. De Vlaamse en Nederlandse regering hebben dit recht wel, maar Vlaanderen wenst niet mee te werken aan aanpassing van de verdragen, en de ruimte in de huidige

verdragen is niet groot genoeg voor Nederland om eenzijdig het natuurcompensatieprogramma aan te passen, dit heeft in 'OS2010' en de verdragen namelijk een enorm sterke wetenschappelijke onderbouwing. Het zal Staatssecretaris Bleker dan ook niet lukken een alternatief te ontwikkelen dat een juridische toets kan doorstaan (Klap, 2012).

Naar verwachting zal de Europese Commissie de Nederlandse alternatieven voor natuurontwikkeling afkeuren, en wanneer Nederland hieraan blijft vasthouden zal de Europese Commissie een procedure ingebrekestelling tegen Nederland starten. 'Natuurpunt' zal, akkoord gaan met de Nederlandse alternatieven mits de Europese Commissie deze goedkeurt. Zij onderkent dat in de verdragen niet zwart op wit staat dat de 'Hertogin Hedwigepolder' 'ontpolderd' moet worden. In de verdragen is een artikel opgenomen dat aanpassing van deze plannen in onderling overleg mogelijk maakt, mits de Europese Commissie het eens is met het alternatief, mits de tijdsspanne waarin het gerealiseerd wordt dezelfde is, en mits de oppervlakte van de herstelde natuur dezelfde is. Maar de Europese Commissie zal de Nederlandse alternatieven niet goedkeuren, omdat deze schadelijk zijn voor het systeem van de Schelde (Coeck, 2012; Symens, 2012).

In het evaluatierapport van 'ProSes' uit 2005 wordt geconcludeerd dat deze nieuwe, open, interactieve, integrale grensoverschrijdende besluitvorming een relatief evenwichtig eindproduct heeft opgeleverd, waarbij uiteraard niet alle wensen van de betrokken partijen zijn ingewilligd, en dat 'de bijvangst van de samenwerking binnen het OAP misschien nog wel groter is dan de hoofdvangst'. Het smeden van cohesie tussen partijen aan weerszijden van de grens en het vinden van draagvlak voor mogelijk ingrijpende besluiten, heeft net zoveel, of misschien zelfs nog meer waarde dan het uiteindelijke resultaat van de besluitvorming (Klinkers Public Policy Consultants, 2005). Over de meerwaarde van de regionale beleidsvoorbereiding in het OAP zijn betrokkenen eensgezind. Het probleem met de uitvoering lijkt te liggen in het feit dat de afspraken tussen de maatschappelijke actoren niet concreet en dwingend genoeg zijn, waardoor bepaalde regionale actoren nog mogelijkheden blijken te zien om, door lobbywerk te verrichten binnen de traditionele, nationale hiërarchische structuren, aanpassingen door te voeren of een eigen invulling aan de plannen te geven. Of ook de bilaterale verdragen juridisch voldoende ruimte laten voor eenzijdige aanpassing van de uitvoeringsplannen valt nog te bezien. Door deze ontwikkelingen is een integrale samenwerking rond en visie op het Schelde-estuarium, waarbij belangen worden afgewogen, dan ook nog ver weg (Coeck, 2012). Door de gespannen verhoudingen als gevolg van de onenigheid over het 'ontpolderen' van de 'Hertogin Hedwigepolder' is een regiobreed maatschappelijk overleg momenteel lastig te realiseren. 'Natuurpunt' ziet momenteel bijvoorbeeld geen nut in het 'om de tafel gaan zitten' met de Provincie Zeeland (Symens, 2012). Ook Klap (2012) geeft aan dat de ruimtelijke ordening rond de Schelde, door het conflict over de 'Hertogin Hedwigepolder', op slot zit. Omdat de uitwerking van het natuurbeleid nog niet is geregeld kan er momenteel niks, dit pakt ook slecht uit in economische zin. Veel partijen en vooral direct betrokkenen zijn zeer teleurgesteld in de gang van zaken, en wensen voorlopig niet meer te participeren in regionaal overleg. De stagnatie van het regionaal maatschappelijk overleg heeft dan ook veel te maken met persoonlijke verhoudingen tussen direct betrokkenen. *"Wellicht dat het in de toekomst, met nieuwe mensen, weer beter gaat"* (Klap, 2012).

De projectorganisatie 'ProSes' ging na voltooiing van de 'Ontwikkelingsschets 2010' door met de voorbereiding van de projecten voortkomend uit de 'Ontwikkelingsschets', onder de naam 'ProSes2010' en later als 'Werkgroep OS2010', met dit verschil dat zij geen onafhankelijke positie meer inneemt ten opzichte van de VNSC (Symens, 2012). Daarnaast is het OAP na het voltooiën van 'OS2010' niet meer bijeengekomen, en heeft zij geen

permanente navolging gekregen, waardoor de VNSC momenteel niet meer over een regionaal adviesorgaan beschikt, en de combinatie van ambtelijk-technisch overleg en maatschappelijk overleg binnen de organisatie verloren is gegaan, en de VNSC weer bovenal functioneert als een bilaterale, ambtelijke organisatie (Coeck, 2012; Klap, 2012). De uitwerking van de plannen van 'OS2010' vindt wel doorgang in de werkgroepen. Dit ambtelijk overleg verloopt nog wel goed, en hier wordt maandelijks overleg gevoerd. Vooral de werkgroep 'Onderzoek en Monitoring', zorgt voor continue data-uitwisseling, waardoor tijdelijke werk- en projectgroepen de projecten voortkomend uit de 'Ontwikkelingsschets' en 'Langetermijnvisie' kunnen organiseren (Klap, 2012; VNSC Website, 2011). In deze werkgroepen van de VNSC werkt de onenigheid over de 'ontpoldering' van de 'Hertogin Hedwigepolder' niet door, daar staat namelijk momenteel geen beleidsvoorbereiding op de agenda. In de ambtelijke taskforces die belast zijn met de beleidsuitvoering zullen dergelijke spanningen zodoende niet doorwerken (Coeck, 2012), de mensen die hier samenwerken kennen elkaar inmiddels (Klap, 2012).

De toevoeging van het 'Politiek College', dat besluiten neemt op basis van consensus, aan de organisatie van de VNSC zorgde ervoor dat sinds 2008 de beslissingsbevoegdheid formeel binnen de institutie is komen te liggen (TSC, 2005, p. 11). Dit geeft aan dat men vanaf dat moment vanuit de politiek een veel groter belang ging hechten aan de samenwerking in de VNSC. Door besluitvorming in de VNSC werd tegelijkertijd gestreefd naar het bereiken van een zo groot mogelijk draagvlak op nationaal en gewestelijk politiek niveau, als op regionaal bestuurlijk en maatschappelijk niveau.

Als gevolg van de ontwikkeling van de VNSC in de richting van interactieve, integrale besluitvorming rond het opstellen van 'OS2010', kon gesproken worden van een zekere re-territorialisering van politieke macht op het regionale grensoverschrijdende schaalniveau. Dit proces werd aanvankelijk georkestreerd door de nationale en gewestelijke overheden, maar als gevolg van de sturende invloed van de regionale adviesomgeving werd de besluitvorming in toenemende mate regionaal van karakter. De nationale en gewestelijke overheden blijven wel de belangrijkste actoren binnen de institutie, vooral op het gebied van gezamenlijke ambtelijke onderzoeks- en monitoringstaken, en ten aanzien van de formele besluitvorming en eindverantwoordelijkheid. Maar de invloed van regionale actoren op het tot stand komen van 'OS2010' mag niet worden onderschat, voornamelijk met betrekking tot het sturen van de besluitvorming, het bereiken van consensus, en het creëren van draagvlak. Dit komt duidelijk naar voren in de rol van het OAP, dat aanvankelijk slechts bedoeld was als informele adviesomgeving, maar dat duidelijke sturingstaken naar zich toe heeft getrokken. Hierdoor verwierf de institutie tijdelijk meer eigenschappen van regionale zelforganisatie. Het uitblijven van structurele navolging van dit brede maatschappelijke overleg binnen de VNSC doet echter sterk afbreuk aan het regionale, interactieve karakter dat de organisatie leek te ontwikkelen. De VNSC dient momenteel dan ook zeker niet beschouwd te worden als een grensoverschrijdende institutie die de bestuurlijke macht van de natiestaten aantast, maar eerder als het resultaat van bewustwording bij de natiestaten van de noodzaak van het wijzigen van hun besluitvormingsmechanisme bij het managen van Schelde-issues. Hierbij behouden de nationale en gewestelijke overheid een centrale rol, en wordt tegelijkertijd meer ruimte geboden voor regionale integrale, interactieve besluitvorming op basis van gelijkwaardigheid. Een dergelijk ontwikkelingsproces lijkt gepaard te gaan met vallen en opstaan.

Als gevolg hiervan blijft het patroon van interactie binnen de VNSC vooralsnog relatief formeel en hiërarchisch van karakter. De samenwerking wordt nog steeds gekenmerkt

door een dominantie van specialistische ambtelijke vertegenwoordigers van nationale en gewestelijke overheden bij de dataverzameling in de werkgroepen, waarop de beleidsontwikkeling is gebaseerd. Dit deel van de besluitvorming houdt zodoende een sterk technocratisch-deductief karakter. Formeel gezien leveren deze ambtenaren van Nederlandse en Vlaamse nationale en gewestelijke overheidsdiensten de data op basis waarvan het Ambtelijk College van de VNSC, al dan niet na advies en sturing vanuit de regionale adviesomgeving, een advies uitbrengt aan het bewindsliedenoverleg, waar op ministerieel niveau de uiteindelijke besluitvorming plaatsvindt. Het patroon van interactie is zodoende relatief formeel en hiërarchisch, wat lijkt te wijzen op een territoriale verbondenheid van de participerende actoren.

De wijze van interactie toont echter dat ook informele, ‘horizontale’ interactie ingang heeft gevonden in het functioneren van de VNSC, waardoor de territoriale verbondenheid van de participerende actoren werd afgezwakt. Zo bracht de regionale adviesomgeving ook direct advies uit aan de bewindslieden, en wordt in de werkgroepen nog steeds direct grensoverschrijdend samengewerkt, echter wel slechts tussen ambtelijke vertegenwoordigers van de nationale en gewestelijke overheid. De hierboven geconstateerde technocratisch-deductieve dataverzameling, werd bij de beleidsvoorbereiding tijdelijk aangevuld met een ‘horizontale’, interactieve en inductieve wijze van interactie in de regionale adviesomgeving. In deze regionale overlegstructuur werd namelijk door verschillende belanghebbenden getracht overeenstemming te bereiken over de vraag welk beleid wenselijk is voor de regio. Het creëren van cohesie en wederzijds begrip tussen de verschillende partijen, en het creëren van draagvlak in de regio gaf de samenwerking een licht symbolische nuance, die echter volledig in dienst stond van de noodzakelijke instrumentele afstemming tussen de partijen, waardoor beter gesproken kan worden van publiek/private-inductieve interactie.

Een andere aanwijzing dat de formele, hiërarchische besluitvorming uit het verleden ruimte toestaat aan een meer informele wijze van interactie, is het feit dat waar vroeger het best mogelijke, noodzakelijke of meest passende compromis op hoog niveau werd uitonderhandeld, gebaseerd op de binnen de TSC verzamelde data, tegenwoordig de besluitvorming in het Politiek College plaatsvindt op basis van consensus, omdat voorafgaand aan deze besluitvorming binnen de VNSC al de nodige afstemming heeft plaatsgevonden.

3.4.3.4 Strategische visievorming

De ‘Langetermijnvisie Schelde-estuarium (LTV)’ kan sinds 2001 gezien worden als het leidend streefbeeld voor de beleidsontwikkeling binnen de VNSC. Zij komt voort uit de wens van de Vlaamse en Nederlandse politiek om intensiever samen te werken rond Schelde-issues, om op die manier moeizame onderhandelingen, zoals rond de verruiming van de Westerschelde in de jaren negentig, in de toekomst te voorkomen. Hiertoe kreeg de TSC de opdracht om een toekomstvisie voor het Schelde-estuarium te ontwikkelen die de basis moest leggen voor de toekomstige ontwikkeling van integraal, grensoverschrijdend Scheldebeleid, en waardoor de betrekkingen tussen Nederland en Vlaanderen omtrent de Schelde een meer vriendschappelijk karakter moesten krijgen (Projectbureau LTV, 2001¹). “*De Langetermijnvisie Schelde-estuarium is een technisch-inhoudelijk document, opgesteld door een Nederlands/Vlaamse ambtelijke projectorganisatie in opdracht van de Technische Schelde Commissie. Er heeft hierbij geen weging plaatsgevonden tussen de prioriteiten voor veiligheid, toegankelijkheid en natuurlijkheid van het estuarium*” (Projectbureau LTV, 2001¹, p. 0). Dit document schetst in een integrale visie de gewenste ontwikkelingsrichting voor het Schelde-estuarium tot 2030 met betrekking tot toegankelijkheid, veiligheid en natuurlijkheid, en de gewenste samenwerking tussen Nederland en Vlaanderen ten aanzien

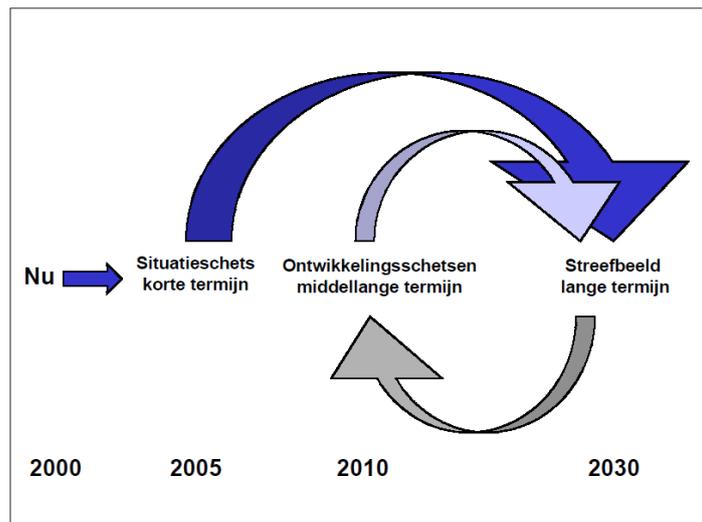
van het beleid met betrekking tot het estuarium. Het watersysteem van het Schelde-estuarium wordt in deze visie als één systeem benaderd, en haar hoofddoel wordt als volgt geformuleerd: “Het Schelde-estuarium is in 2030 een gezond en multifunctioneel estuarien watersysteem dat op duurzame wijze gebruikt wordt voor menselijke behoeften” (ProSes, 2004, p. 4).

Alle in de hierop volgende jaren binnen de TSC en VNSC opgezette projecten en ontwikkelde

beleidsdocumenten, zoals de ‘Ontwikkelingsschets 2010’ en

het onderzoek naar de ‘Maritieme toegankelijkheid van het Kanaal Gent-Terneuzen’, zijn een uitwerking van de gewenste ontwikkelingen zoals geformuleerd in de LTV voor de korte of middellange termijn, en dienen in overeenstemming te zijn met het in de LTV geschetste streefbeeld (figuur 3.4.7).

Figuur 3.4.7: De drie stappen in de ontwikkeling van de ‘Langetermijnvisie Schelde-estuarium’



Bron: Projectbureau LTV, 2001², p. 18

De LTV kan zodoende gezien worden als een praktische, pragmatische, politiek-ambtelijk overeengekomen leidraad voor grensoverschrijdende samenwerking tussen Vlaanderen en Nederland in het Schelde-estuarium. De strategische visie van de VNSC staat daarmee in dienst van het managen van de instrumentele onderlinge afhankelijkheid van Nederland en Vlaanderen in het Schelde-estuarium, en geeft als gevolg van het gebrek aan afweging van de belangen van de verschillende beleidsfuncties geen gedetailleerde, regiobreed-gedragen visie op de ontwikkeling van het Schelde-estuarium. De LTV is geen dwingend document van de VNSC richting de betrokken overheden, maar laat veel ruimte voor de uitwerking van concreet beleid, waarover de Vlaamse en Nederlandse partijen, nu en in de toekomst, overeenstemming moeten zien te bereiken. Wel blijkt hieruit dat de VNSC richtinggevend en sturend is ten aanzien van de bilaterale, grensoverschrijdende beleidsontwikkeling in het Schelde-estuarium.

3.4.4 De representatie van de institutie

3.4.4.1 De ontwikkeling van een gedeelde regionale identiteit

De Vlaams-Nederlandse Scheldecommissie is nog steeds een overwegend ambtelijke commissie, die gedomineerd wordt door actoren van nationaal en gewestelijk niveau, en waarin getracht wordt de functionele onderlinge afhankelijkheid van Vlaanderen en Nederland met betrekking tot het Schelde-estuarium te managen. Hierdoor heeft de samenwerking een vrij technocratisch en pragmatisch karakter, en wordt geen expliciete aandacht besteed aan het ontwikkelen van een gedeelde regionale identiteit.

De ontwikkeling van een gezamenlijke ‘Langetermijnvisie’ op het Schelde-estuarium, was mede gericht op het normaliseren van de koele betrekkingen tussen Vlaanderen en Nederland rond Scheldebeleid. Hieruit blijkt dat er grote tegenstellingen bestaan, of

verondersteld worden, in de belangen van de verschillende (Vlaamse en Nederlandse) actoren in de regio. Dit belemmert de ontwikkeling van een institutie gebaseerd op betrokkenheid van regionale actoren bij de gehele Schelderegio, en maakt het ontwikkelen van een gedeelde regionale identiteit onmogelijk.

De hierboven beschreven ontwikkeling van een meer interactieve, integrale besluitvorming, bijvoorbeeld door het betrekken van regionale publieke en private actoren en een meer functionele samenwerking, heeft er wel toe geleid dat op bestuurlijk en ambtelijke niveau meer begrip is ontstaan voor elkaars belangen en standpunten. Afweging van deze belangen was bij het opstellen van de 'LTV' en de 'OS2010' echter grotendeels afwezig, en voor de resultaten bleek na verloop van tijd bij sommige actoren te weinig draagvlak te bestaan. Hierdoor is de 'LTV' bijvoorbeeld een praktische, pragmatische, politiek-ambtelijke leidraad voor grensoverschrijdende samenwerking geworden, en geen visie die het beeld van een samenhangende Schelderegio uitdraagt met het oog op het creëren van regionale cohesie. Van identiteitsvorming is binnen de VNSC dan ook geen sprake. Wel probeert men bestuurlijke en ambtelijke cohesie te bewerkstelligen door pragmatische ambtelijke en bestuurlijke samenwerking in de verschillende werkgroepen en destijds in de regionale adviesomgeving. Dit interactieve proces is door de meeste betrokkenen als stimulerend ervaren, maar tot een gemeenschappelijke basis waarop een gedeelde regionale identiteit gebouwd kan worden, heeft dit vooralsnog zeker niet geleid, en een geïntegreerde Schelderegio is dan ook nog ver weg (Klinkers Public Policy Consultants, 2005; Projectbureau LTV, 2001¹).

3.4.4.2 Interne en externe representatie van de institutie en de regio

De VNSC heeft zich in het verleden als organisatie nooit sterk geprofileerd, niet naar een intern noch naar een extern publiek. Communicatie binnen de institutie stond altijd in dienst van het interne afstemmings- of besluitvormingsproces. Ook rond het opstellen van de LTV nog, heeft de organisatie *“vanwege de gevoeligheden van het bilaterale proces en met respect voor de verschillende overheidsculturen in beide landen [...] de communicatie buiten de projectorganisatie low profile aangepakt”* (Projectbureau LTV, 2001², p. 35). Nu in het laatste decennium gestreefd wordt naar een meer open en interactief besluitvormingsproces, is de organisatie genoodzaakt meer aandacht te besteden aan communicatie naar, en voorlichting van regionale, en nationale en gewestelijke betrokkenen. De VNSC lijkt lering te hebben getrokken uit de gebrekkige communicatie en het daaruit voortkomende gebrek aan draagvlak in de regio rond het opstellen van 'OS2010' in 2004. En het voorbije decennium kenmerkt zich dan ook door een toename van de communicatie ten behoeve van het creëren van draagvlak, vooral bij betrokkenen in de regio. Zo is de opvolger van projectgroep 'ProSes', 'ProSes2010' van 2005 tot 2007 een kwartaalbericht gaan uitgegeven over de voortgang van de uitvoering van de projecten uit 'OS2010', in de vorm van een brochure genaamd 'Scheldestroom'. Deze brochure probeerde *“een onmisbare schakel te zijn in de communicatie over de algemene voortgang van de projecten in het Schelde-estuarium”* (ProSes2010, 2006¹, p. 1). De uitgave ervan viel in de periode waarin de vergunningen voor de projecten uit 'OS2010' moesten worden verkregen. En 'ProSes2010' organiseerde tijdens de aanvraagprocedures informatiebijeenkomsten, inspraak en de mogelijkheid bezwaarschriften in te dienen, welke in de (regionale) dag- of weekbladen en op de internetsites van de projecten werden aangekondigd. Deze internetsites, zoals <<http://www.ontwikkelingsschets.nl~.be>> en <<http://www.proses.nl~.be>>, gaven uitgebreide informatie over de voortgang van de projecten. De brochures waren gericht op allen die geïnteresseerd waren in de Schelde in het algemeen en de 'Ontwikkelingsschets' in het bijzonder. In 2007 is de uitgave ervan

gestopt. Ook de websites van de afgeronde projecten zijn inmiddels niet meer beschikbaar. Met de oprichting van de permanente werkgroep 'Communicatie' probeert de VNSC sinds kort meer bekendheid te verwerven, en een sterkere band met de Schelderegio op te bouwen (ProSes2010, 2007², p. 4; VNSC Website, 2011).

Daarnaast functioneerde sinds 1994 het Schelde InformatieCentrum (SIC), <<http://www.scheldenet.nl/~be>>, als onafhankelijk informatieloket voor alle Schelde-gerelateerde onderwerpen. *"Het Schelde InformatieCentrum geeft inzicht in de wereld van overheid, actiegroepen, natuurorganisaties, onderzoekers, havens en bedrijven, kortom alle instanties die bij de Schelde betrokken zijn"* (SIC Website, 2011). Het SIC werd gefinancierd door het Vlaamse 'Departement Mobiliteit en Openbare werken – afdeling Maritieme Toegang' en de Nederlandse 'Rijkswaterstaat Directie Zeeland'. Zij gaf jaarlijks een 'Scheldekrant' uit voor het grote publiek, met een oplage van 100.000 exemplaren die verspreid werden via gemeentehuizen, bibliotheken, café-restaurants en vakantieverblijven in de Schelderegio. Daarnaast geeft zij vier maal per jaar een 'Schelde Nieuwsbrief' uit, met een meer vakinhoudelijk karakter, gericht op een kleiner publiek. Vanaf 1 oktober 2010 is het Schelde InformatieCentrum onderdeel geworden van de organisatie van de Vlaams-Nederlandse Scheldecommissie, en gaat zij verder onder de naam 'VNSC Communicatie' met een digitale in plaats van papieren nieuwsbrief op de website van de VNSC. Op deze manier ontstaat *"één communicatielijn, in plaats van twee. Eerst communiceerden we over de projecten vanuit de VNSC en het SIC communiceerde 'overall'. Voor onze doelgroepen wordt het nu duidelijker. Voordeel is ook dat de activiteiten van het SIC nu ingebed zijn in een formeel orgaan. Daardoor krijgt de boodschap meer lading."* [...] *"De VNSC communiceerde voorheen vooral met deskundigen. De inhoud stond altijd centraal. Het SIC is gewend om met brede doelgroepen met minder achtergrondkennis te communiceren."* [...] *"Als SIC richtten we ons op externe doelgroepen. Nu gaan we er ook aan bijdragen dat de partijen die binnen de commissie samenwerken, onderling beter gaan communiceren"* (SIC, 2010, p. 1-2). Ook zet zij de publicatie van de jaarlijkse 'Scheldekrant' voort, en biedt zij een lespakket aan over de Schelde voor leerlingen van 8 tot en met 14 jaar (SIC, 2007; SIC Website, 2011; VNSC Website, 2011). Met de integratie van het SIC in de VNSC, vergroot de VNSC dus haar slagkracht in de communicatie, maar heeft zij niet weten te voorkomen dat de verhoudingen tussen de verschillende belanghebbenden in de regio als gevolg van de politisering van het 'ontpolderingsdebat' op scherp zijn komen te staan.

Uit bovenstaande blijkt dat de VNSC zich uitsluitend bedient van een introverte representatie van de institutie ten behoeve van het creëren van draagvlak in de regio en bij de participerende actoren. Voor extraverte representatie van de institutie of de regio naar een publiek buiten de Schelderegio, bestaat, met het oog op het doel van de grensoverschrijdende samenwerking in de VNSC, geen noodzaak.

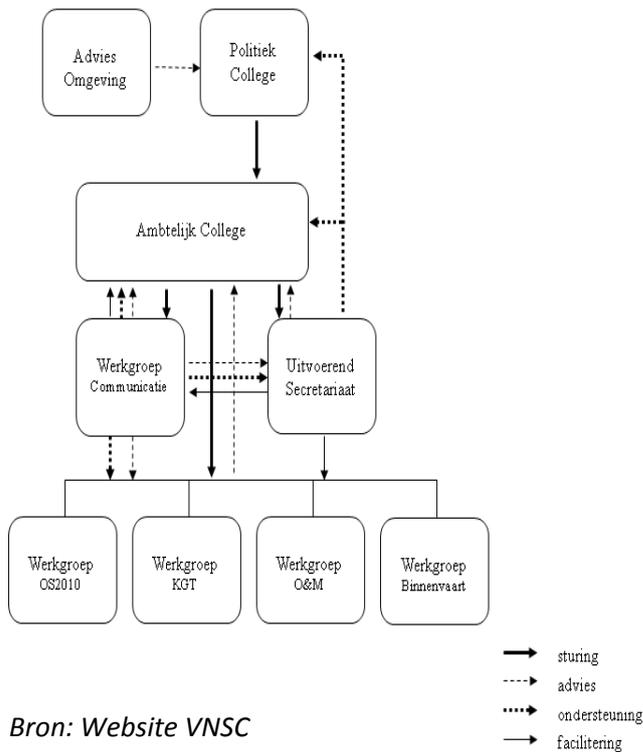
3.4.5 De bestuurlijke structuur van de institutie

3.4.5.1 De organisatorische structuur van de institutie

De Vlaams-Nederlandse Scheldecommissie is een relatief omvangrijke organisatie, en bestaat als gezegd sinds kort uit een 'Politiek College' en een 'Ambtelijk College' (figuur 3.4.8).

Het 'Politiek College' bestaat uit de ter zake bevoegde bewindspersonen van de Nederlandse en Vlaamse regering, in de praktijk de Nederlandse staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu en de Vlaamse minister voor Mobiliteit en Openbare Werken, en hun delegaties. En zij stuurt het 'Ambtelijk College' van de VNSC aan, dat is samengesteld uit hoge Vlaamse en Nederlandse ambtenaren met bevoegdheden ten aanzien van niet-nautische aspecten in het

Figuur 3.4.8: Organigram van de Vlaams-Nederlandse Scheldecommissie



Bron: Website VNSC

Schelde-estuarium, alsmede uit een vertegenwoordiger van de Internationale Scheldecommissie en een vertegenwoordiger van het 'Uitvoerend Secretariaat van de VNSC'.

Het 'Uitvoerend Secretariaat' is een permanent secretariaat, dat het Politiek en Ambtelijk College op organisatorisch en administratief vlak ondersteunt. Daarnaast faciliteert zij de werkgroepen van het 'Ambtelijk College', en is zij belast met de opdrachtverlening aan derden en het grensoverschrijdend betalingsverkeer ten behoeve van de werkgroepen.

Daarnaast functioneerde binnen de VNSC enkele jaren een 'Adviesomgeving', samengesteld uit vertegenwoordigers van representatieve lokale overheden, maatschappelijke organisaties en andere belanghebbende instanties,

die de externe betrokkenheid van en het draagvlak bij deze externe belanghebbende partijen beoogde te stimuleren, teneinde tot een betere, breed gedragen besluitvorming te komen. Dit adviesorgaan werd voorgezeten en secretarieel ondersteund door het Benelux-secretariaat, maar heeft vooralsnog, hoewel zij officieel nooit is opgeheven, geen formele, structurele opvolging gekregen.

De verschillende werkgroepen worden aangestuurd door het 'Ambtelijk College' en verrichten het gezamenlijk onderzoek ten behoeve van de besluitvorming. Momenteel functioneren drie naar functie gespecificeerde werkgroepen, namelijk 'OS2010', 'KGT', en 'Binnenvaart', die zich bezighouden met de beleidsvoorbereiding van deze projecten. Daarnaast is er de permanente werkgroep 'O&M', die zich bezighoudt met permanent bilateraal onderzoek en monitoring in het Schelde-estuarium, en die is onderverdeeld in een stuurgroep, kerngroep, en projectgroepen met betrekking tot monitoring, onderzoek en uitvoering. Al deze werkgroepen bestaan uit afgevaardigden van specialistische overheidsdiensten. De werkgroep 'Communicatie' tenslotte faciliteert en ondersteunt de relaties tussen de verschillende werk- en overleggroepen binnen de VNSC, en verzorgt de communicatie naar externe betrokkenen in de regio (De Vries, 2008, p. 61; VNSC Website, 2011).

3.4.5.2 De interactiefrequentie

De TSC vergaderde in het verleden afwisselend in Nederland en Vlaanderen naar aanleiding van de noodzaak tot bespreking van bepaalde Schelgedossiers. In de periode van 1948 tot en met 2008 is de TSC in totaal 68 maal formeel en in volledige bezetting bijeengekomen, ter bespreking van bijvoorbeeld (VNSC Website, 2011):

- het Deltaplan;
- de inpoldering van de Braakman;

- de Schelde-Rijn verbinding;
- de verbetering van de vaarweg bij Walsoorden;
- de bochtafsnijding bij Bath (niet uitgevoerd);
- het Baalhoekkanaal (niet uitgevoerd);
- de 48/43/38 voet verruiming van de Westerschelde;
- de Langetermijnvisie Schelde-estuarium;
- de Ontwikkelingsschets 2010 Schelde-estuarium, en;
- de maritieme toegankelijkheid van het kanaal Gent-Terneuzen.

Sinds een tiental jaren vindt door de uitbreiding van haar takenpakket binnen de VNSC een permanente samenwerking plaats in de verschillende werkgroepen, waarvan de intensiteit afhankelijk is van de eisen die de voortgang van het besluitvormingsproces aan haar werkzaamheden stelt. Daarnaast komen het 'Ambtelijk College' en het 'Politiek College' één of enkele malen per jaar bijeen afhankelijk van de voortgang van de beleidsvoorbereiding en de fase waarin de besluitvorming rond de verschillende projecten zich bevindt (Klap, 2012; VNSC Website, 2011).

3.4.5.3 De legalisering en financiering van de institutie en haar projecten

De resultaten van de besluitvorming binnen de VNSC worden door de verantwoordelijke Vlaamse minister en Nederlandse staatssecretaris in internationale verdragen vastgelegd. Hierdoor krijgt het beleid een stevige juridische basis, waar door de verdragsluitende partijen niet van kan worden afgeweken. De toevoeging van een regionaal-bestuurlijke adviesomgeving, en in 2008 ook een 'Politiek College', aan de organisatie van de VNSC, betekent dat de VNSC niet meer een uitsluitend ambtelijke institutie is zonder beslissingsbevoegdheid. De beslissingsbevoegdheid komt nu formeel binnen de institutie te liggen. Tot afweging tussen de verschillende belangen rond toegankelijkheid, veiligheid en natuurlijkheid, en een juridische verankering van een dergelijke koppeling, is het vooralsnog binnen de VNSC niet gekomen, zodat er ruimte blijft voor discussie over het evenwicht tussen deze verschillende belangen en over de details van de uitvoering van het overeengekomen beleid (De Vries, 2008, p. 58; ProSes2010, 2006², p. 1; Symens, 2012).

De VNSC heeft een omvangrijke organisatie die door de top van de traditionele hiërarchische bestuursstructuren, de Nederlandse nationale overheid en het Vlaamse gewest, benut wordt voor het voorbereiden van besluitvorming rond grootschalige ruimtelijke projecten. Hierdoor heeft zij een grote financiële capaciteit, maar een smalle financiële basis. Nederland en Vlaanderen dragen elk de helft van de werkingskosten van het 'Uitvoerend Secretariaat'. De personele kosten en de kosten van vertegenwoordiging in het 'Politiek College' en het 'Ambtelijk College' worden door de individuele verdragsluitende partijen gedragen. De kosten van plannen, programma's en projecten, alsmede van het fysieke monitoringplan en van het wetenschappelijk onderzoek worden door Vlaanderen en Nederland gedragen overeenkomstig, door het 'Politiek College' te bepalen, verdeelsleutels (TSC, 2005, pp. 12-13). *"De geschatte kosten van de uit te voeren projecten van de Ontwikkelingsschets bedragen 1.3 miljard euro. Een groot deel hiervan zou overigens ook zonder grensoverschrijdende afstemming door Vlaanderen gerealiseerd worden. Maar voor de voorbereiding alleen – zonder uitvoering van enige projecten – heeft de Vlaams-Nederlandse projectorganisatie al 60 miljoen euro beschikbaar"*, aldus De Vries (2008, p. 61).

De VNSC heeft, doordat zij formeel beschikt over beslissingsbevoegdheid en doordat zij sterk sturend is in de beleidsvoorbereiding, een aanzienlijke mate van autonomie en institutionele macht verworven. Deze institutionele macht is echter geconstrueerd door de Vlaamse gewestelijke en Nederlandse nationale overheid, en was ten tijde van het

functioneren van de regionale adviesomgeving groter dan op dit moment. Door de strakke inbedding van de VNSC in de traditionele hiërarchische besluitvormingsmechanismen van deze twee partijen, en door de financiële afhankelijkheid van de VNSC van deze partijen, blijft de VNSC voor haar bestuurlijke daadkracht afhankelijk van de Vlaamse en Nederlandse overheid. Het feit dat de Vlaamse en Nederlandse overheid groot belang hechten aan de bilaterale en grensoverschrijdende samenwerking in de VNSC, geeft de institutie een aanzienlijke stabiliteit en duurzaamheid. Ook geeft het feit dat de binnen de VNSC ontwikkelde besluitvorming in bilaterale verdragen wordt vastgelegd de institutie bestuurlijke daadkracht. Haar flexibiliteit is echter beperkt door de dominantie van de nationale en gewestelijke actoren, en de veelal formele, hiërarchische interactie in de besluitvorming. Deze flexibiliteit is door de toevoeging van de regionale publiek-private adviesomgeving, waarvan de invloed sturend is gebleken voor de ontwikkelingsrichting van het beleid, tijdelijk groter geweest. Maar door het uitblijven van structurele maatschappelijke vertegenwoordiging heeft de institutie in de laatste jaren weer haar oude bilateraal-ambtelijke karakter teruggekregen, waardoor haar flexibiliteit zeer beperkt is gebleven.

3.4.6 Conclusie

Uit bovenstaande analyse van de Vlaams-Nederlandse Scheldecommissie blijkt dat deze institutie getypeerd kan worden als een traditionele, bilaterale, ambtelijke riviercommissie die in het voorbije decennium gestreefd heeft naar een in toenemende mate functionele, integrale en interactieve werkwijze, waarbij zij bij belangrijke grensoverschrijdend beleidsontwikkeling (tijdelijk) is omgevormd tot een bilateraal-regionale grensoverschrijdende institutie.

De basis voor samenwerking tussen de in de institutie participerende actoren is uitsluitend instrumenteel van karakter. De VNSC functioneert als institutioneel mechanisme om controle uit te oefenen over problematische beleidsvraagstukken ten aanzien van het Schelde-estuarium. Op rationele, pragmatische wijze proberen de Vlaamse en Nederlandse partijen hun objectieve onderlinge afhankelijkheid met betrekking tot het watersysteem te managen, uitgaande van hun individuele kosten en baten. Zij streven hierbij niet naar het creëren van grensoverschrijdende synergie, en de communicatie van de institutie is uitsluitend gericht op het faciliteren van de noodzakelijke besluitvorming. Van samenwerking op basis van een gedeelde regionale Schelde-identiteit is geen sprake, daarvoor is de diversiteit in de regio te groot, en bestaan bij de binnen de institutie participerende actoren te veel tegengestelde belangen. De samenwerking is dan ook gebaseerd op duidelijke regels, afspraken en normen die in bilaterale verdragen worden vastgelegd. De tijdelijke toevoeging van een regionaal publieke-privaat overleg aan de traditionele bilateraal-ambtelijke beleidsvoorbereiding van de VNSC, ten behoeve van het creëren van een groter politiek, bestuurlijk en maatschappelijk draagvlak, kan niet gezien worden als de introductie van een identiteitverschaffende dimensie aan de samenwerking binnen de VNSC. Met de introductie van dit regionale publiek-private overleg werd wel meer begrip gekweekt bij de betrokken actoren voor elkaars standpunten, maar de betrekkingen waren in het verleden zo vijandig dat zeker niet gesproken kan worden van samenwerking op basis van gemeenschappelijke kenmerken en solidariteit.

De mate en aard van de verbondenheid van de actoren binnen de Vlaams-Nederlandse Scheldecommissie vertoont enige gelijkenis met de situatie in de Internationale Scheldecommissie. Ook binnen de VNSC ontbreekt een brede territoriumgebonden affectie van de actoren met het gehele Schelde-estuarium, en wordt samengewerkt langs de lijnen

van de verschillende beleidsfuncties, in het geval van de VNSC: 'toegankelijkheid', 'veiligheid', en 'natuurlijkheid'. En evenals binnen de ISC domineren nationale en gewestelijke actoren en belangen de samenwerking, waardoor een relatief formele verbondenheid ontstaat. De VNSC is van origine dan ook een traditionele territoriale riviercommissie, die recentelijk duidelijke functionele kenmerken ontwikkelt. Het verschil tussen de VNSC en de ISC ligt hierin dat binnen de VNSC de functionele samenwerking, en het interactieve en integrale karakter hiervan, verder zijn ontwikkeld dan binnen de ISC. Bij de ISC kwam de functionele focus voor een belangrijk deel voort uit de invloed van internationale en Europese wet- en regelgeving, terwijl de functionele samenwerking binnen de VNSC gebaseerd is op een directe keuze van de Vlaamse en Nederlandse overheid, die voortkomt uit een complexer wordende objectieve onderlinge afhankelijkheid in het Schelde-estuarium, die de partijen dwingt wijzigingen aan te brengen in hun traditionele bilaterale besluitvormingsmechanisme, wat heeft geresulteerd in een meer functionele focus en een meer integraal en interactief management van deze grensoverschrijdende beleidsfuncties. De VNSC heeft zodoende een relatief sterke functionele verbondenheid ontwikkeld, waarbij nationale en gewestelijke actoren een belangrijke vormgevende rol hebben gespeeld.

De Vlaams-Nederlandse Scheldec commissie combineert zodoende een instrumentele basis voor samenwerking met een territoriale, maar in toenemende mate ook functionele verbondenheid van actoren. Hierdoor lijkt de VNSC zich in de laatste jaren, in Blatter's (2001, 2004) terminologie, om te vormen van een *commission* naar een *connection*, waarbij zij zich momenteel lijkt te stabiliseren als een soort tussenvorm, zoals blijkt uit onderstaande kenmerken.

Het schaalniveau van de samenwerking wordt door de institutie globaal afgebakend, wat ruimte laat voor samenwerking op basis van afwijkende functionele reikwijdtes van bepaalde beleidsissues. De samenwerking wordt dus niet uitsluitend territoriaal gedefinieerd, zoals men bij een *commission* zou verwachten. Maar het feit dat de betrokken lokale en regionale actoren functioneren in een relatief hiërarchisch systeem, waarbij de beslissingsbevoegdheid op ministerieel niveau ligt, duidt wel op een overwegend territoriale verbondenheid. Door de tijdelijke sturende rol van lokale en regionale actoren leek even sprake te zijn van enige re-territorialisering van de besluitvorming op regionaal niveau, en ontstonden binnen de VNSC kenmerken van *multi-level governance*. Maar de inbedding van deze lokale en regionale actoren in een formeel, hiërarchisch systeem met dominantie van nationale en gewestelijke actoren, en het uitblijven van een structurele vertegenwoordiging van regionale actoren in een permanente maatschappelijke adviesomgeving, staat een verregaande ontwikkeling van deze trends in de weg.

De institutie heeft een gemiddelde functionele reikwijdte. Zij is zeker geen 'all-purpose'-organisatie, maar kan door de Vlaamse en Nederlandse overheid benut worden voor vrijwel alle besluitvorming rond het Schelde-estuarium. Dit integrale karakter van de samenwerking geeft de VNSC zekere kenmerken van territoriale governance, zoals binnen een *commission* in de lijn der verwachting ligt. Maar doordat alle beleidsontwikkeling in de VNSC voortkomt uit de morfologische kenmerken van het Schelde-estuarium, waarbij men zich baseert op informatie verkregen door ambtelijke samenwerking langs de lijnen van de verschillende beleidsdisciplines, blijkt de VNSC in haar functioneren een relatief specialistische organisatie te zijn.

Het type actoren dat in de Vlaams-Nederlandse Scheldec commissie participeert, was in het verleden, zoals gebruikelijk bij een traditionele territoriale riviercommissie, uitsluitend van

nationaal en gewestelijk niveau. Ook tegenwoordig nemen nationale en gewestelijke actoren nog een belangrijke plaats in, zowel bij de ambtelijke samenwerking in de werkgroepen, als in de ambtelijke coördinatie en bij de formele besluitvorming op ministerieel niveau. De (tijdelijke) toevoeging van een adviesomgeving met lokale en regionale publieke en private actoren aan de organisatie van de VNSC, die in de praktijk ook sturend is gebleken bij de beleidsontwikkeling, heeft de institutie kenmerken van informele, interactieve besluitvorming gegeven, met direct contact tussen Vlaamse en Nederlandse sub-nationale actoren. Deze directe betrokkenheid van lokale, regionale en private actoren leek de institutie te doen verschuiven in de richting van verregaande functionele governance met een multi-level karakter, maar deze ontwikkeling heeft in de laatste jaren niet doorgezet.

De actoren die kenmerkend zijn voor de samenwerking in de VNSC zijn enerzijds nog steeds specialistische nationale en gewestelijke ambtenaren, die zich bezighouden met onderzoek, monitoring, en de coördinatie van de werkzaamheden. Deze juristen, ingenieurs en ecologen geven de institutie in de basis een sterk technocratisch karakter. Anderzijds hebben in de regionale adviesomgeving bevoegde afgevaardigden van publieke en private partijen in de regio geparticipeerd. Hierbij betrof het 'planners', maar vooral ook lokale en regionale leiders zoals burgemeesters, gouverneurs, directeurs en voorzitters van regionale overlegstructuren. Dit gaf de institutie tijdelijk een regionaal bestuurlijk, of regionaal publiek-privaat karakter, wat aansluit bij het ideaaltipe van de *connection*, maar zeker ook bij dat van de *consociation*, waardoor de samenwerking een lichte symbolische nuance kreeg.

De besluitvorming binnen de VNSC is strak ingebed in de formele en hiërarchische bilaterale mechanismen van de Vlaamse gewestelijke en Nederlandse nationale overheid, en komt tot stand op basis van technocratisch-deductieve grensoverschrijdende dataverzameling. De gezamenlijke dataverzameling wordt in een Ambtelijk College, bestaande uit hoge nationale en gewestelijke ambtenaren gecoördineerd en omgezet in beleidsvoorstellen. De formele besluitvorming vindt vervolgens plaats op nationaal-gewestelijk, ministerieel niveau, en overeengekomen beleid wordt vastgelegd in bilaterale verdragen. De besluitvorming vindt echter niet plaats door middel van het uitonderhandelen van het best mogelijke, noodzakelijke of meest passende compromis, zoals bij een *commission* verwacht mag worden, maar op basis van consensus. Dit komt voort uit de relatief informele, 'horizontale' interactie tussen de binnen de VNSC participerende actoren bij de beleidsvoorbereiding. In de werkgroepen werken Vlaamse en Nederlandse ambtenaren direct grensoverschrijdend samen, en in de adviesomgeving vond daarnaast directe interactie plaats tussen lokale en regionale publieke en private actoren op basis van gelijkwaardigheid. Deze regionale adviesomgeving trachtte overeenstemming te bereiken over de vraag welk beleid wenselijk is voor de regio, en creëerde op die wijze wederzijds begrip tussen de verschillende partijen, waardoor het draagvlak voor het ontwikkelde beleid werd vergroot. Samen met de sturende rol die deze adviesomgeving heeft gespeeld, wijst dit er op dat de technocratisch-deductieve samenwerking uit de werkgroepen binnen de VNSC, in het geval van de beleidsvoorbereiding van 'OS2010' tijdelijk werd aangevuld met, maar niet vervangen werd door, een 'horizontale', interactieve en inductieve wijze van interactie in de regionale adviesomgeving, die echter weinig symbolisch van karakter was.

De VNSC biedt dus ruimte voor, of misschien moeten we zeggen experimenteert met, een 'horizontale', interactieve en inductieve wijze van interactie, die strak is ingebed in een formele, hiërarchische structuur met bijbehorend besluitvormingsmechanisme. Dit heeft de VNSC enerzijds een zekere flexibiliteit in de beleidsontwikkeling gegeven, maar anderzijds

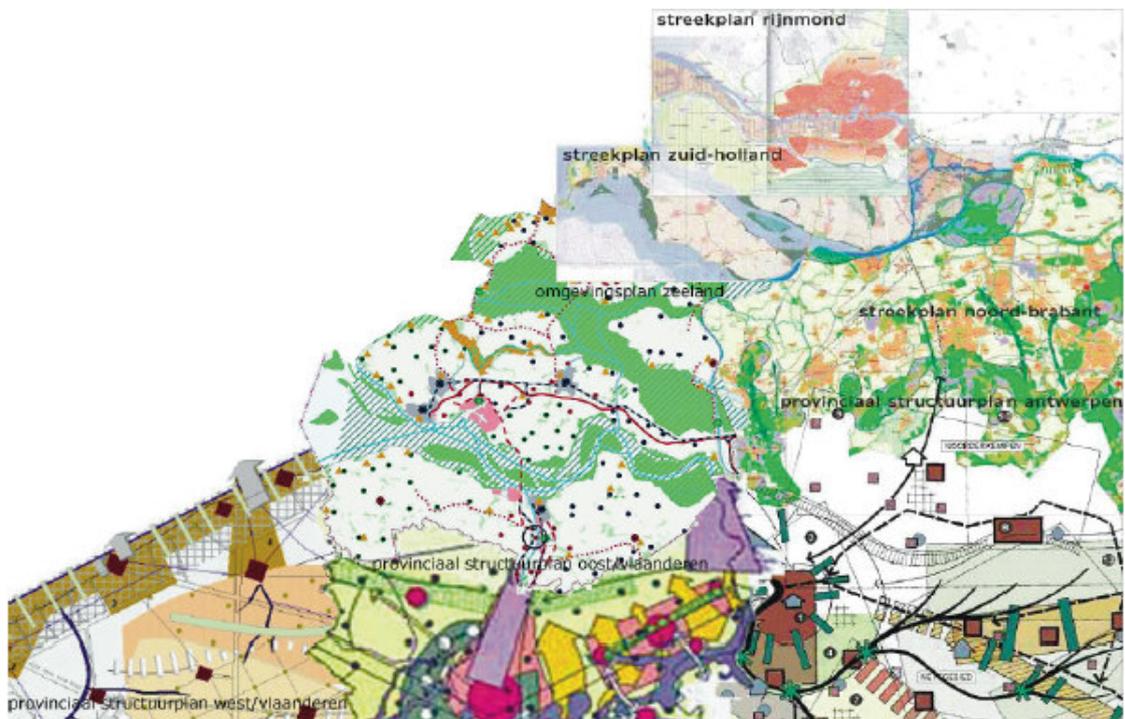
behoudt zij ook haar stabiliteit, duurzaamheid en daadkracht met betrekking tot haar voortbestaan, haar takenpakket en de continuïteit van haar beleid. Deze combinatie van formele en informele verbondenheid valt lastig bij één enkele ideaaltypische grensoverschrijdende institutie onder te brengen, en wijst erop dat de VNSC een institutionele tussenvorm is tussen formele, sterkverbonden territoriale governance en informele, zwakverbonden functionele governance. De VNSC blijft overigens wel afhankelijk van de politieke wil bij de Vlaamse gewestelijke en Nederlandse nationale overheid om grensoverschrijdend samen te werken. Momenteel hechten beide overheden veel belang aan grensoverschrijdende samenwerking in het Schelde-estuarium, en de VNSC beschouwen zij hiervoor als de aangewezen coördinerende institutie, wat de institutie een zekere institutionele macht geeft. Eventuele veranderingen ten aanzien van deze politieke wil zullen echter invloed hebben op haar financiële daadkracht en haar takenpakket, waardoor met betrekking tot de VNSC niet gesproken kan worden van autonome beleidsontwikkeling. Daarnaast heeft ook het al dan niet slagen van het maatschappelijk overleg in de regio, wat momenteel moeizaam verloopt, invloed op de structuur en de ontwikkelingsrichting van de institutie.

Zodoende kan de Vlaams-Nederlandse Scheldec commissie momenteel getypeerd worden als een traditionele, bilaterale, ambtelijke riviercommissie die in het voorbije decennium gestreefd heeft naar een in toenemende mate functionele, integrale en interactieve werkwijze, waarbij zij bij belangrijke grensoverschrijdend beleidsontwikkeling (tijdelijk) is omgevormd tot een bilateraal-regionale grensoverschrijdende institutie.

4

Bestuurlijke verhoudingen in de Rijn-Schelde Delta

In dit hoofdstuk wordt een beeld geschetst van de bestuurlijke verhoudingen in de Rijn-Schelde Delta met betrekking tot grensoverschrijdende beleidsontwikkeling. Er zal aandacht worden besteed aan wijzigingen in het belang van grensoverschrijdende samenwerking en beleidsontwikkeling in de Rijn-Schelde Delta, en aan de invloed van Europese actoren, nationale actoren, regionale actoren en de functionele samenhang van grensoverschrijdende beleidsissues hierop. Daarnaast zal inzicht worden gegeven in de invloed van individuele actoren en personen, regionale bestuurlijke allianties en institutionele belangen op de ontwikkeling van de grensoverschrijdende samenwerking. Hierdoor wordt inzicht verkregen in de bestuurlijke positie en het belang van de verschillende grensoverschrijdende instituties in de praktijk van de grensoverschrijdende samenwerking en beleidsontwikkeling in de Rijn-Schelde Delta.



4.1 Het belang van grensoverschrijdende samenwerking en beleidsontwikkeling in de Rijn-Schelde Delta

De voorbije decennia is de aandacht voor de grensoverschrijdende dimensie van beleidsissues in de Rijn-Schelde Delta aanzienlijk toegenomen. Er is sprake van een kwantitatieve toename van het aantal beleidsvelden waarin wordt samengewerkt. In het verleden werd vooral samengewerkt rond grootschalige infrastructurele vraagstukken. Hierbij ging het om concrete, tijdelijke Vlaams-Nederlandse projecten, die al dan niet met ondersteuning van de Technische Scheldec commissie, bilateraal werden uitonderhandeld (Meijerink, 2008). Daarnaast werd op Benelux-niveau gesproken over afstemming van de regelgeving tussen Vlaanderen en Nederland met het oog op sociaaleconomische integratie van de interne markt. De laatste decennia laten vooral een toename zien van initiatieven voor grensoverschrijdende samenwerking op een schaalniveau lager dan het bilaterale niveau. Hierbij betreft het doorgaans relatief kleinschalige projecten in de directe omgeving van de internationale grens, zoals bijvoorbeeld het geval is bij de samenwerking in Euregio Scheldemond en de Kanaalzone Gent-Terneuzen. Maar ook op een iets hoger regionaal schaalniveau worden grensoverschrijdende initiatieven ontwikkeld, zoals in de Rijn-Schelde Delta Samenwerkingsorganisatie / Vlaams-Nederlandse Delta en de Internationale Scheldec commissie. Deze ontwikkelingen leiden tot het ontstaan van een *'patchwork'* van grensoverschrijdende initiatieven, elk met een licht afwijkende ruimtelijke reikwijdte, die elkaar deels overlappen.

De opkomst van deze regionale grensoverschrijdende initiatieven heeft vooral te maken met een toegenomen bewustwording van de beperkingen van de internationale grens en van de noodzakelijkheid of voordelen van grensoverschrijdende samenwerking voor de sociaaleconomische ontwikkeling van de grensregio bij actoren van verschillend schaalniveau. Enerzijds zijn dit actoren van nationaal/gewestelijk en Europees niveau die de grensregio zijn gaan beschouwen als het juiste schaalniveau voor het managen van een grensoverschrijdende onderlinge afhankelijkheid van bepaalde ruimtelijke functies, of voor het verkleinen van de barrièrefunctie van de Europese binnengrenzen met het oog op het realiseren van het ideaal van Europese integratie. Anderzijds zijn dit actoren van regionaal niveau die onder druk van een, door mondialiseringstrends veroorzaakte, toenemende interregionale concurrentie en hierop afgestemde nationale strategieën, en gestimuleerd door Europese structuurfondsen en wet- en regelgeving, grensoverschrijdende synergiën zoeken die bijdragen aan de welvaart van de regio.

De toename van de grensoverschrijdende samenwerking in de Rijn-Schelde Delta heeft geen eenduidige oorzaak. Zij is niet louter toe te schrijven aan een toename van de dwingende invloed van samenhangende grensoverschrijdende beleidsfuncties in de regio, noch aan de introductie van Europese wet- en regelgeving of structuurfondsen, noch aan strategieën van nationale overheden, noch aan initiatief van individuele personen. Het is een, voor elke grensoverschrijdende institutie unieke, combinatie van bovengenoemde factoren die verantwoordelijk is voor de totstandkoming en vormgeving van de verschillende grensoverschrijdende initiatieven in de Rijn-Schelde Delta.

4.2 De invloed van Europese wet- en regelgeving en structuurfondsen, strategieën van nationale actoren, en functionele samenhang van grensoverschrijdende beleidsissues op de grensoverschrijdende samenwerking in de Rijn-Schelde Delta

Onderstaande factoren, die van invloed zijn op de ontwikkeling van grensoverschrijdende samenwerking in de Rijn-Schelde Delta, moeten niet gezien worden als slechts behorende

tot de context van de daadwerkelijke samenwerking in de regionale grensoverschrijdende instituties. Het Europese bestuursniveau en de Europese en internationale wet- en regelgeving, maar ook het nationale bestuursniveau en bilaterale onderhandelingen zijn, evengoed als grensoverschrijdende instituties, beleidsarena's voor strategische beleidsontwikkeling, en dus onderdeel van het historisch gegroeide institutionaliseringstraject waarin instituties en actoren van verschillend schaalniveau elkaar wederzijds beïnvloeden (Meijerink, 2008).

4.2.1 De invloed van Europese wet- en regelgeving

Bovenstaande blijkt al uit het feit dat het Europese bestuursniveau niet los staat van beleidsontwikkeling op nationaal en regionaal niveau. Europese wet- en regelgeving is dan ook geen exogene factor die grensoverschrijdende samenwerking beïnvloed, maar wordt actief vormgegeven door nationale en regionale actoren.

Europese Kaderrichtlijn Water

De Europese Kaderrichtlijn Water (KRW) bijvoorbeeld vormt het raamwerk voor de samenwerking in de Internationale Scheldecmissie. Bij het tot stand komen van deze Kaderrichtlijn heeft actief lobbywerk van onder andere Nederlandse actoren betrokken bij watermanagement en van natuur- en milieuorganisaties een grote rol gespeeld (Klap, 2012; Meijerink, 2008, p. 862; Timmerman, 2012).

Het is niet zo dat door de introductie van Europese wet- en regelgeving op het gebied van natuur en milieu, zoals de Kaderrichtlijn Water of de Vogel- en Habitatrichtlijn, natuur- en milieuorganisaties plotseling een invloedrijke partij werden bij het ontwikkelen van grensoverschrijdend ruimtelijk beleid, waardoor grensoverschrijdende overlegstructuren met betrokkenheid van natuur- en milieuorganisatie noodzakelijk werden. De relatie tussen natuur- en milieuorganisaties en Europese wet- en regelgeving is eerder omgekeerd. Vanuit Nederland en vanuit de natuur- en milieuorganisaties werd al lange tijd druk uitgeoefend op de Europese Unie, door middel van lobbyen, om te komen met natuur- en milieuwetgeving. In het geval van de totstandkoming van de Kaderrichtlijn Water is de multilaterale samenwerking in de Internationale Rijncommissie hierbij toonaangevend geweest, en het is deze samenwerking die direct en indirect (via de Kaderrichtlijn Water) de ontwikkelingsrichting van de samenwerking in de Internationale Scheldecmissie vormgeeft. De introductie van de Europese Kaderrichtlijn Water is zodoende niet de belangrijkste drijfveer achter de samenwerking in de ISC. Maar zij was wel belangrijk voor natuur- en milieuorganisaties omdat wet- en regelgeving op hoger niveau (EU) dwingender is dan wet- en regelgeving op lager niveau. De realisatie van deze Europese wet- en regelgeving maakt de juridische positie van natuur- en milieuorganisaties uiteindelijk dus wel sterker (Klap, 2012; Timmerman, 2012).

Als gevolg hiervan worden natuur- en milieuorganisaties binnen de ISC door gouvernementele partijen soms benaderd voor het verrichten van lobbywerk richting andere gouvernementele partijen binnen de ISC. Op die wijze trachten overheden de door de introductie van de Kaderrichtlijn Water versterkte juridische positie van natuur- en milieuorganisaties in te zetten als extra politiek drukmiddel, en trekken gouvernementele partijen en natuur- en milieuorganisaties soms gezamenlijk op tegen landen en gewesten die achterblijven met het naleven van afspraken rond natuur en milieu (Klap, 2012).

Europese Vogel- en Habitatrichtlijn

De introductie van de Vogel- en Habitatrichtlijn heeft eveneens invloed op de positie van bepaalde actoren in de besluitvorming. Zo vormde deze wetgeving bij de ROM-projecten in de Kanaalzone Gent-Terneuzen een nieuwe factor die aangaf wat wel en niet kon in het havengebied. Hierdoor werden overheidsdiensten bevoegd op het gebied van natuur- en milieu belangrijker spelers in de samenwerking (Voets & De Rynck, 2004, p. 110).

Ook non-gouvernementele organisaties, zoals natuur- en milieuorganisaties raken door de introductie van de Vogel- en Habitatrichtlijn sterker betrokken bij ruimtelijke projecten. Zij hebben zelf ook actief gelobbyd voor de totstandkoming van deze regelgeving, en hebben doordat hun belangen op Europees niveau juridisch zijn verankerd een sterkere onderhandelingspositie gekregen, waardoor zij tegenwoordig vaak in de projectvoorbereiding al aan tafel zitten. Zo is bijvoorbeeld de relatie tussen de Vlaamse natuur- en milieuorganisaties en de Vlaamse overheid de afgelopen decennia hechter geworden. Deze relatie verbeterde door het overleg tussen natuur- en milieuorganisaties en de Vlaamse overheidsdienst AWZ (nu WNZ) rond de tweede verruiming van de Westerschelde in 1995. Hierbij werden Vlaamse natuur- en milieuorganisaties voor het eerst als volwaardige partners beschouwd. Rond de eeuwwisseling volgde een botsing en juridische strijd tussen Vlaamse natuur- en milieuorganisaties en de Vlaamse overheid over de aanleg van het Deurganckdok, die werd uitgevochten tot aan de Raad van State. Via Europese wet- en regelgeving trachtten de natuur- en milieuorganisaties het belang van de (natuurlijkheid van de) Schelde op de kaart te zetten. Dit heeft uiteindelijk geleid tot het inpassen van de Europese Vogel- en Habitatrichtlijn in de Vlaamse wetgeving, waardoor voor het eerst een natuurcompensatieprogramma aan het toegankelijk houden van de Westerschelde werd gekoppeld (Symens, 2012).

De belangrijkste aanleiding voor het ontstaan van grootschalige grensoverschrijdende ruimtelijke projecten en brede grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden ligt echter nog altijd in de onderlinge afhankelijkheid gecreëerd door grensoverschrijdende beleidsissues. Zij komen niet direct voort uit de invloed van Europese wet- en regelgeving. Zo was in het geval van de oprichting van 'ProSes' en het 'Overleg Adviserende Partijen' het verzoek tot verruiming van de vaargeul van de Westerschelde de directe aanleiding voor de grensoverschrijdende samenwerking (Klap, 2012; Symens, 2012). Doordat echter rekening gehouden diende te worden met de Vogel- en Habitatrichtlijn werd het wel noodzakelijk belanghebbenden uit verschillende beleidsvelden samen te brengen (Coeck, 2012). De Zeeuwse- en landbouwlobby, bij monde van Tweede Kamerlid Ad Koppejan, stelt zelfs dat de druk van ambtenaren en milieugroeperingen heeft geleid tot *"veel te ambitieuze plannen"* met betrekking tot natuurontwikkeling (Van der Laan & Weel, 2012).

Deze ontwikkelingen hebben geleid tot een nieuwe dynamiek in de besluitvorming en ook tot meer directe samenwerking tussen non-gouvernementele en private partijen. Zo is bijvoorbeeld het contact tussen de Haven van Antwerpen en de Vlaamse natuur- en milieuorganisaties sterk verbeterd, en zijn zij door middel van direct contact, gezamenlijk een visie gaan ontwikkelen op de Schelde, waarbij zowel de economische als de ecologische kwaliteiten van de Schelde worden onderkend. Ook in Nederland vindt sinds enige tijd direct overleg plaats tussen havens en natuur- en milieuorganisaties, en waarschijnlijk zal dit contact in de toekomst ook een grensoverschrijdende dimensie krijgen (Symens, 2012).

Onafhankelijk hiervan is ook de grensoverschrijdende samenwerking tussen havens geïntensiveerd, wat tot uitdrukking komt in het recent ontstane multi-portuaire denken in

de regio. Dit heeft te maken met de vergelijkbare problemen waarmee havens worden geconfronteerd, welke vaak voortkomen uit de introductie van nieuwe Europese regelgeving. Hierdoor ontstaat behoefte aan uitwisseling van ervaringen hiermee, kortom de vraag *“hoe gaan jullie daar nu mee om?”*, terwijl tegelijkertijd de havens wel concurrenten blijven (Coeck, 2012).

Europese structuurfondsen: het INTERREG-programma

Het INTERREG-programma en de activiteiten van Euregio Scheldemond staan relatief los van de overige grensoverschrijdende initiatieven in de regio. De INTERREG-cofinanciering wordt voornamelijk benut voor kleinschalige grensoverschrijdende projecten. Ruimtelijke ordeningsprojecten maken doorgaans geen of slechts in beperkte mate gebruik van INTERREG-cofinanciering, waardoor een zekere discrepantie ontstaat tussen de implementatie van het INTERREG-programma en de onderlinge afhankelijkheid van belangrijke grensoverschrijdende beleidsissues. Dit geldt in elk geval op het gebied van ruimtelijke ordening en milieu (De Vries, 2008, p. 58; Drijgers, 2012; Gevaert & Van Wesenbeeck, 2012). Op economisch vlak lijkt het INTERREG-programma, bijvoorbeeld met de cofinanciering van het relatief grootschalige project ‘Bio-Base Europe’, sinds kort een meer fundamentele bijdrage te kunnen leveren aan de sociaaleconomische integratie van het grensgebied.

De projecten die in Euregio Scheldemond worden ontwikkeld zijn echter in eerste instantie gericht op het binnenhalen van INTERREG-cofinanciering, en komen niet voort uit een duidelijke strategische visie op een structurele en duurzame integratie van het grensgebied. Oneerbiedig gezegd wordt in Euregio Scheldemond vooral een Europese pot geld verdeeld (Drijgers, 2012).

Buiten de projecten van Euregio Scheldemond en Gensregio Vlaanderen-Nederland, welke laatste momenteel de eindverantwoordelijkheid heeft voor het INTERREG-programma, om, wordt incidenteel gebruik gemaakt van INTERREG-cofinanciering. In de RSD-Samenwerkingsorganisatie is een enkele keer INTERREG-cofinanciering aangevraagd, maar dit werd bemoeilijkt door het feit dat de RSD geen onafhankelijke rechtspersoon was (Drijgers, 2012). Daarnaast is INTERREG-cofinanciering in de ROM-projecten in de Kanaalzone Gent-Terneuzen in de jaren negentig een belangrijke stimulans geweest voor de start van deze projecten. Hierbij werden de initiatiefnemers in Vlaanderen via Euregio Scheldemond beïnvloed door de methodologie en het voorbeeld van het ROM-project in Zeeuws-Vlaanderen. In de hernieuwde samenwerking in de Kanaalzone sinds 2007 speelt INTERREG-cofinanciering nog slechts een zeer beperkte rol (Drijgers, 2012; Gevaert & Van Wesenbeeck, 2012; Voets & De Rynck, 2004, p. 110). Wel wordt recentelijk in de Internationale Scheldec commissie meer structureel gebruik gemaakt van Europese cofinanciering. Het INTERREG-project ScaldWIN staat sinds enkele jaren garant voor vijftig procent van de kosten van onderzoek en monitoring binnen de ISC. De uitvoering van overeengekomen beleidsmaatregelen wordt echter volledig door de nationale en gewestelijke partners betaald (Timmerman, 2012).

4.2.2 Strategieën van actoren van nationaal schaalniveau

Naast Europese wet- en regelgeving wordt grensoverschrijdende samenwerking ook beïnvloed door strategieën van nationale actoren. Dit komt in de Rijn-Schelde Delta hoofdzakelijk tot uitdrukking in het functioneren van de Vlaams-Nederlandse en Internationale Scheldec commissie, in welke actoren van nationaal niveau een belangrijke rol

spelen. Hierboven constateerden we bijvoorbeeld al dat Nederlandse beleidsmakers gelobbyd hebben voor de Europese Kaderrichtlijn Water. Hiermee tracht Nederland als benedenstroomse staat de kwaliteit van het water in haar rivieren te verbeteren. Dit heeft zij in het verleden ook getracht door in bilaterale onderhandelingen met België, en later met Vlaanderen, de kwaliteit van het Maas- en Scheldewater te koppelen aan infrastructurele projecten rond de Schelde, en te trachten hier tegelijkertijd afspraken over te maken. Dergelijke *'issue-linkages'* kunnen moeizame onderhandelingen vlottrekken, maar kunnen ook leiden tot een impasse in de onderhandelingen (De Vries et al., 2007; Meijerink, 2008). Daarnaast kan het betrekken van natuur- en milieuorganisaties binnen de ISC met als doel extra druk te zetten op nationale en gewestelijke partners gezien worden als een strategie van nationale actoren.

In het algemeen zijn alle grootschalige ruimtelijke projecten het resultaat van zowel onderhandelingen als samenwerking (De Vries et al., 2007). De oprichting van de projectorganisatie 'ProSes' en het maatschappelijk overleg 'OAP' ten behoeve van het opstellen van 'OS2010' rond de derde verdieping van de Westerschelde, kan dan ook gezien worden als een nationale strategie van vooral Nederlandse politici. De directe aanleiding voor de oprichting van deze bestuurlijke structuur lag namelijk in de wens de moeizame bilaterale onderhandelingen rond de tweede verdieping in 1995 te voorkomen. Door toevoeging van ambtelijke en bestuurlijke samenwerking trachtten de Nederlandse nationale en Vlaamse gewestelijke overheid een gezamenlijke wetenschappelijke basis te creëren en regionaal draagvlak te genereren voor de te nemen beleidsmaatregelen (Coeck, 2012; Klap, 2012; Symens, 2012).

4.2.3 Onderlinge afhankelijkheid van grensoverschrijdende beleidsissues

Het meest duidelijke doet de invloed van een toegenomen samenhang van ruimtelijke functies in de Rijn-Schelde Delta zich voelen in het Schelde-estuarium. Voor grootschalige ruimtelijke projecten ligt de aanleiding tot samenwerking doorgaans in de onderlinge afhankelijkheid gecreëerd door grensoverschrijdende beleidsissues. De hierboven genoemde moeizame bilaterale onderhandelingen die aanleiding gaven tot een nationale strategie gericht op transformatie van de Technische Scheldec commissie naar een organisatie met een hogere interactiefrequentie, werden bijvoorbeeld primair veroorzaakt door een toegenomen druk op de toegankelijkheid van de Antwerpse haven. Het waren de dwingende invloed van samenhangende grensoverschrijdende beleidsfuncties in de regio en de grote belangen die hierbij op het spel stonden, die noopten tot hernieuwde samenwerking. De leidende vraag voor het ontstaan van de nieuwe samenwerking rond de eeuwwisseling was namelijk het Vlaamse verzoek tot verruiming van de vaargeul van de Westerschelde (Coeck, 2012; Klap, 2012; Symens, 2012). Deze verruiming werd noodzakelijk door schaalvergroting in de scheepvaart. De toegankelijkheid van de Antwerpse haven voor scheepvaart creëerde zodoende een onderlinge afhankelijkheid tussen Vlaanderen en Nederland die een noodzaak tot samenwerking genereerde.

Ook in de Internationale Scheldec commissie speelt functionele onderlinge afhankelijkheid een rol. De slechte kwaliteit van het water van de Schelde was de primaire oorzaak voor het ontstaan van samenwerking in de ISC. Deze slechte kwaliteit kwam voort uit een toename van de druk van verstedelijking en economische activiteiten in het stroomgebied van de Schelde. De achteruitgang van de kwaliteit van het Scheldewater is echter geen recent probleem. Omdat zeker gedurende de gehele tweede helft van de twintigste eeuw de kwaliteit van het Scheldewater onder druk kwam te staan, moeten we ons afvragen waarom pas in de laatste vijftien jaar serieus werk is gemaakt van internationale samenwerking met

betrekking tot de afstemming van regelgeving rond waterkwaliteit in Europese grensoverschrijdende riviersystemen in het algemeen, en rond de Schelde in het bijzonder. Een verklaring hiervoor lijkt te liggen in een toename van het streven naar Europese integratie, waarbij de Europese Commissie op aandringen van enkele lidstaten, waaronder Nederland, een belangrijke stimulerende rol heeft gespeeld door de ontwikkeling van overkoepelende wet- en regelgeving. Toch is, zoals hierboven al werd geconstateerd, deze Europese wet- en regelgeving geen 'top-down' opgedrongen exogene stimulans, maar komt zij voort uit actief lobbywerk van beleidsmakers, onder andere uit Nederland, en van natuur- en milieuorganisaties. Het is dan ook vooral de bewustwording bij de betrokkenen van het belang van verbetering van de waterkwaliteit in grensoverschrijdende riviersystemen die de eerste aanzet heeft gegeven tot de grensoverschrijdende samenwerking. Deze omslag in het denken over waterbeheer, en de opkomst van integraal watermanagement vond in Nederland plaats in de jaren tachtig. Hier zien we dus dat functionele onderlinge afhankelijkheid alleen, vaak niet voldoende is voor het ontstaan van grensoverschrijdende samenwerking. De onderlinge afhankelijkheid moet op enige wijze door betrokken actoren als problematisch worden beschouwd voordat er beleid op ontworpen zal worden. De samenwerking rond het verbeteren van de kwaliteit van het Scheldewater komt echter niet direct voort uit bewustwording van de problematische onderlinge afhankelijkheid in het Scheldestroomgebied bij beleidsmakers betrokken bij de Schelderegio. De verontreiniging van het Scheldewater wordt door de meeste regionale en nationale actoren bevoegd voor watermanagement in de Schelderegio niet als een probleem gezien dat prioriteit verdient, omdat het Scheldewater nauwelijks wordt gebruikt voor kwaliteitsgevoelige functies als drink- en landbouwwater. Het water van de rivieren Rijn en Maas wordt echter wel intensief gebruikt voor kwaliteitsgevoelige functies, en het zijn dan ook actoren betrokken bij samenwerking rond vooral de Rijn die hebben aangedrongen op het internationaal of Europees wettelijk vastleggen van waterkwaliteitseisen. Deze probleemperspectief rond de kwaliteit van het Rijnwater heeft geleid tot het opstellen van Europese wet- en regelgeving, vooral in de vorm van de Kaderrichtlijn Water, en het is via deze Europese wet- en regelgeving en direct via het voorbeeld van grensoverschrijdende samenwerking in de Internationale Rijncommissie dat de samenwerking in de Internationale Scheldecommissie tot stand is gekomen (De Vries et al., 2007; Klap, 2012; Symens, 2012; Timmerman, 2012).

Binnen de VNSC en de ISC geeft een problematische onderlinge afhankelijkheid van beleidsissues zodoende deels aanleiding voor samenwerking. Bij de overige instituties in de regio is niet zozeer sprake van een dwingende invloed van problematische 'spill-overs', maar komt de functionele component van de samenwerking voort uit de mogelijkheid tot realisatie van grensoverschrijdende synergiën in bepaalde beleidsvelden.

De samenwerking in Euregio Scheldemond bijvoorbeeld heeft een functionele component omdat de institutie uitgaat van een natuurlijke samenhang van de grensregio. Hierbij is, evenals bij de ISC, voor het ontstaan van samenwerking echter de bewustwording van, in dit geval Europese, actoren van het belang van functionele integratie wellicht belangrijker dan de daadwerkelijke functionele samenhang zelf. Eind jaren tachtig vond ook hier namelijk een 'paradigmashift' plaats, een verandering in het denken over grensoverschrijdende samenwerking, die Europese grensregio's via Europese wet- en regelgeving en structuurfondsen een meer centrale plaats in de beleidsontwikkeling gaf. Het is de vraag of zich in de toekomst, door het eventuele wegvallen van het Europese INTERREG-programma in haar huidige vorm, onder druk van bepaalde nationale regeringen, niet opnieuw een dergelijke 'paradigmashift' zal voltrekken, nu ten nadele van de positie van Europese grensregio's, die de samenwerking zal doen stagneren. Pas dan zal duidelijk worden of de

functionele samenhang werkelijk aanleiding geeft tot voortzetting van de grensoverschrijdende samenwerking.

Ook de samenwerking tussen de partijen in de RSD-Samenwerkingsorganisatie was gericht op het creëren van grensoverschrijdende synergiën met behulp van de functionele samenhang in de grensregio. Door de grote diversiteit aan actoren en de veelheid aan tegenstrijdige belangen is het in deze institutie nooit helemaal gelukt deze functionele samenhang te concretiseren en een daadkrachtige samenwerking te realiseren.

Ook de hernieuwde samenwerking in de Kanaalzone Gent-Terneuzen heeft een functionele component die voortkomt uit de mogelijkheid tot het creëren van synergie. Door de introductie van een beleidsonderwerp, glastuinbouw en agro-industriële bedrijvigheid, waarbij beide partijen belang hebben, en waar beide partijen energie in willen steken, werd de samenwerking nieuw leven ingeblazen, en kon de samenwerking geleidelijk worden uitgebreid naar andere beleidsissues (Gevaert & Van Wesenbeeck, 2012).

4.2.4 Exogene invloeden: veranderende nationale contexten

Naast bovengenoemde endogene invloeden op het ontstaan en de ontwikkeling van grensoverschrijdende samenwerking bestaan er ook exogene invloeden die wijzigingen aanbrengen in de context waarin grensoverschrijdende beleidsontwikkeling plaatsvindt.

Een voorbeeld van een dergelijke exogene invloed is de Belgische staatshervorming van 1993, waardoor het Vlaams Gewest verdragsluitende bevoegdheden kreeg, wat van invloed was op de dynamiek van de bilaterale onderhandelingen en samenwerking tussen Nederland en Vlaanderen, en waardoor bepaalde *'issue-linkages'* werden losgelaten (De Vries et al., 2007). Een ander voorbeeld is de introductie van het *'mozaïekmodel'* in de Vlaamse ruimtelijke planning in 1997 waardoor de bevoegdheden van de verschillende Vlaamse overheidsniveaus herschikt werden, en bij grensoverschrijdende samenwerking in sommige gevallen een discrepantie ontstond tussen de bevoegdheden van de Vlaamse en Nederlandse partners (Gevaert & Van Wesenbeeck, 2012). Ook het concept *'Regio's op eigen kracht'* uit de *'Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening'* van de Nederlandse overheid, waardoor actoren in Zuidwest Nederland geïnspireerd en geactiveerd werden en initiatief namen tot grensoverschrijdende samenwerking uitmondend in de RSD-Samenwerkingsorganisatie, kan gezien worden als een dergelijke exogene kracht voortkomend uit een veranderende nationale context.

Tenslotte is ook het aantreden van het nieuwe Nederlandse kabinet in 2010 van invloed gebleken op de politiek-bestuurlijke verhoudingen in de Rijn-Schelde Delta. Regionale actoren, met name Zeeuwse landbouworganisaties en politici, zagen als gevolg van deze herschikte politieke verhoudingen namelijk een nieuwe mogelijkheid om binnen het nationale hiërarchisch systeem te lobbyen voor politieke steun voor hun bezwaren tegen *'ontpoldering'* van de Hertogin Hedwigepolder. Doordat zij gehoor hebben gevonden in Den Haag, wordt momenteel gezocht naar mogelijkheden voor eenzijdige aanpassing van de afspraken rond *'OS2010'*. Dit heeft kwaad bloed gezet in Vlaanderen, maar ook bij Nederlandse actoren in de regio, waardoor het onmogelijk is geworden een breed maatschappelijk overleg in de Rijn-Schelde Delta te organiseren. Het bijzondere van deze exogene invloed, de regeringswisseling, is dat hierdoor het nationale politiek systeem opnieuw wordt geactiveerd als een nieuwe beleidsarena met gewijzigde politieke verhoudingen, die kansen en bedreigingen biedt aan verschillende regionale actoren, en

waardoor deze aanvankelijk exogene factor een wisselwerking creëert tussen het regionale en nationale schaalniveau (Coeck, 2012; Klap, 2012; Symens, 2012).

4.3 De invloed van individuele actoren en personen, regionale bestuurlijke allianties en institutionele belangen op de ontwikkeling van de grensoverschrijdende samenwerking in de Rijn-Schelde Delta

Naast de hierboven beschreven bovenregionale en exogene invloeden spelen ook regionaal initiatief, individuele actoren en personen, bestuurlijke verhoudingen, en institutionele belangen een rol bij het ontstaan en de ontwikkeling van grensoverschrijdende samenwerking op regionaal niveau.

4.3.1 Regionaal initiatief

Het meest in het oog springende regionale initiatief voor grensoverschrijdende samenwerking is de oprichting van de RSD-Samenwerkingsorganisatie, welke ondanks de druk van een globaliserende economie en veranderende nationale contexten, getypeerd kan worden als een *'bottom-up'* initiatief van regionale actoren. Maar ook in Euregio Scheldemond spelen regionale actoren een belangrijke rol. De samenwerking mag in de Euregio dan grotendeels bepaald worden door de voorwaarden die verbonden zijn aan het Europese INTERREG-programma, de implementatie en coördinatie ervan ligt in handen van regionale actoren, welke op bescheiden wijze trachten richting te geven aan de samenwerking. Bij het opstellen van de *'Ontwikkelingsschets 2010'* binnen de Technische Scheldec commissie heeft het maatschappelijk overleg van regionale actoren (OAP), in tegenstelling tot wat vooraf was verwacht, een actieve sturende rol gespeeld in de beleidsvoorbereiding. Ook hier dwongen regionale actoren zodoende invloed af. Het uitblijven van een structurele vertegenwoordiging van maatschappelijke actoren binnen de VNESC, en de onmogelijkheid van het formeren van een breed maatschappelijk overleg als gevolg van de spanningen rond het natuurcompensatieprogramma, maken het lastig een inschatting te maken van de invloed van regionale actoren op de toekomstige besluitvorming rond de Schelde. Ten aanzien van de Internationale Scheldec commissie kan niet gesproken worden van regionaal initiatief.

4.3.2 De invloed van individuele actoren en personen

De invloed van individuele actoren op de ontwikkeling van grensoverschrijdende samenwerking dient niet te worden onderschat. Meijerink (2008, pp. 861-862) geeft aan dat individuele actoren een belangrijke rol spelen door het beïnvloeden van instituties, bilaterale onderhandelingen en internationale en Europese wet- en regelgeving als strategische acties voor het verwezenlijken van hun beleid, door het veranderen van de *'rules of the game'*, door het benutten van deze *'rules of the game'*, door het creëren van waardevolle *'issue-linkages'*, of door het uitdragen van bepaalde ideeën en paradigma's om op die manier institutionele leerprocessen te stimuleren. Voorbeelden hiervan in de Rijn-Schelde Delta zijn:

- Het veranderen van de *'rules of the game'*: Antwerpen trekt zich in 2009 terug uit de RSD-Samenwerkingsorganisatie en maakt hiermee de weg vrij voor een nieuwe vorm van samenwerking die meer aansluit op de Antwerpse havenbelangen (Coeck, 2012; Drijgers, 2012; Gevaert & Van Wesenbeeck, 2012).
- Het benutten van de *'rules of the game'*: het aantreden van een nieuw Nederlands kabinet in 2010 betekent een wijziging van de *'rules of the game'* in de vorm van nieuwe politieke verhoudingen. Zeeuwse landbouworganisaties en politici trachten deze nieuwe

politieke verhoudingen te benutten en blazen hun strijd tegen ‘ontpoldering’ van de Hertogin Hedwigepolder nieuw leven in (Klap, 2012; Symens, 2012).

- Het creëren van ‘*issue-linkages*’: het is lastig hiervoor bewijzen aan te dragen omdat dergelijke koppelingen van grensoverschrijdende dossiers niet officieel openbaar worden gemaakt. Deze strategie blijft doorgaans het terrein van nationale overheden. Algemeen wordt aangenomen dat in het verleden infrastructurele projecten rond de Schelde gekoppeld zijn aan de kwantiteit en kwaliteit van het Maaswater en aan de kwaliteit van het Scheldewater, en later aan de Hogesnelheidslijn (De Vries et al., 2007).
- Het uitdragen van bepaalde ideeën of paradigma’s om op die manier institutionele leerprocessen te stimuleren: De lobby van waterbeheerders en natuur- en milieuorganisaties voor Europese wet- en regelgeving heeft geleid tot meer aandacht voor integraal waterbeheer en tot de ontwikkeling van het concept ‘Ruimte voor de rivier’. Deze ideeën hebben ingang gevonden in nationale besluitvorming, in de traditionele bilaterale onderhandelingen rond de Schelde in de TSC, waar een natuurcompensatieprogramma gekoppeld werd aan de verruiming van de vaargeul in de Westerschelde, en heeft invloed gehad op de oprichting van een institutie als de ISC (Klap, 2012; Symens, 2012; Timmerman, 2012).

In de dagelijkse praktijk van grensoverschrijdende samenwerking is ook de persoonlijke vertegenwoordiging van individuele actoren van groot belang. Zo onderscheiden Voets & De Rynck (2004, p. 29) met het oog op de initiatie van het ROM-project Gentse Kanaalzone een drietal factoren die tezamen bepalend zijn geweest voor de totstandkoming van dit project: (1) omgevingsdruk, (2) Europa en (3) personen. De personele bezetting van regionale bestuursfuncties is van groot belang voor het succes van de samenwerking. Zo heeft bijvoorbeeld de opvolging van de visionaire Gouverneur van Oost-Vlaanderen door een meer praktisch ingestelde opvolger, en het wegvallen van de bevlogen Deltamanager van de RSD-Samenwerkingsorganisatie, de activiteit van dit samenwerkingsverband doen afnemen. Daarentegen heeft het aantreden van deze nieuwe, praktisch ingestelde, Gouverneur van Oost-Vlaanderen samen met de aanstelling van een nieuwe havendirecteur bij het Havenbedrijf Gent juist een belangrijke impuls betekend voor de totstandkoming van de hernieuwde grensoverschrijdende samenwerking in de Kanaalzone Gent-Terneuzen in het jaar 2007, die zich anders dan de samenwerking in de jaren negentig richt op economische ontwikkelingen en de hieraan gekoppelde afstemming van de arbeidsmarkt in plaats van op ruimtelijke planning. Het zijn dan ook vaak niet de technisch-inhoudelijke overwegingen die de doorslag geven, maar de inspanningen van regionale bestuurders en ambtenaren met visie, focus, autoriteit en mandaat die de grensoverschrijdende samenwerking op gang houden. Dit gold zowel met betrekking tot de regionale bestuurlijk-maatschappelijke samenwerking in de Kanaalzone Gent-Terneuzen, als in de RSD-Samenwerkingsorganisatie en het Overleg Adviserende Partijen van de TSC/ProSes (Coeck, 2012; Drijgers, 2012; Gevaert & Van Wesenbeeck, 2012; Klap, 2012).

4.3.3 Bestuurlijke relaties tussen regionale actoren en tussen individuele personen

Wat nauw samenhangt met deze invloed van de personele bezetting van bestuursfuncties op het succes van grensoverschrijdende samenwerking, zijn de bestuurlijke relaties tussen regionale actoren en relaties tussen individuele personen. Een voorbeeld van het belang van bestuurlijke relaties tussen regionale actoren is te vinden in de recente omvorming van de RSD-Samenwerkingsorganisatie tot VN-Delta. Rond de stagnatie van de samenwerking in de RSD en het initiatief tot oprichting van VN-Delta ontstaat het beeld van een regionale machtsverschuiving en een herschikking van de belangrijkste bestuurlijke allianties in de regio. Deze omvorming van de RSD tot VN-Delta is namelijk een fundamentele verandering, waarbij de Antwerpse coalitie van provincie, stad en havenbedrijf een belangrijke rol heeft

gespeeld. Antwerpen heeft in het verleden nooit veel belang gehecht aan de samenwerking in de RSD-Samenwerkingsorganisatie, met uitzondering van het Zeehavenoverleg. Men *“moest erbij betrokken zijn om te zien of er geen verkeerde dingen gebeuren”* (Coeck, 2012). Met het opzeggen van het lidmaatschap van de RSD door het Havenbedrijf Antwerpen heeft de Antwerpse coalitie de brede RSD-Samenwerking *“de doodsteek gegeven”* (Gevaert & Van Wesenbeeck, 2012). Traditioneel bestond er binnen de RSD een sterke as tussen bestuurders van de provincies Oost-Vlaanderen en Noord-Brabant. Door de RSD-samenwerking op te blazen, maakte Antwerpen de weg vrij voor een nieuwe vorm van samenwerking die beter aansluit bij de Antwerpse havenbelangen, en waarbij de centrale as voor samenwerking in de regio komt te liggen tussen de provincies Antwerpen en Noord-Brabant. Deze gang van zaken lijkt kwaad bloed te hebben gezet in Oost- en West-Vlaanderen, die van oudsher een moeizame relatie hebben met Antwerpen. Het is dan ook de vraag of door deze machtsverschuiving het cement voor een brede samenwerking in de regio niet is weggeslagen, en of in de toekomst alle partijen zullen aanhaken bij het nieuwe samenwerkingsverband VN-Delta. Voor Antwerpen is een brede samenwerking in de regio rond fysieke ruimtelijke planning, zoals in de RSD, besmet door de negatieve ervaringen uit het verleden (Coeck, 2012). Andere partijen zien echter nog wel het nut van een brede regionale samenwerking die niet alleen gericht is op samenwerking rond havenactiviteiten, maar waarin ook gesproken wordt over ruimtelijke planning (Drijgers, 2012; Gevaert & Van Wesenbeeck, 2012).

Daarbij is voor een succesvolle (grensoverschrijdende) samenwerking van groot belang dat bestuurders *“elkaar persoonlijk liggen”* (Gevaert & Van Wesenbeeck, 2012). Een voorbeeld hiervan is de goede band tussen de heer Van der Donk, aangetreden als Commissaris van de Koningin van Noord-Brabant in 2009, en mevrouw Berx, aangetreden als Gouverneur van Antwerpen in 2008. Deze band heeft sterk bijgedragen aan de initiatie van de waardevolle samenwerking in het Zeehavenoverleg van de RSD en aan de transformatie van de RSD tot VN-Delta waarbij men zich meer is gaan richten op havensamenwerking (Coeck, 2012; Drijgers, 2012; Gevaert & Van Wesenbeeck, 2012).

4.3.4 Institutionele belangen

Tenslotte spelen institutionele belangen een belangrijke rol bij de vormgeving van grensoverschrijdende samenwerking. Een voorbeeld hiervan is de door de Europese Commissie gewenste fusie tussen Euregio Scheldemond en Euregio Benelux Middengebied. Formeel zijn deze Euregio's de verantwoordelijkheid voor het INTERREG-programma kwijtgeraakt aan de nieuwe INTERREG-institutie 'Grensregio Vlaanderen-Nederland'. De fusie is echter niet voor honderd procent tot stand gekomen, en Euregio Scheldemond functioneert nog steeds als voorportaal voor het initiëren van grensoverschrijdende samenwerking in de regio Scheldemond en heeft ook nog steeds een contactpunt voor het INTERREG-programma. Dit heeft te maken met de belangen van de betrokken instanties en personen binnen de verschillende Euregio's. Het gaat dan vooral om de vraag wie er in de nieuwe institutionele constellatie macht bij krijgt en wie er macht moet inleveren. Bij het ontstaan van de huidige Euregionale INTERREG-structuur in het Vlaams-Nederlandse grensgebied speelde vooral de vanouds koele relatie tussen de provincies Oost- en West-Vlaanderen (betrokken in Euregio Scheldemond) enerzijds en de provincie Antwerpen (betrokken in Euregio Benelux Middengebied) anderzijds een rol (Drijgers, 2012).

Een ander voorbeeld van de rol van institutionele belangen betreft de positie van de Benelux en haar grenscommissies. Als gevolg van de opkomst van de Europese Unie is de Benelux veel bevoegdheden op het gebied van economische samenwerking, haar traditionele

kerntaak, kwijtgeraakt aan het Europese bestuursniveau. Om haar positie in de grensoverschrijdende samenwerking te behouden is de Benelux haar takenpakket recentelijk gaan uitbreiden, bijvoorbeeld met het beleidsthema 'Ruimtelijke Ordening en Milieu'. Hierdoor manifesteert de Benelux-grenscommissie VlaNed zich sinds enkele jaren nadrukkelijk op het gebied van ruimtelijke planning en wordt hier ook overleg gevoerd over waterbeleid, waarmee zij andere grensoverschrijdende instituties deels de wind uit de zeilen neemt (Drijgers, 2012; Timmerman, 2012).

4.4 Bestuurlijke verhoudingen tussen de grensoverschrijdende instituties en verwachtingen voor de toekomst van grensoverschrijdende samenwerking in de Rijn-Schelde Delta

De verschillende instituties in de Rijn-Schelde Delta functioneren relatief onafhankelijk van elkaar. Elke institutie heeft haar eigen schaalniveau, beleidsdoelen, bestuurlijke capaciteiten en institutionele belangen, waardoor onderlinge afstemming van beleid of de combinatie van institutionele capaciteiten grotendeels uitblijft.

Ook de ogenschijnlijk meest voor de hand liggende samenwerking tussen de regionale samenwerkingsverbanden Euregio Scheldemond en de RSD-Samenwerkingsorganisatie enerzijds, en tussen de bilaterale Vlaams-Nederlandse en Internationale Scheldec commissie anderzijds, komt niet van de grond.

In het verleden zijn wel eens voorstellen gedaan om instituties samen te voegen, omdat door de combinatie van de bestuurlijke capaciteiten van de verschillende instituties een daadkrachtiger samenwerking gerealiseerd zou kunnen worden. Zo is in een 'open-minds overleg' in een commissie van de Benelux ooit voorgesteld om rond het beleidsthema 'Ruimtelijke Ordening' de taken van Euregio Scheldemond, de RSD-Samenwerkingsorganisatie en de Benelux-commissie VlaNed samen te voegen. Hierdoor zou men namelijk de financiële middelen van INTERREG (Euregio Scheldemond) kunnen inzetten op het juiste schaalniveau voor grensoverschrijdende projecten (RSD), binnen een institutioneel kader dat door haar structuur en faciliteiten het meest geschikt is voor het stroomlijnen van de ruimtelijke ordening in grensoverschrijdende plannen (Benelux/VlaNed). Dit idee is echter stukgelopen op institutionele belangen; verschillende instanties en personen binnen deze instituties willen de bevoegdheden en bestuurlijke invloed die zij via deze instituties kunnen uitoefenen behouden, en hebben angst voor institutionele reorganisaties. Een voorbeeld hiervan is dat de Benelux zich, door de opkomst van de Europese Unie, de laatste tijd sterker is gaan richten op ruimtelijke ordening in plaats van op economische samenwerking. Doordat de voortgang van de samenwerking in de Benelux met de ondertekening van een nieuw verdrag vanaf 1 januari 2012 is verzekerd, is zij nu "op zoek naar werk". In dit politieke machtsveld is het momenteel "een brug te ver" om activiteiten van verschillende grensoverschrijdende instituties op elkaar af te stemmen of te integreren (Drijgers, 2012).

De beperkte samenwerking tussen Euregio Scheldemond en de RSD-Samenwerkingsorganisatie is opmerkelijk, omdat de combinatie van INTERREG-financiering met een breed maatschappelijk overleg toch mogelijkheden lijkt te bieden. Hiermee zouden deze instituties elkaars belangrijkste institutionele kwaliteiten kunnen combineren, en elkaars tekortkomingen kunnen beperken. Een zekere verbinding tussen deze instituties werd in het verleden door de partners in de RSD wel als wenselijk beschouwd: "*verschillende partijen dringen aan op afweging of verschillende organen kunnen worden geïntegreerd of tenminste afgestemd. [...] Een aantal deelnemers bepleit de activiteiten van Euregio*

Scheldemonde en RSD te integreren, althans meer zichtbaar op elkaar af te stemmen” (Rijn-Schelde Delta, 2011, p. 14). Met de introductie van de logistiek-economische focus in de Vlaams-Nederlandse Delta lijkt deze institutie echter te kiezen voor een herkenbare eigen koers, waarmee zij zich probeert te onderscheiden van andere bestuurlijke netwerken in de regio (Vanelslander et al., 2011). Het probleem van een gebrek aan institutionele daadkracht zal hierdoor in VN-Delta onverminderd actueel blijven, zeker nu deze institutie lijkt te kiezen voor een zeer lichte netwerkstructuur met een nog beperktere secretariële sturing dan in de RSD het geval was. In het verleden is binnen de RSD incidenteel gebruik gemaakt van INTERREG-cofinanciering, maar dit werd bemoeilijkt doordat de RSD geen rechtspersoonlijkheid had. Hierdoor is een structurele verbondenheid uitgebleven. Van directe concurrentie tussen beide instituties is echter ook geen sprake. De opkomst van de RSD moet niet gezien worden als een directe oorzaak van het afnemende belang van de vakgroep ‘Ruimtelijke Ordening en Milieu’ van Euregio Scheldemonde. Beide organisaties hebben verschillende doelen, waarbij de Euregio zich hoofdzakelijk richtte op het binnenhalen van INTERREG-cofinanciering door middel van concrete projecten, terwijl de RSD meer informeel van karakter was en zich vooral richtte op het stroomlijnen van regelgeving (Drijgers, 2012). Maar wellicht spelen ook hier institutionele belangen en de rivaliteit tussen Antwerpen enerzijds en Oost- en West-Vlaanderen anderzijds een rol bij het uitblijven van institutionele afstemming.

Euregio Scheldemonde pleit er wel voor om onderwerpen waarover in RSD-verband geen akkoord wordt bereikt, op te pakken in Euregio-verband. *“Een aantal thema’s (economie, mobiliteit, havens) vindt traditioneel ook een plaats in Rijn-Schelde Delta-verband. De provincies Oost-Vlaanderen, West-Vlaanderen en Zeeland wensen een voortzetting van deze structuur doch enkel op basis van gelijkwaardigheid. Waardevolle initiatieven die zijn ontstaan in RSD-verband en daar, buiten de wil van Oost-Vlaanderen, West-Vlaanderen en Zeeland om, niet tot concretisering komen, kunnen eventueel worden opgepakt in Scheldemonde-verband”* (Euregio Scheldemonde, 2011¹, p. 1). Na het opheffen van de RSD-Samenwerkingsorganisatie is ook besloten het succesvolle toerismeproject van de RSD over te hevelen naar de Euregio-structuur, omdat dit project anders een vreemd eind in de bijt zou worden binnen de nieuwe havensamenwerking in VN-Delta.

Ook is in het verleden getracht het Mirt-var project (‘Meerjarenprogramma infrastructuur ruimte & transport, verkenning Antwerpen-Rotterdam’) van de Nederlandse overheid, dat in 2009 gereed is gekomen, en dat is mislukt als grensoverschrijdend project omdat de Belgen niet op het juiste moment en op het juiste niveau zijn aangehaakt, onder te brengen bij de RSD. De uitkomsten en aanbevelingen zijn als estafettestokje overgedragen aan de RSD, maar van een grensoverschrijdende uitwerking zal het door het opheffen van de RSD-Samenwerkingsorganisatie niet meer komen (Drijgers, 2012).

De samenwerking tussen de Vlaams-Nederlandse en Internationale Scheldec commissie beperkt zich tot de betrokkenheid van een medewerker van het secretariaat van de Internationale Scheldec commissie in het Ambtelijk College van de Vlaams-Nederlandse Scheldec commissie. Deze persoon vertegenwoordigt echter niet de belangen van de ISC als geheel, en heeft geen formele rol binnen de VN-SC (Timmerman, 2012). Wel is het zo dat een aantal partijen zowel binnen de ISC als de VN-SC betrokken zijn. Hierbij gaat het echter wel om andere afdelingen en participeren doorgaans niet dezelfde personen in beide instituties. Hierdoor bestaat er een informeel verband tussen deze instituties, dat echter niet erg sterk is (Klap, 2012; Timmerman, 2012). Daarnaast functioneert sinds enkele jaren de bilaterale Benelux-grenscommissie ‘VlaNed’ waarin ook over ruimtelijke ordening en waterbeheer wordt gesproken, en waarbij naast nationale actoren ook provincies en waterschappen

betrokken zijn. Dit overleg heeft ook geen formele connectie met de ISC of VNSC, maar ook hier zijn een aantal betrokken partijen dezelfde, waardoor gesproken kan worden van een informeel verband (Timmerman, 2012). Het feit dat er geen formele afstemming plaatsvindt tussen de VNSC en de ISC en dat er slechts beperkt informeel contact is, heeft vooral te maken met de duidelijke functionele afbakening van de werkzaamheden van beide commissies, waardoor de instituties op een verschillend schaalniveau functioneren. De Internationale Scheldecommissie richt zich vooralsnog voornamelijk op het thema waterkwaliteit. Deze waterkwaliteit wordt het meest efficiënt gemanaged op stroomgebiedsniveau, terwijl functies als toegankelijkheid, natuurlijkheid en veiligheid vooral van belang zijn in het Schelde-estuarium, en dus tot het takenpakket van de Vlaams-Nederlandse Scheldecommissie behoren. De onafhankelijkheid van deze twee instituties is zodoende een keuze op basis van het verschil in schaalniveau van de ruimtelijke functies, en op basis van de belangen hierbij van de verschillende nationale en gewestelijke actoren. Zo is bijvoorbeeld de ruimte voor politieke besluitvorming die de Vlaams-Nederlandse Scheldecommissie Vlaanderen en Nederland biedt van weinig belang voor de overige leden van de Internationale Scheldecommissie (Klap, 2012; Timmerman, 2012).

Een voordeel van de losse samenhang van de instituties in de Rijn-Schelde Delta is dat een politiek gevoelige kwestie als de 'ontpoldering' van de Hertogin Hedwigepolder niet direct doorwerkt in alle andere instituties. De ambtelijke samenwerking in de Internationale en Vlaams-Nederlandse Scheldecommissie ondervindt hier geen problemen van, mede doordat hier momenteel geen beleidsvoorbereiding op het programma staat, maar ook omdat de personen die hier samenwerken inmiddels een persoonlijke band hebben opgebouwd (Coeck, 2012; Klap, 2012; Timmerman, 2012). Informeel worden betrokkenen echter wel op de kwestie aangesproken. En op Europees niveau heeft deze kwestie wel gevolgen. Nederland is namelijk van oudsher een belangrijke speler met veel kennis van waterbeheer, maar Nederland dreigt deze sterke onderhandelingspositie kwijt te raken als gevolg van het vasthouden aan nationale belangen zonder daar een tegenprestatie tegenover te zetten (Timmerman, 2012). De Hedwige-kwestie mag dan niet doorwerken in de ambtelijke, bilaterale samenwerking, voor het brede maatschappelijk overleg in de regio heeft deze kwestie weldegelijk grote gevolgen. Zij legt een verlamme druk op de bestuurlijk-maatschappelijke grensoverschrijdende samenwerking in de regio, en verschillende betrokkenen geven aan als gevolg van de spanningen en teleurstellingen rond de Hedwige-kwestie momenteel in geen enkel regiobreed maatschappelijk overleg te willen participeren (Klap, 2012; Symens, 2012).

Uit de kwestie rond de 'ontpoldering' van de Hertogin Hedwigepolder blijkt dat de recente technisch-ambtelijke en regionaal-maatschappelijke grensoverschrijdende beleidsvoorbereiding een experimenteel karakter heeft, en dat deze vorm van beleidsontwikkeling nog geen definitieve plaats heeft weten te veroveren in de bestuurlijke besluitvormingsmechanismen. Deze wijze van besluitvorming roept namelijk vragen op rond publieke vertegenwoordiging en bestuurlijke verantwoordelijkheid. De werkwijze rond het opstellen van 'OS2010', waarin nationale en gewestelijke ambtenaren en regionale bestuurders en vertegenwoordigers van maatschappelijke en private organisaties gezamenlijk het beleid bepaalden, terwijl de politieke verantwoordelijkheid bij de nationale regeringen bleef liggen, welke op afstand hebben gestaan maar wel verantwoordelijk bleven voor de vertegenwoordiging van de burgers, blijkt een weinig stabiele constructie. In feite is de recente politisering van dit vraagstuk een uiting van de spanning tussen een toegenomen regionaal-ambtelijke macht en de noodzaak tot publieke verantwoording van het beleid, waarvoor de verantwoordelijkheid bij nationale politici ligt (Van der Laan & Weel, 2012). De toekomst zal uitwijzen of de regionaal-maatschappelijke en technisch-ambtelijke

besluitvorming zich zal doorontwikkelen, waarbij zij meer aandacht zal moeten besteden aan publieke verantwoording, en daarom meer politieke verantwoordelijkheid zal moeten worden toebedeeld, of dat dit bestuurlijk experiment als mislukt wordt beschouwd en zal worden teruggegrepen op een meer traditionele bestuurlijke structuur waarin nationale politici en bestuurders weer een meer centrale plaats in de beleidsontwikkeling zullen opeisen.

In het algemeen blijkt het lastig het juiste schaalniveau te vinden voor een brede en duurzame grensoverschrijdende samenwerking in de regio waarbij alle partijen belang hebben. 'ProSes/OAP' had in het verleden bijvoorbeeld eventueel binnen de RSD-structuur gemanaged kunnen worden, maar dan had men de RSD institutioneel zwaarder moeten toerusten. Hiervoor was geen draagvlak, en daarbij komt dat de betrokkenheid van Rotterdam dan problematisch was geweest. Waarschijnlijk zullen in de toekomst 'issue-linkages', oftewel het koppelen van grensoverschrijdende ruimtelijke dossiers, noodzakelijk blijven om de ruimtelijke planning rond de Schelde op gang te krijgen en te houden (De Vries et al., 2007; Drijgers, 2012). Door het gebrek aan agendapunten waar alle partijen aan beide zijden van de grens belang bij hebben, is er momenteel weinig reden voor verdere samenwerking. Hierdoor verworden grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden namelijk al snel tot "praatclubs" waarin geen resultaat wordt geboekt (Gevaert & Van Wesenbeeck, 2012). In het algemeen dienen grensoverschrijdende instituties in de Rijn-Schelde Delta ervoor te waken dat zij, als gevolg van de complexiteit van de regio en de veelheid aan tegenstrijdige belangen, niet vervallen in overleg zonder resultaat. Dit gold namelijk voor de RSD-Samenwerkingsorganisatie (Coeck, 2012; Gevaert & Van Wesenbeeck, 2012; Symens, 2012), geldt voor de Benelux en haar commissies (Gevaert & Van Wesenbeeck, 2012), en kan gaan gelden voor de nieuwe Vlaams-Nederlandse Delta (Coeck, 2012).

Er is behoefte aan focus en visie op gezamenlijke, verbindende beleidsonderwerpen. Door de afwezigheid hiervan, als gevolg van het afgenomen geloof in ruimtelijke planning, door de spanningen rond de kwestie van het natuurherstel en de eventuele 'ontpoldering' van de Hertogin Hedwigepolder, en door het stuklopen van de samenwerking in de RSD, is er momenteel "eigenlijk geen grensoverschrijdend platform waar een maatschappelijke actor zijn ei kwijt kan" (Symens, 2012). Naar het zich nu laat aanzien zal de toekomstige samenwerking in de Rijn-Schelde Delta minder formeel geïnstitutionaliseerd zijn, en wellicht ook minder gericht op fysieke ruimtelijke planning, en meer op uitwisseling van ervaringen op economisch-logistiek gebied, en op het stroomlijnen van grensoverschrijdende regelgeving. Eerder zal het gaan om informele contacten tussen private en non-gouvernementele actoren die op hun beurt overheidsbeleid moeten beïnvloeden. Een mogelijke ontwikkeling hiervan is de samenwerking tussen havens en natuur- en milieuorganisaties. Momenteel bestaat er een goede, directe samenwerking tussen het Havenbedrijf Antwerpen en Natuurpunt, en recentelijk zijn ook de Rotterdamse haven en het Wereld Natuur Fonds, en Zeeland Seaports en de Zeeuwse Milieufederatie intensieve samenwerking aangegaan. En omdat de problematiek die in deze samenwerkingsvormen wordt besproken eigenlijk op het hogere schaalniveau van de Rijn-Schelde Delta ligt, en het wettelijk kader van de Vogel- en Habitatrichtlijn hetzelfde is, zal naar verwachting binnen nu en twee jaar vanuit deze lokale, door havens en natuur- en milieuorganisaties ontwikkelde, visies een informeel overleg op Delta-niveau tot stand komt (Symens, 2012). De regionale maatschappelijke samenwerking zal dus, eerder van onderop tot stand komen dan dat zij van bovenaf zal worden geïnitieerd, en lijkt smaller, meer praktisch en pragmatisch en minder planmatig te zullen zijn (Coeck, 2012; Gevaert & Van Wesenbeeck, 2012; Symens, 2012). Het is de vraag wanneer een breed maatschappelijk overleg, zoals ten tijde van het

opstellen van de 'Ontwikkelingsschets 2010' in de Technische Scheldecommissie, weer gerealiseerd kan worden. Daartoe dient ten eerste de kwestie rond de Hertogin Hedwigepolder opgelost te worden, ten tweede lijkt een ingrijpend nieuw beleidsvraagstuk zoals bijvoorbeeld een verdere verruiming van de Westerschelde noodzakelijk om de partijen weer om de tafel te krijgen, en ten slotte zal dit als gevolg van de recente teleurstellingen naar verwachting beter lukken met nieuwe personen op belangrijke posities in het overleg. Daarnaast zal de bilateraal-ambtelijk samenwerking in de Vlaams-Nederlandse en Internationale Scheldecommissie, en de bestuurlijk-ambtelijke samenwerking in de Benelux-commissies naar verwachting op dezelfde voet voortgaan (Coeck, 2012, Drijgers, 2012; Gevaert & Van Wesenbeeck, 2012; Klap, 2012; Symens, 2012; Timmerman, 2012).

Conclusie: grensoverschrijdende institutionalisering in de Rijn-Schelde Delta

In hoofdstuk 4 constateerden we dat in de Rijn-Schelde Delta in de voorbije twintig jaar sprake is van een toename van het aantal grensoverschrijdende initiatieven en het aantal beleidsvelden waarin grensoverschrijdend wordt samengewerkt. Hieronder zal worden bezien in hoeverre deze nieuwe vormen van grensoverschrijdende samenwerking kwalitatief verschillen van de traditionele vormen van grensoverschrijdende samenwerking in de Rijn-Schelde Delta.

Hiermee wordt in deze conclusie de algemene ontwikkelingsrichting van de grensoverschrijdende institutionalisering in de Rijn-Schelde Delta geschetst, waarmee de hoofdvraag van dit onderzoek wordt beantwoord: *“In hoeverre is in de Rijn-Schelde Delta sprake van een verandering in de grensoverschrijdende institutionele structuur, die getypeerd kan worden als een verschuiving van traditionele hiërarchische bestuursstructuren naar nieuwe, informele, flexibele, ‘horizontaal’ georganiseerde institutionele netwerken?”*

Meijerink (2008, pp. 855-856) constateert dat tot 1992 grensoverschrijdende samenwerking in de Rijn-Schelde Delta rond grootschalige ruimtelijke projecten vrijwel uitsluitend bestond uit bilaterale onderhandelingen en *‘issue-linkage’*, op basis van nationale tegenstellingen. Daarna ontstond onder druk van de introductie van internationale en Europese wet- en regelgeving en van de Belgische staats hervorming, meer ruimte voor gezamenlijk onderzoek en afstemming tussen belangengroepen in de regio, waardoor het traditionele paradigma ten aanzien van beleidsontwikkeling in de Rijn-Schelde Delta is gaan verschuiven en een leerproces op gang is gekomen waarin geëxperimenteerd wordt met nieuwe organisatievormen en samenwerkingsconcepten. Bilaterale onderhandelingen en *‘issue-linkages’* blijven hierin echter, ook in de toekomst, een belangrijke rol spelen.

Het ontstaan van geïnstitutionaliseerde vormen van grensoverschrijdende samenwerking is dus op zichzelf al een wijziging in het grensoverschrijdend contact. Tot 1992 beperkte de geïnstitutionaliseerde grensoverschrijdende samenwerking zich tot laagfrequent bilateraal-ambtelijk overleg over scheepvaart en waterinfrastructuur in de ‘Permanente Commissie van Toezicht op de Scheldevaart’ en de ‘Technische Scheldecommissie’, en tot economische samenwerking op supraregionaal niveau in de commissies van de Benelux. Daarnaast werd buiten formele instituties om incidenteel informeel samengewerkt tussen individuele Vlaamse en Nederlandse actoren, bijvoorbeeld tussen de provincies West-Vlaanderen en Zeeland rond thema’s als onderwijs en culturele uitwisseling.

Hoe kan de recent ontstane geïnstitutionaliseerde samenwerking op regionaal niveau nu worden getypeerd? Met betrekking tot de primaire basis voor samenwerking in de instituties in de Rijn-Schelde Delta kan gesteld worden dat deze overwegend instrumenteel van karakter is. Dit is het meest duidelijk zichtbaar in de Vlaams-Nederlandse en Internationale Scheldecommissie, waar niet of nauwelijks aandacht wordt besteed aan identiteitsvorming door middel van symbolische activiteiten. Deze instituties zijn mechanismen om controle uit te oefenen over problematische grensoverschrijdende beleidsvraagstukken rond toegankelijkheid, veiligheid, natuurlijkheid en waterkwaliteit in de Schelderegio. Euregio Scheldemond heeft, in de vorm van de Scheldemondraad, een beperkte symbolische component aan haar functioneren toegevoegd, die echter geen invloed heeft op de daadwerkelijke samenwerking in Euregio-verband. Het wij-gevoel dat in de Scheldemondraad wordt gecreëerd, staat volledig in dienst van het in stand houden van

Euregio Scheldemond als contactpunt voor het Europese INTERREG-programma. Euregio Scheldemond kan zodoende gezien worden als een institutioneel mechanisme om zoveel mogelijk Europese cofinanciering binnen te halen in de Scheldemondregio, en als een instrument waaraan de drie Scheldemondprovincies institutionele macht ontleen. De Rijn-Schelde Delta Samenwerkingsorganisatie vormde in de eerste jaren van haar bestaan de uitzondering op de regel van instrumentele samenwerking in de regio. Zij besteedde aanzienlijke aandacht aan het creëren van een gemeenschappelijke visie op de regio als geheel, en streefde naar bewustwording bij publieke en private partners in de regio van het belang van het betrekken van de grensoverschrijdende regionale samenhang in hun beleidsontwikkeling. Door het ontbreken van een sterke territoriale betrokkenheid van de participerende actoren bij de Rijn-Schelde Delta als regio, en door de tegengestelde belangen van de betrokken partijen, bleek na enige tijd echter dat er in de regio onvoldoende basis was voor het ontwikkelen van een integrale gedeelde regionale identiteit, hoewel deze in eerste instantie wel door de institutie werd geambieerd. Daardoor is de RSD zich als institutie in de loop der jaren meer gaan toeleggen op het gezamenlijk, 'werkenderwijs' en projectmatig afstemmen en integreren van beleid op regionaal niveau, waardoor ook zij in de laatste jaren gekarakteriseerd kon worden als een instrumentele organisatie. In het algemeen blijkt de Rijn-Schelde Delta een te complexe regio, met te veel tegenstrijdige belangen, om een regiobrede samenwerking te ontwikkelen gebaseerd op een gedeelde regionale identiteit. Hierdoor is de representatie van de grensoverschrijdende instituties in de Rijn-Schelde Delta ook vrijwel uitsluitend introvert van karakter, en gericht op het realiseren van interne afstemming.

De mate en aard van verbondenheid van de binnen de instituties in de Rijn-Schelde Delta participerende actoren is minder eenduidig te typeren. Alle vier de onderzochte instituties hebben zowel een functionele als een territoriale component. Opvallend is dat de onderlinge afhankelijkheid van de beleidsfuncties, voortkomend uit het grensoverschrijdende riviersysteem van de Schelde, instituties genereert waarin de actoren voornamelijk formeel, hiërarchisch en dus territoriaal zijn verbonden. Op basis van Blatter's (2001, 2004) theorie is te verwachten dat een dergelijke duidelijke functionele samenhang zal leiden tot samenwerking met een meer informele, en 'horizontale' interactie, waarbij zwakverbonden instituties ontstaan met een aanzienlijke betrokkenheid van non-gouvernementele actoren. De traditie van bilaterale onderhandelingen rond Schelde-gerelateerde beleidsissues, en de grote nationale belangen die met deze beleidsissues gepaard gaan, zorgen echter voor een sterke dominantie van publieke actoren van nationaal/gewestelijk niveau in deze instituties. Deze territoriale verbondenheid is echter wel aan het verschuiven in de richting van een samenwerking waarbij functionele overwegingen en 'horizontale', informele interactie aan de werking van de instituties wordt toegevoegd. Zowel in de ISC als in de VNSC wordt namelijk door middel van directe samenwerking tussen Vlaamse en Nederlandse ambtenaren, langs de lijnen van de verschillende disciplines, door middel van onderzoek en monitoring, een gemeenschappelijke wetenschappelijke basis gecreëerd voor multi- en bilaterale afstemming of politieke besluitvorming. In de traditionele bilaterale grenscommissies is zodoende sprake van een verschuiving van bilaterale politieke onderhandelingen naar grensoverschrijdende ambtelijk-technische afstemming en beleidsvoorbereiding. Daarnaast is binnen de VNSC rond het opstellen van de 'Ontwikkelingsschets 2010' geëxperimenteerd met een meer informele regionaal-maatschappelijke beleidsvoorbereiding en processturing, op basis van gelijkwaardigheid. In de ISC blijft de betrokkenheid van non-gouvernementele actoren en de mate van 'horizontale' interactie echter beperkt.

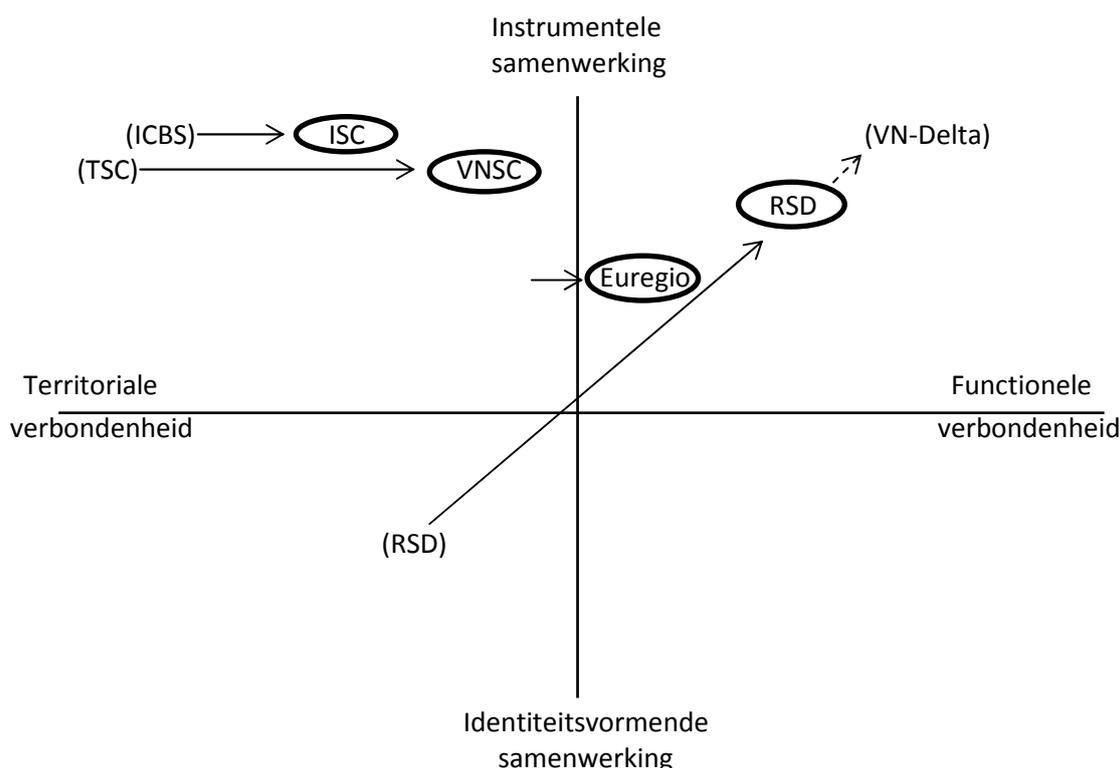
De RSD-Samenwerkingsorganisatie en Euregio Scheldemond hebben eveneens zowel kenmerken van functionele als territoriale verbondenheid. Hun regionale karakter geeft deze instituties echter meer ruimte voor 'horizontale', informele interactie op basis van gelijkwaardigheid dan de door nationale actoren gedomineerde instituties VNSC en ISC. Hierdoor kunnen de RSD-Samenwerkingsorganisatie en Euregio Scheldemond in de definitie van Hooghe & Marks (2003) getypeerd worden als 'type 2 governance', terwijl de VNSC en de ISC meer kenmerken hebben van 'type 1 governance'. Euregio Scheldemond heeft haar basis in het Europese ideaal van integratie van grensregio's. Dit tracht men te bereiken door grensoverschrijdende afstemming van samenhangende beleidsfuncties, waarbij recentelijk duidelijker gefocust wordt op enkele prioritaire beleidsthema's, waardoor een versmalling van de functionele reikwijdte van de institutie optreedt. Uiteindelijk streeft men naar een integrale samenhang en eenheid van de grensregio, maar in de praktijk verloopt de interactie binnen Euregio Scheldemond langs de lijnen van de verschillende beleidsvelden, waardoor de partners overwegend functioneel verbonden zijn. De samenwerking in de Euregio wordt echter gedomineerd door de drie Scheldemondprovincies, en de betrokkenheid van lokale, private en non-gouvernementele actoren in de besluitvorming is beperkt, waardoor een regionaal-territoriale verbondenheid aan de samenwerking wordt toegevoegd. De RSD-Samenwerkingsorganisatie was de meest informele en zwakstverbonden institutie in de regio, waarin regionale partners op basis van gelijkwaardigheid overleg voerden. Met het aanvankelijke streven naar het ontwikkelen van een brede regionale visie, door regionale bestuurders, was in de eerste jaren nog sprake van een zekere territoriale verbondenheid. In de loop der tijd gingen de actoren in de RSD echter steeds meer samenwerken rond gemeenschappelijke beleidsissues, en ontstond een meer functionele verbondenheid. Zij ontwikkelde zich tot wat Allen & Cochrane (2007) een 'regionale vereniging' noemen, waarbij de institutie slechts facilitair was voor grensoverschrijdende samenwerking en niet territoriaal werd verankerd. Ondanks dat de RSD toegankelijk was voor non-gouvernementele actoren werd de RSD gedomineerd door publieke actoren. Dit regionaal-bestuurlijke karakter zorgt ervoor dat ook de RSD een lichte territoriale nuance heeft behouden.

De classificatie en ontwikkelingsrichting van de grensoverschrijdende instituties op basis van de primaire basis voor samenwerking (instrumenteel of identiteitsvormend) en de mate en aard van verbondenheid van de actoren (territoriaal of functioneel) ziet er schematisch uit als in figuur 5.1.

Uit deze schematische weergave wordt duidelijk dat de relatief territoriale instrumentele samenwerking in de Rijn-Schelde Delta opschuift in de richting van een instrumentele samenwerking met meer functionele verbondenheid van actoren, of dat hiermee in elk geval wordt geëxperimenteerd. Voor een toename van grensoverschrijdende samenwerking in Europese grensregio's op basis van idealistische verwantschap, zoals Blatter (2001, 2004) veronderstelt, is in de Rijn-Schelde Delta geen bewijs te vinden. Dit heeft te maken met de historisch gegroeide nationale tegenstellingen en belangenconflicten tussen de verschillende beleidsvelden, die voortkomen uit de sterke onderlinge afhankelijkheid van beleidsfuncties in de Schelderegio. Door deze grote diversiteit in de grensregio, ontplooiën de instituties geen symbolische of identiteitsvormende activiteiten, en verandert de wijze van interactie in de grensoverschrijdende besluitvorming ook niet van technocratisch in symbolisch. Wel wordt aan de traditionele hiërarchische, technocratisch-deductieve interactie een nieuwe vorm van interactie toegevoegd die een meer regionaal-bestuurlijk of regionaal-maatschappelijk en inductief karakter heeft en verloopt op basis van gelijkwaardigheid, en waarbij de ontwikkeling van gemeenschappelijke wensbeelden en beleidsdoelen leidinggevend is bij het streven naar consensus. De meest duidelijke voorbeelden hiervan

zijn de samenwerking in de RSD-Samenwerkingsorganisatie en de sturende rol die het 'Overleg Adviserende Partijen (OAP)' heeft gespeeld bij het opstellen van de 'Ontwikkelingsschets 2010' in de TSC. Het succes van deze inductieve regionaal-maatschappelijke interactie is echter niet overweldigend. De brede RSD-Samenwerkingsorganisatie is inmiddels opgeheven, en de aanvankelijk alom als succesvol beschouwde resultaten van het OAP worden momenteel tenietgedaan door politisering van de uitvoering van het natuurherstelprogramma. Deze ontwikkelingen hebben geleid tot grote spanningen tussen actoren in de regio, waardoor een brede inductieve maatschappelijke samenwerking in de Rijn-Schelde Delta momenteel niet meer te realiseren is.

Figuur 5.1: Grensoverschrijdende instituties in de Rijn-Schelde Delta



Uit deze ontwikkelingen blijkt dat voor het verklaren van de veranderingen in de vormgeving van de grensoverschrijdende institutionalisering in de Rijn-Schelde Delta de constructivistische visie van Blatter (2001, 2004) aangevuld dient te worden met een meer 'contextuele' visie zoals bijvoorbeeld Perkmann (1999, 2003, 2007) deze formuleert. Het blijkt binnen de grensoverschrijdende instituties in de Rijn-Schelde Delta namelijk lastig duidelijk afgebakende en door alle betrokkenen gedeelde beleidsdoelen te formuleren en hieraan ook concrete invulling te geven. De instituties zijn bovenal beleidsarena's waarin een grote verscheidenheid aan actoren opereert in een steeds veranderende institutionele context van kansen en beperkingen die zij zelf maar in beperkte mate vormgeven. De ontwikkeling en vormgeving van elke grensoverschrijdende institutie is het resultaat van zowel endogene regionale en supraregionale als exogene invloeden, zoals we in hoofdstuk 4 constateerden. De onderlinge afhankelijkheid van grensoverschrijdende beleidsfuncties in de regio kan dan ook niet gezien worden als de enige verklaring voor het ontstaan van meer informele, 'horizontale', inductieve vormen van samenwerking. Elke institutie doorloopt als gevolg van deze invloeden namelijk een eigen, uniek en historisch gegroeid institutionaliseringstraject.

Toch speelt deze onderlinge afhankelijkheid van grensoverschrijdende beleidsfuncties, naast 'contextuele' invloeden, anders dan Blatter (2001, 2004) en ook Perkmann (1999, 2003, 2007) constateren, wel een rol bij de veranderingen in besluitvorming in de Rijn-Schelde Delta, zodat ten aanzien van de grensoverschrijdende instituties niet gesproken kan worden van 'spaces of place'. Bewustwording bij beleidsmakers van deze functionele verbondenheid en van het feit dat deze het beste gemanaged kan worden op grensoverschrijdend regionaal niveau, leidt er toe dat ruimtelijke functies centraler komen te staan in de grensoverschrijdende beleidsontwikkeling, waardoor een zekere 'ontbundeling' ontstaat op basis van functionaliteit, en de instituties zeker geen coherente, maar ook niet allemaal pragmatische 'all-purpose instituties' zijn. Toch blijft, zoals ook Blatter (2001, 2004) constateert als algemeen beeld van de grensoverschrijdende institutionalisering in Europese grensregio's, territoriale verbondenheid in de Rijn-Schelde Delta een grote rol spelen. In het algemeen wordt de samenwerking in de Rijn-Schelde Delta nog steeds gedomineerd door publieke actoren, van nationaal/gewestelijk en recentelijk ook van regionaal niveau. In de Vlaams-Nederlandse en Internationale Scheldec commissie zijn het de nationale en gewestelijke partners die de bevoegdheden van deze instituties bepalen. De respectievelijk tijdelijke en beperkte toename van de betrokkenheid van regionale publieke, private en non-gouvernementele actoren in deze instituties moet gezien worden als een strategie van nationale/gewestelijke actoren die zich realiseren dat, onder druk van een complexer wordende grensoverschrijdende onderlinge afhankelijkheid als gevolg van met name de introductie van Europese wet- en regelgeving, regionale inbreng wenselijk is geworden voor het creëren van maatschappelijk en bestuurlijk draagvlak. Nationale strategieën als *decentralization* en *customization*, die in Brenner's (2005) theorie gezien worden als katalysatoren voor het ontstaan van regionale institutionele arrangementen, spelen dus zeker in het geval van de VNSC en in mindere mate de ISC een belangrijke rol. Bij een institutie als de RSD spelen nationale strategieën echter een zeer beperkte rol, en is vooral sprake van regionale zelforganisatie. Bij het ontstaan en functioneren van Euregio Scheldemond en in mindere mate de ISC is de introductie van Europese wet- en regelgeving de meest bepalende factor.

Regionale initiatieven, zoals de RSD-Samenwerkingsorganisatie en Euregio Scheldemond, die grotendeels los staan van de traditionele hiërarchische bestuurlijke structuren, en die worden gedomineerd door regionale publieke, private en non-gouvernementele actoren, blijken in de praktijk slecht in staat een fundamentele bijdrage te kunnen leveren aan de structurele integratie van belangrijke beleidsfuncties in de grensregio. Zij beperken zich tot kleinschalige projecten of vervallen in overleg zonder concrete resultaten. Bij het managen van grootschalige grensoverschrijdende beleidsissues blijft bilaterale interactie op supraregionaal niveau tussen Vlaanderen en Nederland toonaangevend, zodat vooral de directe grensoverschrijdende technisch-ambtelijke beleidsvoorbereiding en afstemming hierbij als fundamentele verandering in de grensoverschrijdende institutionele structuur overeind blijft. Van een duidelijke verschuiving van traditionele hiërarchische bestuursstructuren naar nieuwe, informele, flexibele, 'horizontaal' georganiseerde institutionele netwerken is zodoende geen sprake. De co-existentie van formele en informele governancestructuren in de Rijn-Schelde Delta kan gezien worden als een voorbeeld van wat Herschell (2007) 'twin-track institutionalisation' noemt. Instituties als Euregio Scheldemond en de RSD-Samenwerkingsorganisatie zijn voorbeelden van wat Deas & Lord (2006) een zijdelingse verschuiving van politieke besluitvorming noemen, waardoor een nieuwe bestuurlijke structuur ontstaat die al dan niet gebruikt kan worden als platform voor economische ontwikkeling en politieke besluitvorming. Dit soort nieuwe regionale instituties zijn een aanvulling op de bestaande en meer formele bestuursstructuren.

De toegenomen betrokkenheid van regionale publieke, private en non-gouvernementele actoren en de meer inductieve en 'horizontale' interactie op basis van gelijkwaardigheid kan gezien worden als een experimentele fase in de ontwikkeling van de grensoverschrijdende besluitvorming in de Rijn-Schelde Delta. Deze ontwikkelingen zijn duidelijk onderdeel van een historisch gegroeid institutionaliseringstraject. Er kan vooralsnog niet gesproken worden van re-territorialisering van politieke macht op het grensoverschrijdende regionale schaalniveau, hoewel uit de Hedwige-kwestie blijkt dat er wel een spanning is ontstaan tussen regionaal-maatschappelijke en ambtelijke beleidsontwikkeling enerzijds en politieke verantwoordelijkheid en publieke vertegenwoordiging op nationaal niveau anderzijds. De emancipatie van regionale actoren leidt echter niet tot territoriale fragmentatie, en van een afname van de soevereiniteit van de natiestaat is geen sprake. Met de introductie van de RSD-Samenwerkingsorganisatie en Euregio Scheldemond is recentelijk wel een nieuwe institutionele laag toegevoegd aan de bestaande bestuursstructuren, maar deze heeft, in overeenstemming met Perkmann's (1999, 2003, 2007) theorie, geen invloed op het functioneren van de traditionele hiërarchische bestuursstructuren. Een uitzondering hierop is de introductie van het maatschappelijk overleg in de Technische Scheldec commissie, waarbij 'horizontale', inductieve regionale interactie direct ingang vond in een traditionele hiërarchische institutie. Dit regionaal maatschappelijk overleg was echter 'top-down' geconstrueerd, en de betrokkenen participeerden in de eerste plaats op persoonlijke titel, en pas secundair als vertegenwoordigers van hun achterban. Hiermee is de noodzaak van publieke en politieke verantwoording, het nut van een goede communicatie, en het belang van de identiteitsvormende component voor een regionale beleidsontwikkende institutie, met het oog op het creëren van bestuurlijk, politiek en maatschappelijk draagvlak, onderschat. En het is de vraag of dit initiatief een vervolg zal krijgen. De toekomst zal moeten uitwijzen of de ontstane bestuurlijke spanning tussen regionaal-maatschappelijke en ambtelijke beleidsontwikkeling enerzijds en nationale politieke verantwoordelijkheid anderzijds wordt opgelost door politieke verantwoordelijkheid over te dragen aan het regionale bestuurlijk niveau, of door nationale bestuurders en politici weer een meer centrale rol te geven in de grensoverschrijdende beleidsontwikkeling. Pas dan zal duidelijk worden of een fundamentele en structurele verschuiving optreedt in de wijze van besluitvorming in de Schelderegio en in de politieke machtsverhoudingen tussen de verschillende schaalniveaus. De toevoeging van dit regionaal maatschappelijk overleg aan het functioneren van de vrij traditionele, hiërarchische Technische Scheldec commissie kan vooralsnog slechts gezien worden als een voorbeeld van het 'oplappen' van een formele, hiërarchische bestuursstructuur met een nieuwe netwerkstructuur, wat overigens wel het beeld nuanceert van het uitsluitend naast elkaar functioneren van 'type 1-' en 'type-2 governance-structuren'.

Door de als gevolg van bovengenoemde spanning ontstane impasse in de grensoverschrijdende samenwerking, is het niet te verwachten dat de samenwerking in de Rijn-Schelde Delta zich op korte termijn zal ontwikkelen in de richting van re-territorialisering van politieke macht op regionaal niveau. Verschillende bestuurders in de regio geven aan dat de scheidslijn tussen formele en informele samenwerking in de toekomst waarschijnlijk scherper wordt. Informele samenwerking zal zich waarschijnlijk ontwikkelen in de vorm van meer directe, en minder geïnstitutionaliseerde interactie tussen private en non-gouvernementele partners, die via de traditionele wegen invloed zullen proberen uit te oefenen op de nationale en regionale politiek, terwijl de formele hiërarchische grensoverschrijdende interactie het domein zal blijven van publieke actoren van voornamelijk nationaal/gewestelijk niveau. Het onderscheid tussen wat Hooghe & Marks (2003) 'type 1-' en 'type 2 governance' noemen, lijkt zodoende meer geaccentueerd te zullen worden. Wellicht komt deze pessimistische kijk op de voortgang van de

ontwikkeling van de grensoverschrijdende institutionalisering in de richting van '*multi-level governance*' voort uit de teleurstellingen over het conflict rond het natuurherstelprogramma en de 'ontpoldering' van de Hertogin Hedwigepolder, en zal deze trend zich, na het oplossen van de conflicten, en wellicht na een terugval op traditionele moeizame bilaterale onderhandelingen over een volgende verruiming van de Westerschelde, in de toekomst weldegelijk doorzetten. Maar een dergelijk conflict bewijst ook dat de Rijn-Schelde Delta met haar grensoverschrijdende instituties in de eerste plaats een beleidsarena is, dat grensoverschrijdende institutionalisering geen lineair proces is, en dat van een regionale, laat staan territoriale eenheid in de Rijn-Schelde Delta nog lang geen sprake is.

Literatuur

- Agnew, J.A. (1994), The Territorial Trap: the Geographical Assumptions of International Relations Theory. In: Review of International Political Economy, vol. 1, no. 1, pp. 53-80.
- Allen, J. & A. Cochrane (2007), Beyond the Territorial Fix: Regional Assemblages, Politics and Power. In: Regional Studies, vol. 41, no. 9, pp. 1161-1175.
- Anderson, J. & L. O'Dowd (1999), Borders, Border Regions and Territoriality: Contradictory Meanings, Changing Significance. In: Regional Studies, vol. 33, no. 7, pp. 593-604.
- Ast, van J. (2000), Interactief watermanagement in grensoverschrijdende riviersystemen. Delft: Uitgeverij Eburon.
- Baarda, D.B., M.P.M. de Goede & J. Teunissen (2001), Basisboek Kwalitatief Onderzoek. Groningen: Stenfert Kroese.
- Blatter, J. (2001), Debordering the World of States: Towards a Multi-level System in Europe and a Multi-polity System in North America? Insights from Border Regions. In: European Journal of International Relations, vol. 7, no. 2, pp. 175-209.
- Blatter, J. (2003), Beyond Hierarchies and Networks: Institutional Logics and Change in Transboundary Spaces. In: Governance, vol. 16, no. 4, pp. 503-526.
- Blatter, J. (2004), 'From Spaces of Place' to 'Spaces of Flows'? Territorial and Functional Governance in Cross-border Regions in Europe and North America. In: International Journal of Urban and Regional Research, vol. 28, no. 3, pp. 530-48.
- Brenner, N. (2005), New State Spaces: Urban Governance and the Rescaling of Statehood. Oxford: Oxford University Press.
- Bosch/Slabbers (2002), De Delta Centraal: Naar een internationaal landschap Rijn-Schelde-Delta. Den Haag: Bosch/Slabbers landschapsarchitecten.
- Brunet-Jailly, E. (2004), Toward a Model of Border Studies: What do we Learn from the Study of the Canadian-American Border? In: Journal of Borderlands Studies, vol. 19, no. 1, pp. 1-12.
- Castells, M. (1996), The Rise of the Network Society. Oxford: Blackwell.
- Coeck, C. (2012), Gemeentelijk Havenbedrijf Antwerpen: Manager Beleid en Strategie. Geïnterviewd op 9 maart 2012, te Antwerpen.**
- Deas, I & A. Lord (2006), From a New Regionalism to an Unusual Regionalism? The Emergence of Non-Standard Regional Spaces and Lessons for the Territorial Reorganisation of the State. In: Urban Studies, 2009, vol. 43, no. 10, pp. 1847-1877.
- Drijgers, A. (2012), Provincie Zeeland: Coördinator Ruimtelijke Ontwikkeling. Geïnterviewd op 27 maart 2012, te Middelburg.**
- ECORYS & Resource Analysis (2009), Verkeer- en vervoersprognoses binnenvaart Scheldegebied. Rotterdam: ECORYS Nederland BV & Resource Analysis.
- Euregio Scheldemond (2000), Gemeenschappelijk Ontwikkelingsconcept. Gent: Euregio Scheldemond.
- Euregio Scheldemond (2002¹), Eindverslag INTERREG IIA 1994-1999. Gent: Euregio Scheldemond.
- Euregio Scheldemond (2002²), Jaarverslag 2002. Gent: Euregio Scheldemond.
- Euregio Scheldemond (2003), Jaarverslag 2003. Gent: Euregio Scheldemond.
- Euregio Scheldemond (2004), Jaarverslag 2004. Gent: Euregio Scheldemond.
- Euregio Scheldemond (2005), Jaarverslag 2005. Gent: Euregio Scheldemond.
- Euregio Scheldemond (2008), Scheldemondfonds. Gent: Euregio Scheldemond.

- Euregio Scheldemond (2010), Samenwerken creëert kansen. Gent: Euregio Scheldemond.
- Euregio Scheldemond (2011¹), Toekomst grensoverschrijdende samenwerking. Gent: Euregio Scheldemond.
- Euregio Scheldemond (2011²), Twintig jaar grenzen verleggen. Gent: Euregio Scheldemond.
- Euregio Scheldemond Website (2011), Homepage van de Euregio Scheldemond. Beschikbaar op het World Wide Web: <<http://www.euregioscheldemond.be/index.phtml>>. Geraadpleegd: november 2011.
- EURES Scheldemond Website (2011), Homepage van EURES Scheldemond. Beschikbaar op het World Wide Web: <<http://www.euresscheldemond.info/>>. Geraadpleegd: november 2011.
- Gevaert, M. & Ph. Van Wesenbeeck (2012), Stad Gent: respectievelijk Projectleider Dienst Economie & Diensthoofd Dienst Stedenbouw en Ruimtelijke Planning. Geïnterviewd op 28 februari, te Gent.**
- Gualini, E. (2003), Cross-border Governance: Inventing Regions in a Trans-national Multi-level Polity. In: DISP, vol. 152, pp. 43-52.
- Gualini, E. (2004), Regionalization as 'Experimental Regionalism': The Rescaling of Territorial Policy-making in Germany. In: International Journal of Urban and Regional Research, vol. 28.2, June 2004, pp. 329-353.
- Gualini, E. (2006), The Rescaling of Governance in Europe: New Spatial and Institutional Rationales. In: European Planning Studies, vol. 14, no. 7, pp. 881-904.
- Herrschel, T. (2005), 'Competing Regionalisation' through Territory and Cluster Networks: Experiences from Post-socialist Eastern Germany. In: GeoJournal, vol. 62, pp. 59-70.
- Herrschel, T. (2007), Regions between Imposed Structure and Internally Developed Response. Experiences with Twin Track Regionalisation in Post-socialist Eastern Germany. In: Geoforum, vol. 38, pp. 469-484.
- Hooghe, L. & G. Marks (2003), Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-level Governance. In: The American Political Science Review, vol. 97, no. 2, pp. 233-243.
- ICBS (1994), Verdrag inzake de bescherming van de Schelde. Charleville-Mézières: Internationale Commissie voor de Bescherming van de Schelde.
- ICBS (1997), Rapport: De kwaliteit van de Schelde 1994. Antwerpen: Internationale Commissie voor de Bescherming van de Schelde.
- ICBS (1998), Schelde Actieprogramma. Antwerpen: Internationale Commissie voor de Bescherming van de Schelde.
- ICBS (2001), Tussentijds Evaluatierapport Schelde-Actieprogramma. Antwerpen: Internationale Commissie voor de Bescherming van de Schelde.
- INTERREG Vlaanderen-Nederland Website (2011), Homepage van INTERREG Vlaanderen-Nederland. Beschikbaar op het World Wide Web: <<http://www.grensregio.eu/>>. Geraadpleegd: november 2011.
- ISC (2002), Scheldeverdrag. Gent: Internationale Scheldecommissie.
- ISC (2008), Jaarverslag 2008. Antwerpen: Internationale Scheldecommissie.
- ISC (2009¹), Brochure Internationaal Scheldestroomgebiedsdistrict; Overkoepelend deel van het beheerplan. Antwerpen: Internationale Scheldecommissie.
- ISC (2009²), Europese Kaderrichtlijn Water 2000/60/EG. Overkoepelend deel van het beheerplan van het internationale Scheldestroomgebiedsdistrict. Antwerpen: Internationale Scheldecommissie.

- ISC (2009³), Jaarverslag 2009. Antwerpen: Internationale Scheldecommissie.
- ISC (2010¹), Brochure 15 jaar ISC 1995-2010. Antwerpen: Internationale Scheldecommissie.
- ISC (2010²), Rapport over de evolutie van de kwaliteit van het Scheldewater 1998-2007. Antwerpen: Internationale Scheldecommissie.
- ISC Website (2011), Homepage van de Internationale Scheldecommissie. Beschikbaar op het World Wide Web: <<http://www.isc-cie.org/>>. Geraadpleegd: november 2011.
- Johnson, C.M. (2008), Euro-politics of Scale: Competing Visions of the Region in Eastern Germany. In: *GeoJournal*, vol. 72, pp. 75-89.
- Johnson, C.M. (2009), Cross-Border Regions and Territorial Restructuring in Central Europe: Room for More Transboundary Space. In: *European Urban and Regional Studies*, 2009, vol. 16, no. 2, pp. 177-191.
- Keating, M. (1998), *The New Regionalism in Western Europe; Territorial Restructuring and Political Change*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.
- Klap, V. (2012), Provincie Zeeland: Senior Beleidsmedewerker Water. Geïnterviewd op 27 maart 2012, te Middelburg.**
- Klinkers Public Policy Consultants (2005), Evaluatie van ProSes; het Vlaams-Nederlands project tot vaststelling van een integraal pakket van maatregelen op het vlak van toegankelijkheid, veiligheid en natuurlijkheid in het Schelde-estuarium. Bergen op Zoom: Projectdirectie ontwikkelingsschets Schelde-estuarium.
- Laan, van der C. & I. Weel (2012), 'Strijd Hedwigepolder was ook een strijd tegen ambtelijk establishment'. In: *Trouw*, 20 april 2012.
- Mansfield, B. (2005), Beyond Rescaling: Reintegrating the 'National' as a Dimension of Scalar Relations. In: *Progress in Human Geography*, vol. 29, no. 4, pp. 458-473.
- Mierlo, T. van (2012), Zeeuwse Milieufederatie: Directeur. Geïnterviewd op 14 februari 2012.*
- o2 consult & ECORYS-NEI (2002), Quick scan RoBrAnt+. Antwerpen: Studiegroep Omgeving.
- OAP (2004), "Over de drempel": Eindadvies van het Overleg Adviserende Partijen over de voorstellen voor besluiten van de Ontwikkelingsschets 2010 Schelde-estuarium. Brussel: p/a Secretariaat-Generaal van de Benelux Economische Unie.
- Ohmae, K. (1995), *The End of the Nation State: the Rise of Regional Economies*. London: HarperCollins.
- PC Website (2011), Homepage van de Permanente Commissie van Toezicht op de Scheldevaart. Beschikbaar op het World Wide Web: <<http://www.vts-scheldt.net/>>. Geraadpleegd: december 2011.
- Perkmann, M. (1999), Building Governance Institutions Across European Borders. In: *Regional Studies*, 1999, vol. 33, no. 7, pp. 657-667.
- Perkmann, M. (2003), Cross-border Regions in Europe: Significance and Drivers of Regional Cross-border Co-operation. In: *European Urban and Regional Studies*, 2003, vol. 10, no. 2, pp. 153-171.
- Perkmann, M. (2007), Policy Entrepreneurship and Multilevel Governance: A Comparative Study of European Cross-border Regions. In: *Environment and Planning C: Government and Policy*, 2007, vol. 25, pp. 861-879.
- Projectbureau LTV (2001¹), Langetermijnvisie Schelde-estuarium. Delft: Resource Analysis.
- Projectbureau LTV (2001²), Toelichting bij de Langetermijnvisie Schelde-estuarium. Delft: Resource Analysis.

- ProSes (2004), Ontwikkelingsschets 2010 Schelde-estuarium; Bijlagenrapport. Bergen op Zoom: Projectdirectie ontwikkelingsschets Schelde-estuarium.
- ProSes (2005), Ontwikkelingsschets 2010 Schelde-estuarium; Besluiten van de Nederlandse en Vlaamse regering. Bergen op Zoom: Projectdirectie ontwikkelingsschets Schelde-estuarium.
- ProSes2010 (2005), Scheldestroom 1, oktober 2005. Bergen op Zoom: ProSes2010.
- ProSes2010 (2006¹), Scheldestroom 4, juli 2006. Bergen op Zoom: ProSes2010.
- ProSes2010 (2006²), Scheldestroom 5, oktober 2006. Bergen op Zoom: ProSes2010.
- ProSes2010 (2007¹), Scheldestroom 8, juli 2007. Bergen op Zoom: ProSes2010.
- ProSes2010 (2007²), Scheldestroom 9, augustus 2007. Bergen op Zoom: ProSes2010.
- Provincie Antwerpen, Provincie Oost-Vlaanderen, Provincie West-Vlaanderen, Gedeputeerde Staten van Noord-Brabant, Gedeputeerde Staten van Zeeland & Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland (2011), Intentieverklaring Vlaams-Nederlandse Delta. Antwerpen: Vlaams-Nederlandse Delta.
- Rijn-Schelde Delta (1999), Eerste Delta-Akkoord. Bergen op Zoom: Rijn-Schelde Delta Samenwerkingsorganisatie.
- Rijn-Schelde Delta (2001), Brochure Rijn-Schelde-Delta samenwerking. Bergen op Zoom: Rijn-Schelde Delta Samenwerkingsorganisatie.
- Rijn-Schelde Delta (2002/2003), Tussenevaluatie & Actualisering RSD Samenwerkingsorganisatie. Bergen op Zoom: Rijn-Schelde Delta Samenwerkingsorganisatie.
- Rijn-Schelde Delta (2004¹), Probleemstellingsnota RoBrAnt+. Bergen op Zoom: Rijn-Schelde Delta Samenwerkingsorganisatie.
- Rijn-Schelde Delta (2004²), RoBrAnt+ Startnota. Bergen op Zoom: Rijn-Schelde Delta Samenwerkingsorganisatie.
- Rijn-Schelde Delta (2005¹), Ontwerp Tweede Delta-Akkoord. Bergen op Zoom: Rijn-Schelde Delta Samenwerkingsorganisatie.
- Rijn-Schelde Delta (2005²), Positiebepaling RSD. Bergen op Zoom: Rijn-Schelde Delta Samenwerkingsorganisatie.
- Rijn-Schelde Delta (2005³), Projectomschrijving DeltaLandschap. Bergen op Zoom: Rijn-Schelde Delta Samenwerkingsorganisatie.
- Rijn-Schelde Delta (2005⁴), Tweede Delta-Akkoord. Bergen op Zoom: Rijn-Schelde Delta Samenwerkingsorganisatie.
- Rijn-Schelde Delta (2006¹), Grensoverschrijdend Perspectief RoBrAnt+; Visie & Onderzoek. Bergen op Zoom: Rijn-Schelde Delta Samenwerkingsorganisatie.
- Rijn-Schelde Delta (2006²), Quick Scan en BeleidsMonitor DeltaLandschap. Bergen op Zoom: Rijn-Schelde Delta Samenwerkingsorganisatie.
- Rijn-Schelde Delta (2007), LandschapsManifest voor de Rijn-Schelde Delta. Bergen op Zoom: Rijn-Schelde Delta Samenwerkingsorganisatie.
- Rijn-Schelde Delta (2008), De 'Rijn-Schelde Delta' als de Multimodale Aanlegsteiger van Europa. Bergen op Zoom: Rijn-Schelde Delta Samenwerkingsorganisatie.
- Rijn-Schelde Delta (2010), Activiteitenplan 2010. Bergen op Zoom: Rijn-Schelde Delta Samenwerkingsorganisatie.
- Rijn-Schelde Delta (2010²), Plannen- en Projectenmonitor; Mobiliteit en Infrastructuur in de Rijn-Schelde Delta. Bergen op Zoom: Rijn-Schelde Delta Samenwerkingsorganisatie.

- Rijn-Schelde Delta (2011), Verkenning toekomstige samenwerking Vlaams-Nederlandse Delta; Vloeibaar bestuur voor de Vlaams-Nederlandse Delta. Bergen op Zoom: Rijn-Schelde Delta Samenwerkingsorganisatie.
- RSD Website (2011), Homepage van de Rijn-Schelde Delta Samenwerkingsorganisatie. Beschikbaar op het World Wide Web: <<http://www.rsdelta.eu/nl/portal?p=main>>. Geraadpleegd: november 2011.
- ScaldWIN Website (2011), Homepage van ScaldWIN, een project voor een betere waterkwaliteit in het internationale stroomgebiedsdistrict van de Schelde. Beschikbaar op het World Wide Web: <<http://www.scaldwin.org/>>. Geraadpleegd: november 2011.
- Scheldemonitor Website (2011), Homepage van de Scheldemonitor: een Vlaams-Nederlands kennis – en informatiesysteem voor onderzoek en monitoring in het Schelde-estuarium. Beschikbaar op het World Wide Web: <<http://www.scheldemonitor.org/>>. Geraadpleegd: november 2011.
- SIC (2002), Schelde Nieuwsbrief, maart 2002, nummer 30. Middelburg: Schelde InformatieCentrum.
- SIC (2007), Scheldekrant nummer 5, 2007. Middelburg/Oostende: Schelde InformatieCentrum.
- SIC (2010), Scheldenieuwsbrief nr. 62, maart 2010. Middelburg/Oostende: Schelde InformatieCentrum.
- SIC Website (2011), Homepage van het Schelde InformatieCentrum. Beschikbaar op het World Wide Web: <<http://www.scheldenet.be/~.nl>>. Geraadpleegd: november 2011.
- Swyngedouw, E. (2004), Globalisation or 'Glocalisation'? Networks, Territories and Rescaling. In: Cambridge Review of International Affairs, vol. 17, no. 1, pp. 25-48.
- Symens, P. (2012), Natuurpunt: Beleidscoördinator Dienst Beleid, Beleidsmedewerker Dienst Beheer. Geïnterviewd op 13 maart 2012, te Mechelen.**
- Terlouw, K. (2008), The discrepancy in *PAMINA* between the European image of a cross-border region and cross-border behaviour. In: Geojournal, 2008, vol. 73, pp. 103-116.
- Timmerman, J. (2012), Ministerie van Infrastructuur en Milieu: Senior Beleidsadviseur Water en Klimaatadaptatie, Delegatiesecretaris voor Nederland bij de Internationale Scheldecommissie. Geïnterviewd op 23 februari, te Den Haag.**
- TSC (2005), Verdrag tussen de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaams Gewest, enerzijds, en het Koninkrijk der Nederlanden, anderzijds, inzake de samenwerking op het gebied van beleid en beheer in het Schelde-estuarium. Middelburg: Technische Scheldecommissie.
- Vanellander, T., B. Kuipers, J. Hintjens & M. van der Horst (2011), Ruimtelijk-economische en logistieke analyse: de Vlaams-Nederlandse Delta in 2040. Antwerpen/Rotterdam: Universiteit Antwerpen & Erasmus Universiteit Rotterdam.
- VLIZ (2003), Hoe diep is het water tussen Vlaanderen en Nederland? Dossier grensoverschrijdende Schelde-initiatieven. Oostende: Vlaams Instituut voor de Zee.
- VLIZ (2011), Indicatoren voor het Schelde-estuarium. Oostende: Vlaams Instituut voor de Zee.
- VMM (2004), Scaldit-rapport. Transnationale analyse van de toestandsbeschrijving voor het internationale stroomgebiedsdistrict van de Schelde: pilootproject voor het testen van de Europese richtsnoeren. Erembodegem: Vlaamse Milieumaatschappij.

- VMM (2006), Scaldit-rapport. Waterbeheerkwesties. Belangrijke waterbeheerkwesties van algemeen belang in het internationale stroomgebiedsdistrict Schelde. Erembodegem: Vlaamse Milieumaatschappij.
- VNDelta Website (2012), Homepage van de Vlaams-Nederlandse Delta. Beschikbaar op het World Wide Web: <<http://www.vndelta.eu/>>. Geraadpleegd: januari 2012.
- VNSC Website (2011), Homepage van de Vlaams-Nederlandse Scheldec commissie. Beschikbaar op het World Wide Web: <<http://vnsc.eu/>>. Geraadpleegd: november 2011.
- Voets, J. & F. De Rynck (2004), Het 'Project Gentse Kanaalzone': Naar een onderzoekskader voor gebiedsgerichte beleidsvorming. Leuven: Steunpunt beleidsrelevant onderzoek – bestuurlijke organisatie Vlaanderen.
- Vries, de J. (2002), Grenzen verkend: Internationalisering van de ruimtelijke planning in de Benelux. Delft: DUP Science.
- Vries, de J. (2008), Cross-border co-operation in the Rhine-Scheldt Delta; The long road of institution building. In: Central and Eastern European Development Studies (CEEDES), 2008, II, pp. 51-66.
- Vries, de J., Harbers, A. & F. Verwest (2007), Grensoverschrijdende projecten in Nederland en Vlaanderen: leren van HSL-Zuid, Schelde en IJzeren Rijn. Rotterdam/Den Haag: NAI Uitgevers/Ruimtelijk Planbureau.

- * kort telefoongesprek
- ** face-to-face interview

Afbeeldingen

Titelblad (van boven naar beneden):

- Foto door Pim Wolf, beschikbaar op VNSC Website, 2012;
- Foto door Lex Kattenwinkel, beschikbaar op VNSC Website, 2012;
- VNSC Website, 2012;
- Rijn-Schelde Delta (2009¹), Grensoverschrijdende afstemming vervoer gevaarlijke stoffen: onderzoeksrapport; analyse van beleidspraktijken in Vlaanderen en Nederland. Bergen op Zoom: Rijn-Schelde Delta Samenwerkingsorganisatie.
Hoofdstuk 1 | pagina 11:
- Euregio Scheldemond (2011²), Twintig jaar grenzen verleggen. Gent: Euregio Scheldemond.
Hoofdstuk 3 | pagina 44:
- *Linksboven:* Rijn-Schelde Delta (2009²), Multimodaal Actieplan RSD in Europees perspectief. Bergen op Zoom: Rijn-Schelde Delta Samenwerkingsorganisatie.
Rechtsboven: Euregio Scheldemond Website, 2012.
- *Linksonder:* VMM (2004), Scaldit-rapport. Transnationale analyse van de toestandbeschrijving voor het internationale stroomgebiedsdistrict van de Schelde: pilootproject voor het testen van de Europese richtsnoeren. Erembodegem: Vlaamse Milieumaatschappij.
Rechtsonder: VNSC Website, 2012.
Hoofdstuk 4 | pagina 160:
- Rijn-Schelde Delta (2006²), Quick Scan en BeleidsMonitor DeltaLandschap. Bergen op Zoom: Rijn-Schelde Delta Samenwerkingsorganisatie.

Interviews

In chronologische volgorde:

1) Timmerman, J. (Jos); Senior Beleidsadviseur Water en Klimaatadaptatie bij Ministerie van Infrastructuur en Milieu & Delegatiesecretaris voor Nederland bij de Internationale Scheldecommissie. Geïnterviewd op 23 februari, te Den Haag. Duur van het interview: 1¼ uur.

Besproken onderwerpen:

De Internationale Scheldecommissie (ISC):

- Type institutie en werking: interactiefrequentie, kenmerkende actoren;
- Betrokkenheid van non-gouvernementele actoren;
- Invloed van Europese wet- en regelgeving en veranderingen in het denken over integraal watermanagement;
- Invloed van Europese cofinanciering;
- Interne en externe communicatie van de institutie;
- Relaties tot andere grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden in de regio, en invloed van de ‘ontpolderingsdebatten’ op het functioneren van de institutie;
- Het belang dat de verschillende nationale en gewestelijke partijen hechten aan de ISC als institutie;
- Verwachtingen voor de toekomst met het oog op eventuele reterritorialisering van politieke macht op stroomgebiedsniveau, en de ontwikkelingsrichting van de institutie met betrekking tot integraal, interactief waterbeheer.

2) Gevaert, M. (Mieke) & Ph. (Philippe) van Wesenbeeck; respectievelijk Projectleider Dienst Economie & Diensthoofd Dienst Stedenbouw en Ruimtelijke Planning bij Stad Gent. Geïnterviewd op 28 februari, te Gent. Duur van het interview: 1½ uur.

Besproken onderwerpen:

Gentse / Grenzeloze Kanaalzone:

- Het ontstaan van de samenwerking;
- De invloed van Europese cofinanciering en de rol van Euregio Scheldemond;
- Stagnatie van de samenwerking:
 - Hervormingen in de Belgische ruimtelijke planning;
 - De invloed van de ‘politieke kleur’ van bestuurders op de voortgang of stagnatie van grensoverschrijdende samenwerking in bepaalde beleidsvlakken in de Kanaalzone;
 - Het belang van individuele personen met visie en mandaat op belangrijke bestuurlijke posities;
 - Het belang van gedeelde belangen en gezamenlijke beleidsonderwerpen;
 - De invloed van veranderingen in het beleid van nationale en gewestelijke actoren, en van de introductie van belangrijke nieuwe infrastructurele verbindingen (Westerscheldetunnel, Seine-Scheldeverbinding);
 - De invloed van mogelijkheden voor het creëren van grensoverschrijdende synergiën op het gebied van economie en arbeidsmarkt;
 - De invloed van regionale allianties tussen zeehavens.

- De recente hernieuwde samenwerking: veranderingen ten opzichte van de samenwerking in de jaren negentig (de verschuiving van ruimtelijke planning naar economische samenwerking).

Euregio Scheldemond:

- De rol van Euregio Scheldemond bij grensoverschrijdende samenwerking in de regio;
- Relaties tussen Euregio Scheldemond en andere grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden in de regio, zoals Grenzeloze Kanaalzone.

De Rijn-Schelde Delta Samenwerkingsorganisatie:

- Type institutie en functioneren;
- Van visievorming naar meer praktische samenwerking;
- Voorbeelden van projecten (bijvoorbeeld DeltaLandschap), en de invloed van belangentegenstellingen tussen de verschillende deelregio's;
- Stagnatie van de samenwerking: afname van het geloof in regiobrede regionale planning, en spanningen tussen deelregio's;
- Het belang van individuele personen.

Knelpunten en mogelijkheden voor toekomstige samenwerking in de regio: het belang van gezamenlijke agendapunten, het gevaar van overleg zonder resultaat, en het belang van persoonlijke relaties tussen bestuurders.

3) Coeck, C. (Chris); Manager Beleid en Strategie bij Gemeentelijk Havenbedrijf Antwerpen. Geïnterviewd op 9 maart 2012, te Antwerpen. Duur van het interview: 1 uur.

Besproken onderwerpen:

De Vlaams-Nederlandse Scheldecommissie:

- Type institutie;
- Betrokkenheid van regionale private en non-gouvernementele actoren: het Overleg Adviserende Partijen (OAP) en een eventuele permanente vertegenwoordiging van regionale maatschappelijke actoren; het Stakeholders Advies Forum (SAF);
- Het functioneren van de Technische Scheldecommissie (TSC), ProSes en het OAP ten tijde van het opstellen van 'Ontwikkelingsschets 2010';
- De invloed van Europese wet- en regelgeving op het wijzigen van de werking van de TSC;
- De visie van Havenbedrijf Antwerpen op de discussie rond het natuurherstelprogramma en het 'ontpolderingsdebat', en de eventuele doorwerking hiervan in de huidige samenwerking rond de Schelde;
- De mogelijkheden voor toekomstige integrale samenwerking rond de Schelde.

De Rijn-Schelde Delta Samenwerkingsorganisatie (RSD) / Vlaams-Nederlandse Delta:

- Eventuele relaties van de RSD met andere grensoverschrijdende initiatieven in de regio;
- Type institutie en het functioneren van de institutie door de jaren heen;
- Het belang van de RSD voor het Havenbedrijf Antwerpen;
- Stagnatie van de samenwerking:
 - Van visievorming naar economisch-logistieke afstemming;
 - Het gebrek aan focus en bestuurlijke daadkracht;
 - De invloed van wijzigingen in de personele bezetting van belangrijke bestuurlijke functies in de regio, en het belang van individuele bestuurders;
 - Het belang van gemeenschappelijke onderwerpen.
- De omvorming van de RSD naar Vlaams-Nederlandse Delta;

- Multi-portuair denken;
- Organisatorische structuur en financiering van Vlaams-Nederlandse Delta;
- Verschillen ten opzichte van de RSD, en de schaduw van de mislukte Rijn-Schelde Delta Samenwerkingsorganisatie;
- Visie van Havenbedrijf Antwerpen op de gewenste vorm van samenwerking in Vlaams-Nederlandse Delta: concrete projectmatige samenwerking vs. uitwisseling van ervaringen.
- Toename van de directe samenwerking tussen zeehavens in de regio, en de invloed van Europese wet- en regelgeving hierop.

Knelpunten en mogelijkheden voor verdere samenwerking in de regio: informele economisch-logistieke uitwisseling in plaats van relatief formele grensoverschrijdende ruimtelijke planning.

4) Symens, P. (Peter); Beleidscoördinator Dienst Beleid & Beleidsmedewerker Dienst Beheer bij Natuurpunt. Geïnterviewd op 13 maart 2012, te Mechelen. Duur van het interview: 1¼ uur.

Besproken onderwerpen:

De toegenomen betrokkenheid van natuur- en milieuorganisaties bij (grensoverschrijdende) besluitvorming in de voorbije decennia:

- Relaties met overheidsdiensten;
- Invloed van de opeenvolgende onderhandelingen over de verruiming van de Westerschelde;
- Invloed van Europese wet- en regelgeving;
- Relaties tussen natuur- en milieuorganisaties en havenbedrijven;

Vlaams-Nederlandse Scheldec commissie:

- De werking / besluitvorming van de Technische Scheldec commissie (TSC), ProSes en het OAP rond het opstellen van de 'Ontwikkelingsschets 2010':
 - Ervaringen vanuit de natuur- en milieuorganisaties;
 - Het belang van functionele samenhang enerzijds en de introductie van Europese wet- en regelgeving anderzijds voor de transformatie van de TSC rond het opstellen van 'OS2010';
 - Het 'ontsporen' van de uitvoering van 'OS2010' in Nederland.
- De discussie over het natuurcompensatieprogramma en het 'ontpolderen' van de Hertogin Hedwigepolder:
 - De mate van integraliteit van 'OS2010' en de juridische samenhang van de pijlers toegankelijkheid, veiligheid, natuurlijkheid;
 - Verwachte ontwikkelingen.
- Het uitblijven van structurele opvolging van het OAP binnen de VNSC, en de onmogelijkheid van een regiobrede maatschappelijke samenwerking als gevolg van de spanningen in de regio rond het natuurherstelprogramma.

De Rijn-Schelde Delta Samenwerkingsorganisatie:

- De ervaringen vanuit de natuur- en milieuorganisaties: het gebrek aan daadkracht en praktisch nut van de institutie;
- Verwachtingen ten aanzien van de nieuwe institutie Vlaams-Nederlandse Delta.

Internationale Scheldec commissie:

- De betrokkenheid van non-gouvernementele actoren (natuur- en milieuorganisaties);
- Het functioneren van de institutie;
- De mogelijkheid van een ontwikkeling van de ISC in de richting van een meer integraal waterbeheer met concentratie van politieke macht op stroomgebiedsniveau.

Knelpunten en mogelijkheden voor toekomstige samenwerking in de regio: het ontbreken van, en de onmogelijkheid van het creëren van, een regiobreed grensoverschrijdend platform; directe samenwerking tussen natuur- en milieuorganisaties en havenbedrijven; 'bottom-up' ontstaande informele contacten in plaats van 'top-down' geconstrueerde formele structuren.

5) Klap, V. (Vincent); Senior Beleidsmedewerker Water bij Provincie Zeeland. Geïnterviewd op 27 maart 2012, te Middelburg. Duur van het interview: 1 uur.

Besproken onderwerpen:

Vlaams-Nederlandse Scheldec commissie:

- Het functioneren van de TSC, ProSes en OAP rond het opstellen van 'OS2010';
- De voorgeschiedenis van eerdere onderhandelingen over verruiming van de Westerschelde, en de invloed van de functionele samenhang van grensoverschrijdende beleidsissues enerzijds en van Europese wet- en regelgeving anderzijds op de transformatie van de besluitvorming rond 'OS2010'.
- De discussie over het natuurcompensatieprogramma en het 'ontpolderen' van de Hertogin Hedwigepolder:
 - De mate van integraliteit van 'OS2010' en de juridische samenhang van de pijlers toegankelijkheid, veiligheid, natuurlijkheid;
 - Een Vlaams-Nederlands probleem vs. een sectoraal probleem;
 - Verwachte ontwikkelingen: de huidige uitvoeringsfase, de voortgang van de ambtelijke samenwerking, en het gebrek aan draagvlak voor een regiobreed maatschappelijk overleg rond ruimtelijke ordening (en het belang van individuele personen in belangrijke bestuurlijke functies).
- Het uitblijven van structurele opvolging van het OAP binnen de VNSC: Het Stakeholders Advies Forum.

Internationale Scheldec commissie:

- De eventuele relatie tussen de VNSC en de ISC;
- Het functioneren van de ISC: verhoudingen tussen de verschillende nationale en gewestelijke partijen;
- De betrokkenheid van non-gouvernementele organisaties (natuur- en milieuorganisaties) en hun rol binnen de ISC.

6) Drijgers, A. (Arjen); Coördinator Ruimtelijke Ontwikkeling bij Provincie Zeeland. Geïnterviewd op 27 maart 2012, te Middelburg. Duur van het interview: 1½ uur.

Besproken onderwerpen:

Euregio Scheldemond:

- Institutionele structuur en werking: veranderingen in de loop der jaren;
- De positie / het belang van Euregio Scheldemond en het INTERREG-programma in de praktijk van grensoverschrijdende samenwerking in de Rijn-Schelde Delta: een

discrepanctie tussen het schaalniveau van de Euregio en de functionele reikwijdte van de grensoverschrijdende beleidsissues, en de invloed van institutionele belangen in de regio;

- De fusie tussen Euregio Scheldemond en Euregio Benelux Middengebied;
- De toekomstige hervorming van het INTERREG-systeem.

Institutionele verhoudingen in de grensoverschrijdende samenwerking in de Rijn-Schelde Delta:

- De verschillende rollen van Euregio Scheldemond, de Rijn-Schelde Delta Samenwerkingsorganisatie en de Benelux-commissie VlaNed;
- De (on)mogelijkheid van het samenvoegen van institutionele capaciteiten van verschillende grensoverschrijdende instituties in de regio, en de rol van institutionele belangen hierbij;
- Verhoudingen en relaties tussen de verschillende grensoverschrijdende instituties in de regio;
- De moeilijkheid van het vinden van het juiste schaalniveau voor grensoverschrijdende samenwerking.

De Rijn-Schelde Delta Samenwerkingsorganisatie / Vlaams-Nederlandse Delta:

- Het functioneren van de RSD: bruggen slaan en stroomlijning van regelgeving in plaats van beleidsafstemming;
- Het mislukken van de afstemming van concrete ruimtelijke projecten als gevolg van de veelheid aan partijen, belangentegenstellingen en politieke gevoeligheden binnen het samenwerkingsverband;
- De overgang van de RSD naar Vlaams-Nederlandse Delta:
 - Het belang van gezamenlijke beleidsonderwerpen in alle deelregio's (havens);
 - Van brede 'diagonale' samenwerking in de RSD naar een smalle functionele samenwerking;
 - Betrokken partijen in VN-Delta, de organisatorische structuur, en de financiering van de organisatie;
 - Het belang van bestuurlijke relaties voor een succesvolle grensoverschrijdende samenwerking;
 - Het belang van individuele personen.

Grenzeloze Kanaalzone:

- Verschuiving van concrete samenwerking rond ruimtelijke ordening in de jaren negentig naar een kleinschalige, meer informele samenwerking rond verschillende onderwerpen;
- De rol van INTERREG-cofinanciering.

