

2

Gebiedsgericht beleid in de praktijk

**Geïntegreerde
gebiedsgerichte projecten,
meer dan een experiment**

Inhoudstafel

Voorwoord	5
Inleiding	7
De Leievallei tussen Wervik en Kortrijk	11
Canal link	25
Oudlandpolder	37
Strategisch projectgebied Nieuwpoort	51
Het lange termijn rendement van het gebiedsgericht beleid door Rik Houthaeye	65
Gebiedsgerichte geïntegreerde projecten: bestuurskundige creativiteit uit noodzaak door Joris Voets	775
Bibliografie	91
Colofon	92

Voorwoord

Dit is het tweede Cahier in een publicatiereeks “gebiedsgericht beleid in de praktijk”. Daarmee wil de provincie West-Vlaanderen de vele beleidsontwikkelingen en gebiedsgerichte initiatieven van de afgelopen jaren systematiseren en voor een geïnteresseerd publiek toegankelijk maken, én tezelfdertijd kritische reflectie en debat daaromtrent stimuleren.

Na een evaluatie van de leefbaarheidsaanpak in de Westhoek zoemen we deze keer in op een aantal geïntegreerde gebiedsgerichte projecten. Wat begon als een landschapsstudie op het grondgebied van één gemeente mondde uiteindelijk uit in een globale gebiedsvisie en een geïntegreerd actieplan voor de Leievallei van Kortrijk tot Wervik. In het hinterland van de kust lag een toeristisch-recreatieve visie dan weer aan de basis van een gestructureerde samenwerking tussen de provincie en drie gemeenten voor de ontwikkeling van de Oudlandpolder. Of nog, in de kanaalzone Roeselare-Leie was de vraag van het Streekplatform “of de provincie een initiatief kon nemen voor een betere landschappelijke integratie van bedrijfsgebouwen en terreinen” de aanzet voor een studieproces over bestuurlijke, sectorale en ruimtelijke grenzen heen. Tot slot was het unieke karakter van de IJzermonding en de vraag tot uitbreiding van de jachthaven in Nieuwpoort de aanleiding voor de opmaak van een structuurschets en een geïntegreerd actieplan.

Deze vier cases, met name de Leievallei, Oudlandpolder, Canal link en het strategisch project Nieuwpoort, worden in dit cahier op vlak van methodische aanpak uitvoerig beschreven. Deze is er immers op gericht om, op basis van een geïntegreerde procesvoering, een antwoord te bieden op complexe maatschappelijke problemen. Maar het is tevens een tijdsintensief proces waarvan de uitkomst niet altijd op voorhand duidelijk is.

Vandaar stelt zich de vraag of dit soort experimenten een voldoende meerwaarde bieden? Daarom hebben we twee deskundigen gevraagd om deze cases kritisch tegen het licht te houden. Rik Houthaeve heeft als planoloog zelf een uitgebreide ervaring met de begeleiding van dit soort processen en heeft als wetenschapper meegewerkt aan diverse publicaties daaromtrent. Joris Voets heeft als bestuurswetenschapper onder meer uitgebreid onderzoek gedaan rond het ROM- project in de Gentse Kanaalzone. Beide komen, vanuit een eigen invalshoek, tot de vaststelling dat de faciliterende rol van de provincie bij de invulling van deze vrije ruimte loont.

Het uiteindelijk succes van de aanpak van de beschreven projecten hangt echter af van de mate van structurele inbedding in het beleid en het politiek engagement dat ermee gepaard gaat. Het is daarom gepast hier ook de vele partners te danken waarmee we in het kader van de vier beschreven projecten de voorbije jaren intens hebben samengewerkt. We hebben samen een traject doorlopen waarbij we veel van elkaar hebben kunnen leren.

Rik Samyn
Diensthooft gebiedsgerichte werking

Jan Durnez
Gedeputeerde gebiedsgerichte werking

Inleiding

In eerdere publicaties werd reeds uitgebreid stilgestaan bij de ontstaansgeschiedenis en de evolutie van het gebiedsgericht beleid van de provincie West-Vlaanderen (zie o.m. de publicatie 'De ene streek is de andere niet ...' 10 jaar gebiedsgerichte werking in de provincie West-Vlaanderen). Kort samengevat hadden we het hierbij over een algemene organisatiestrategie enerzijds en een gedeconcentreerde uitbouw via de inzet van een groep gebiedsgerichte werkers in de diverse streken van de provincie anderzijds. We evolueerden sinds 1996 van een bij uitstek sectorale aanpak in de aanvangsfase, via de introductie van het streekhuisconcept in 2000, naar een meer geïntegreerde benadering op vandaag.

In dit cahier willen we focussen op een werkvorm die illustratief is voor die evolutie naar een meer geïntegreerde benadering. Naast een meer structurele samenwerking met partners in de diverse streken, werden in bepaalde (deel-)gebieden immers geïntegreerde gebiedsgerichte projecten opgezet. De hier verder beschreven projecten zijn – met uitzondering van het strategisch project Nieuwpoort – in oorsprong niet zozeer het resultaat van een vooraf uitgestippeld traject, maar zijn veeleer organisch tot stand gekomen initiatieven. De aanwezigheid van provinciale ambtenaren op het terrein leidde tot veelvuldige interacties met en tussen diverse actoren en vervolgens tot meer sectoroverschrijdende initiatieven op gebiedsniveau. Op meer directe wijze was er daarnaast ook het groeiende inzicht dat de aard van de gestelde 'problemen' soms dermate complex en omvattend was dat een sectorale benadering via één enkel bestuur niet tot de gewenste oplossing kon leiden. Bovendien bleek er ook een duidelijke nood aan het onderkennen van de samenhang tussen diverse gesignaleerde problemen. Het ontwikkelen van een globale visie en het uitstippelen van een geïntegreerde (programma-)aanpak leken meer en meer voorwaarden te zijn tot succes.

CONCRETE AANPAK

In de praktijk werd meestal vertrokken van een eerder beperkte probleemstelling die vanuit een sectorale invalshoek werd benaderd en waarbij aanvankelijk slechts enkele partners betrokken waren. Pas na enige tijd werd dit, doorgaans omwille van de reeds aangehaalde complexiteit en de nood aan samenhang, op een hoger niveau getild. Er werd gezocht naar een meer methodische aanpak en vervolgens ook een meer aangepaste organisatiestructuur waarbij de betrokkenheid van de juiste actoren via diverse fora werd gestructureerd. Deze partners zijn doorgaans diverse overheden die – omwille van hun mogelijke bijdrage, specifieke verantwoordelijkheden en/of bevoegdheden – noodzakelijk zijn, maar ook maatschappelijke groepen uit diverse sectoren (toerisme en recreatie, landbouworganisaties, natuurverenigingen, sportverenigingen,...). Deze hebben vaak specifieke belangen te verdedigen maar kunnen precies daarom ook een bijdrage leveren in het formuleren van oplossingen. Het streven naar een win-win situatie voor alle betrokkenen is dan ook een belangrijke uitdaging.

De hier verder voorgestelde projecten hebben elk hun eigen ontstaansgeschiedenis en hun specifieke beleidscontext. De aanleiding was telkens anders en ook de aard, de omvang en de betrokkenheid van de actoren waren verschillend. In sommige gevallen was er sprake van een gemeenschappelijk ervaren nood, terwijl in andere gevallen veeleer (financiële) opportuniteiten een bijkomende stimulans waren of zelfs een belangrijke hefboom zijn geweest. Er zijn een aantal gemeenschappelijke kenmerken vast te stellen die, ondanks de onderlinge verschillen, de specificiteit van deze projecten goed weergeven.

Beleidsinhoudelijk hebben de projecten gemeen dat ze streven naar het verhogen van de ruimtelijke kwaliteit en in drie van de vier gevallen heeft dit specifiek betrekking op de open ruimte. Het betreft telkens ruimtes met verschillende kenmerken en een grote diversiteit waarbij een ontwikkelingsperspectief op langere termijn het oogmerk is. Dat werken aan ruimtelijke kwaliteit om een geïntegreerde benadering vraagt, lijkt evident. In een (West-) Vlaamse context waar op de beperkte ruimte diverse aanspraken worden gemaakt, dient het beleid immers rekening te houden met deze toenemende multifunctionaliteit. Aspecten m.b.t. ruimtelijke planning, natuurinrichting, landschapszorg, landbouw, recreatie, erfgoed, leefbaarheid ... maken er immers integraal deel van uit. Deze aspecten staan op zich maar kunnen in samenhang elkaar versterken.

Een globale visie en een geïntegreerde benadering betekenen echter niet dat bij de uitvoering de projecten niet terug kunnen 'uiteenvallen' in diverse meer sectoraalgerichte acties. Dat heeft deels te maken met de werkbaarheid maar in belangrijke mate ook met opportuniteiten die vaak verband houden met beleidsopties en beschikbare financiële middelen die zich vanuit verschillende sectorale kaders aandienen. Deze opportuniteiten zijn uitermate belangrijk omdat ze toelaten concrete zaken op het terrein te realiseren en ze de bewijskracht leveren dat deze aanpak werkt. Ze kunnen een extra stimulans zijn voor het verder verloop van het project. We denken hier dan o.m. aan Vlaamse middelen in het kader van zogenaamde niveau III-projecten (samenwerkingsovereenkomst 'milieu als opstap naar duurzame ontwikkeling'), maar ook aan Europese projectmiddelen (in het kader van Interreg, doelstellingenprogramma's,...). Uiteraard is het van belang om hier te onderstrepen dat zowel de provincie als de betrokken gemeenten daarbij steeds belangrijke (co-)financiers zijn.

METHODIEK

De opgebouwde expertise binnen de provincie werd na verloop van tijd getoetst aan academische inzichten die op basis van onderzoek van gelijksoortige projecten in andere delen van Vlaanderen werden verworven.¹ Een in het verlengde hiervan ontwikkelde methodiek kreeg naderhand een eigen vertaling via een op maat van het bestuur gemaakte handleiding.

¹ Albrechts, J., Van den Broek, J., Verachtert, K., Leroy, P. en Van Tatenhove, J., Geïntegreerd gebiedsgericht beleid: een methodiek. Een evaluatie van 6 bestaande projecten als opstap naar een methodiek voor GGB. Leuven/Nijmegen, KULeuven/KUNijmegen, 1999, 93p.

In deze handleiding is een stramien van procesvoering opgenomen die gehanteerd wordt bij de voorbereiding en uitvoering van geïntegreerde gebiedsgerichte projecten. We onderscheiden hierbij onder meer een agenderingsfase, een brede oriënteringsfase, een fase van prioriteitstelling en een plan van aanpak op de korte en middellange termijn. Tevens is ook voorzien in een flexibele organisatiestructuur met het oog op besluitvorming en opvolging. Het betreft een stuurgroep met beleidsverantwoordelijken, een plangroep met de betrokken procesambtenaren en een klankbordgroep met het middenveld. Eventueel kunnen er ook nog aparte werkgroepen worden opgericht. Centraal in het proces staan in ieder geval een duidelijke communicatiestrategie en geëxpliciteerde verantwoordelijkheden.

Van belang om te onderstrepen is dat deze methodiek op het terrein niet als een keurslijf mag worden beschouwd. Geïntegreerde gebiedsgerichte projecten veronderstellen immers flexibiliteit en maatwerk. Naargelang de omstandigheden wordt dan ook zowel de fasering als de organisatiestructuur telkens op een andere manier ingevuld.

VOORWAARDEN

De voorgestelde werkwijze is geen passe-partout voor de oplossing van ieder mogelijk probleem. Integendeel zelfs, het gaat hier om een veelomvattend, tijds- en arbeidsintensief proces dat best selectief wordt ingezet in die situaties waar aan een aantal voorwaarden is voldaan die o.m. betrekking hebben op de aard van het probleem en de rol en betrokkenheid van actoren. In de reeds eerder aangehaalde literatuur wordt er o.m. op gewezen dat deze aanpak best geschikt is wanneer zich een onhelder en complex probleem stelt waarvoor verschillende oplossingsvarianten mogelijk zijn, er diverse betrokken partijen zijn met geringe machtsverschillen, er uitzicht is op een gezamenlijke oplossing die daarenboven van een zeker strategisch belang is ... Het heeft m.a.w. weinig zin om voor de aanpak van relatief eenvoudige problemen waarvan de oplossing binnen de (sectorale) bevoegdheid van één bestuursniveau valt, dergelijke complexe processen op te zetten. Bovendien veronderstelt dergelijke procesbenadering de nodige competenties inzake projectleiderschap en de beschikbaarheid over voldoende middelen om het project te kunnen uitvoeren.

BIJZONDERE ROL PROVINCIE

De auteurs van de hierboven vermelde methodiek zijn ervan overtuigd dat de provincies vanuit hun profiel (i.c. een bovenlokaal en intermediair bestuur) een belangrijke rol kunnen spelen bij de totstandkoming van dergelijke initiatieven en projecten: *“In de praktijk blijkt de provincie vaak in staat om een gebiedsspecifieke sectoroverschrijdende probleemstelling op tafel te brengen. Door het nauwere contact met zowel het lokale niveau als het Vlaamse niveau worden de congruenties of conflicten tussen de doelstellingen op de verschillende niveaus hier het beste aangevoeld. De*

bezorgdheid voor verschillende sectorale belangen en de bovenlokale verantwoordelijkheid van de provincie stelt deze overheid in theorie in staat om doelstellingen te formuleren die bij de verschillende partners niet overkomen als de eigen betrachtingen, maar die tot doel hebben betere voorwaarden te creëren voor de verschillende functies in het gebied” (p.31).

De provincie heeft inderdaad in de verder vermelde projecten het voortouw genomen. Een gedeputeerde is doorgaans voorzitter van de stuurgroep en provinciale ambtenaren zijn de projectleiders die zich vooral toespitsen op het procesmatige en organisatorische aspect van het project.

OPBOUW CAHIER

Na deze inleiding worden in een tweede deel vier West-Vlaamse cases gesitueerd en beschreven. Het betreft ‘de Leievallei’ in Zuid-West-Vlaanderen, Canal link of het kanaal Roeselare-Leie, ‘de Oudlandpolder’ in de Brugse regio en het ‘strategisch project Nieuwpoort’ dat voornamelijk betrekking heeft op de uitbreiding van de jachthaven. In een derde deel worden deze vier cases kritisch becommentarieerd o.m. op vlak van methodische aanpak, proces, randvoorwaarden, resultaten e.d. In een vierde deel tenslotte worden enkele bestuurskundige reflecties gemaakt.

De Leievallei tussen
Wervik en Kortrijk

AANLEIDING & BELEIDSCONTEXT

Van een sectorale aanzet ...

In de periode 1992–1997 werd door de gemeentebesturen van Wevelgem en Menen een individueel initiatief genomen om in groene BPA's een kader vast te leggen voor de bescherming van de open ruimte in de Leievallei en ter ondersteuning van de natuurontwikkeling en landschapopbouw in het gebied.

Eind 1998 besloten de gemeente Wevelgem en de provincie om over te gaan tot de opmaak van een landschapsstudie voor de Leievallei op het grondgebied van de gemeente (door Econnection). De studie hield een inventarisatie in van de aanwezige natuurlijke en landschappelijke waarden, en besloot met een korte- en een langetermijnvisie. De bedoeling was om aan de hand van deze studie over te gaan tot concrete acties én een goede basis te hebben voor de opmaak van een BPA Leievallei.

Hoewel deze initiatieven door de hogere overheden gunstig werden onthaald, stelden zij dat de materie geen gemeentelijke bevoegdheid betrof. De provincie was van mening - binnen haar bevoegdheden inzake toerisme en recreatie - het best geplaatst te zijn om een Ruimtelijk Uitvoeringsplan (RUP) op te maken. Het Vlaams gewest was van mening bevoegd te zijn om een RUP op te maken voor de Leievallei, omwille van de selectie van de Leie als hoofdtransportas, grotendeels gelegen binnen het regionaal-stedelijk gebied Kortrijk.



Daarnaast werden binnen de gebiedsgerichte werking van de provincie stappen gezet om samen met de gemeenten Menen en Wevelgem, en bij uitbreiding met de gemeenten Wervik en Kortrijk, concreet na te gaan welke acties mogelijk waren op korte termijn om de natuurontwikkeling en landschapsopbouw op gang te brengen. In opdracht van AMINAL (in samenwerking met de provincie) voerde opnieuw Econnection de studie 'Gebiedsvisie natuur en landschap Leievallei Kortrijk-Wervik' uit (leindrapport in april 2002). Binnen dit initiatief werd een plangroep en een stuurgroep opgericht met vertegenwoordigers van alle gemeentebesturen, de intercommunales wvi en Leiedal, vertegenwoordigers van de provincie (gebiedsgerichte werking, de toenmalige dienst MIRONA), het Vlaams gewest (AMINAL, Waterwegen en Zeekanaal NV of WenZ) en externe genodigden afhankelijk van het onderwerp. Het resultaat was een inventarisatie binnen het afgebakende gebied, een gebiedsvisie en een actieplan met een voorstel van te ondernemen acties op korte en lange termijn, dit per deelgebied.

... naar een geïntegreerde aanpak

Hoewel werk werd gemaakt van de uitvoering van het actieplan, oordeelde de stuurgroep dat de acties inzake natuurontwikkeling het best ingepast werden in een globale visie op de ontwikkelingen van het gebied, aangezien ook andere sectoren aanspraak maken op de resterende open ruimte. Daarom zouden naast natuur en landschap ook de evoluties en mogelijkheden inzake landbouw en toerisme en recreatie mee in de afweging worden opgenomen.

Om een geordend procesverloop met maximale afstemming tussen de sectoren en de actoren te garanderen, werd door middel van een startnota en een afsprakennota de inhoud, de projectstructuur en de methodiek vastgelegd (mei 2002). Deze nota's werden besproken en goedgekeurd in de deputatie en het college van burgemeester en schepenen van de betrokken gemeenten.

De stuurgroep besliste dat ook een analyse van de bedrijvigheid in de vallei en de beeldkwaliteit een meerwaarde zou bieden aan het geïntegreerd karakter van de visie. De Intercommunale Leiedal werd door de provincie aangewezen als opdrachthouder voor de opmaak van deze geïntegreerde visie.

VISIE EN DOELSTELLINGEN

Uitgangspunten

De bedoeling van het project is om - vertrekkend vanuit de openruimtevisie op de Leievallei in het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (RSV) en het Provinciaal Ruimtelijk Structuurplan West-Vlaanderen (PRS-WV) - tot een geïntegreerde aanpak van de Leievallei te komen over de verschillende sectoren heen én tot de ontwikkeling van een visie door nauw overleg en samenwerking tussen gemeenten, provincie en het Vlaams gewest.

Het beleid moet gedifferentieerd uitgewerkt worden:

- in een gebiedsgerichte aanpak;
- evolutief in de tijd;
- volgens het subsidiariteitsprincipe.

De open ruimte moet bewaard blijven en een duurzaam antwoord geven aan de:

- nood aan ruimte voor menselijke activiteiten (wonen, ontspanning, werken ...);
- nood aan ruimte voor natuur.

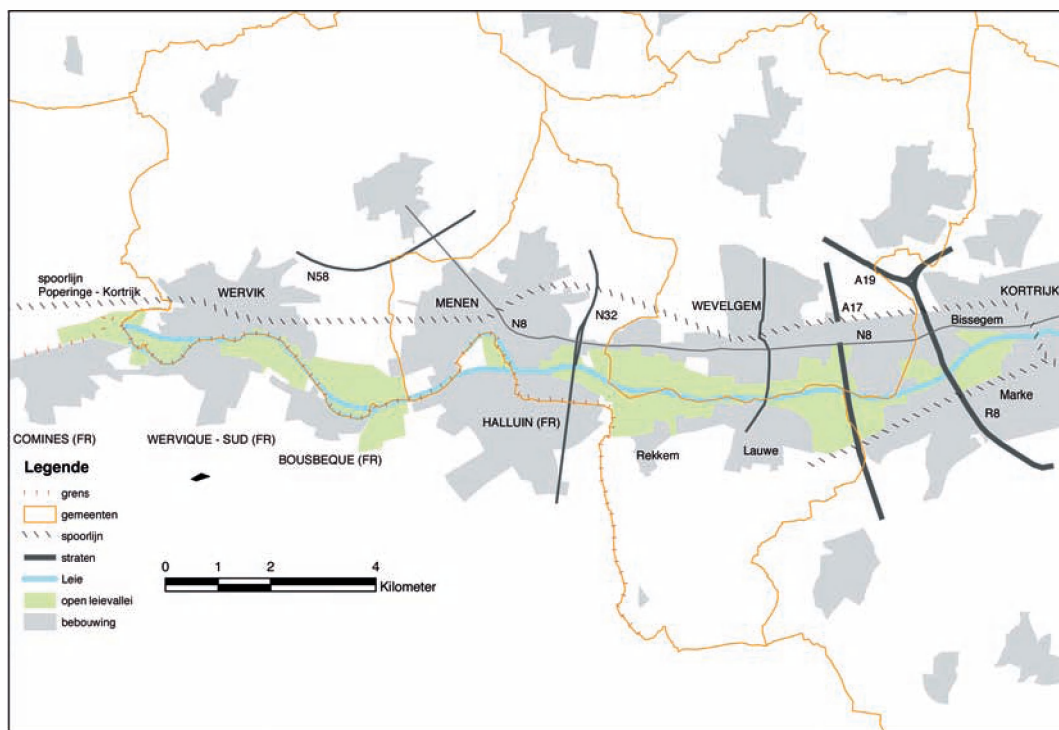
De structuurschets voor de Leievallei houdt rekening met de:

- sectoranalyses van het plangebied;
- planningscontext op Vlaams, provinciaal en gemeentelijk niveau;
- bestaande ruimtelijke structuur van de vallei;
- bestaande aanknopingspunten voor investeringen in de vallei.

Visie

Deze visie draagt suggesties aan voor toekomstige ontwikkelingen in de resterende open ruimte van de Leievallei tussen Wervik en Kortrijk, op het grondgebied van de gemeenten Wervik, Menen, Wevelgem en Kortrijk.

De slagzin luidt: “DE LEIEVALLEI, EEN OPEN CENTRUM”



De Leievallei is een samenhangende groene oase binnen een grensoverschrijdend verstedelijkt netwerk. De rol en het voorkomen van de Leievallei zijn divers. Het is een ruimte waar mensen kunnen ontspannen, waar mensen wonen en werken en waar natuur zich kan ontwikkelen. Massieve ruimten (bebouwing en bebossing) worden afgewisseld met open ruimten en semi-transparante ruimten. Hoge gebruiksintensiteiten aan de kernen worden afgewisseld met lage gebruiksintensiteiten in de open ruimte. De eenheid wordt bepaald door de langse structuren en verbindingen.

De Leievallei is een verbindend element in het netwerk en vormt een onderdeel van een regionaal groen en recreatief netwerk. De relatie van de Leievallei met het Stadsrandbos, de Bergelenput en het grensoverschrijdend landschap is belangrijk.

De Leievallei zelf is een ruimte met sterk verschillende onderdelen: stedelijke centra, kleinere kernen, industriegebieden, akkers en weiden, natuurgebieden en bossen, puntsgewijze elementen zoals cultuurhistorische relictten of recreatieve voorzieningen en een netwerk van wegen, groot en klein. Deze veelzijdigheid is een boeiende troef. Elk onderdeel in de Leievallei heeft een belang en een betekenis, evolutief in tijd en ruimte. De tijdshorizon van deze visie is 15 jaar.

Evoluties worden gestuurd met een recreatief en groen ontwikkelingsperspectief. Maatgevend voor de Leievallei is de sociale gebruikswaarde van de open ruimte.

Doelstellingen

Behoud van de open ruimte

De open ruimte moet zoveel mogelijk opgehouden worden. Binnen dit gebied is een verdere industrialisering of verstedelijking van het landschap in de Leievallei niet wenselijk.

Een evenwichtige verweving van toerisme en recreatie, natuurontwikkeling en landbouw in relatie tot het achterland

De vallei geeft lucht aan zowel lokale als regionale gebruikers. Recreatief medegebruik van het cultuurhistorisch patrimonium in de vallei, de natuur of landbouwgebieden staat voorop. De druk vanuit het toeristisch-recreatief medegebruik moet in de hand gehouden worden door die te spreiden over de open ruimte van de Leievallei, in de bebouwde stedelijke gebieden, koppelingen met het open agrarisch gebied buiten de Leievallei en koppelingen met andere openluchtrecreatieve voorzieningen in de regio.

De bestemde natuurgebieden worden in eerste instantie als dusdanig ontwikkeld, te beginnen aan het water, naar de open ruimte toe. In het huidige gecultiveerde landschap van de Leievallei is er beperkte ruimte voor rivierherstel en waterberging. Natuurgebieden worden voldoende toegankelijk gemaakt.

Het huidige landbouwgebruik in natuurgebieden moet op korte termijn verder geëxtensiefied worden. Landbouw moet voldoende mogelijkheden krijgen tot verbreding om een financieel leefbare bedrijfsvoering mogelijk te houden. Een verdere intensifiëring van de landbouw in de Leievallei is niet wenselijk.

De ruimtelijke samenhang van de Leievallei versterken

De Leievallei is een gevarieerd landschap van open, halfopen en massieve ruimtelijke elementen, telkens met een eigen specificiteit in voorkomen en gebruik. Plaatselijke historische referenties binnen het nieuwe landschap zijn beeldbepalend. Toch moet de Leievallei als een geheel worden gezien, met de Leie als ordenend element in de vallei.

De samenhang van de Leievallei wordt versterkt door een uniformiteit en continuïteit in vormgeving van de jaagpaden en het meubilair langs de Leie. De onafgewerkte randen worden landschappelijk beter geïntegreerd. Visueel storende elementen in het landschap worden zo goed mogelijk geïntegreerd en waar mogelijk uit het landschap verwijderd.

De gebruiksiintensiteiten differentiëren

Door een gerichte toegankelijkheid van de Leievallei worden de gebruiksiintensiteiten in de hand gehouden. Aansluitend op de stedelijke gebieden kunnen de toeristisch-recreatieve of industriële gebruiksiintensiteiten hoger liggen dan in de open valleigebieden. De belangrijkste toegangen tot de Leievallei situeren zich aan de kernen. De nodige infrastructuur kan voorzien worden. Landbouwgebruik kan intensiever naarmate die verder verwijderd is van de rivier en beekvalleien. Daar waar natuurontwikkeling vooropstaat, wordt de toegankelijkheid bepaald met het oog op de natuurwaarden.

PROCESMATIGE KENMERKEN

Van sectorale visies tot geïntegreerde visie

Per sector werd op basis van een uitgebreide inventaris een SWOT-analyse gemaakt (sterktes, zwaktes, kansen en bedreigingen). Vanuit die analyse werd een sectorale visie ontwikkeld en werden voorstellen van acties uitgewerkt. De vijf visies werden in een volgende stap bijeengeschreven tot één geïntegreerde visie met daaraan gekoppeld doelstellingen voor de Leievallei. Zowel de sectorale visies als de geïntegreerde visie vormden de basis voor het verdere debat inzake het actieplan, waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen acties te realiseren op korte, middellange en lange termijn. De uitvoering van concrete acties gebeurt op basis van een jaarprogramma.

Communicatiestrategie

Inherent aan het proces was de doorgedreven communicatie. Aangezien dit geen gebruikelijk planproces inhield, was er ook geen juridisch vastgelegde procedure (zoals voorontwerp - ontwerp - vaststelling, met het gebruikelijk openbaar onderzoek en de plenaire vergaderingen). Nadeel is dat er geen vastomlijnde timing was vooropgesteld waar men zich moest aan houden. Anderzijds bracht dit ook voordelen met zich mee: minder tijdsdruk, ruimte voor intensiever overleg en communicatie.

De projectstructuur **tijdens het planproces** zelf is klassiek te noemen. De plangroep, bestaande uit de betrokken gebiedswerkers van de provincie en de medewerkers van de Intercommunale Leiedal, bereidde zowel de inhoudelijke als procesmatige stappen voor. De stuurgroep nam beslissingen op inhoudelijk en procesmatig vlak. De stuurgroep bestaat uit door de provincie en gemeenten aangewezen mandatarissen en ambtenaren, aangevuld met een vertegenwoordiging vanuit de intercommunales Leiedal en wvi en het Vlaamse niveau. Het voorzitterschap wordt waargenomen door de gedeputeerde uit de streek. De projectleiding ligt in handen van de gebiedswerker leefbaarheid, regio Kortrijk-Roeselare-Tielt.

De sectorale analyses en visies 'bedrijvigheid' en 'beeldkwaliteit' werden opgesteld en afgewerkt door de plangroep en stuurgroep, maar voor de drie overige sectoren 'landbouw', 'toerisme en recreatie' en 'natuur en landschap' werd telkens een thematische werkgroep opgericht. Deze werkgroepen stonden, elk vanuit hun invalshoek, in voor het aanleveren van de inhoud van de sectorale analyses. Iedere sector beschreef, analyseerde en deed voorstellen tot acties. Knelpunten en kansen tot wisselwerking werden aangegeven. De werkgroepen bespraken verder de voorstellen van 'de geïntegreerde gebiedsvisie en structuurschets' en het 'actieplan'.

Aanvankelijk was het de bedoeling dat de stuurgroep enkel uit gemeentelijke en provinciale ambtenaren en mandatarissen zou bestaan, en dat de betrokkenheid van het Vlaamse niveau werd gegaandeerd door de bevoegde administraties op te nemen in de sectorale werkgroepen (zie kader). Maar het typeert het organisch karakter van deze visieoefening dat de stuurgroep tijdens de rit besliste om de Administratie Waterwegen en Zeekanaal en de Afdeling Ruimtelijke Planning uit te nodigen tot deelname aan de stuurgroep.

Samenstelling sectorale werkgroepen:

werkgroep Natuur en Landschap

Instituut voor Natuurbehoud, AROHM Monumenten en Landschappen, Aminoal - Afdeling Natuur, Aminoal - Afdeling Bos en Groen, gemeentelijke groen- of milieuambtenaren, Leiedal, gebiedswerker milieu, gebiedswerker leefbaarheid

werkgroep Landbouw

Lokale aanspreekpunten landbouw, schepenen van landbouw, AMINAL Afdeling Land, ALT, Leiedal, gebiedswerker landbouw, gebiedswerker leefbaarheid

werkgroep Toerisme en Recreatie

Regiomanager vzw Toerisme Leiestreek, schepenen van toerisme, ambtenaren gemeentelijke toeristische diensten, coördinator Leie-actieplan, gebiedswerker leefbaarheid

De 'visie en structuurschets' en het 'actieplan' werden tijdens een aantal **communicatiefora tijdens het planproces** voorgesteld en besproken. Zowel in de stuurgroep als in de sectorale werkgroepen is er een vertegenwoordiging van de lokale besturen, maar vanuit de plangroep werden bij de opmaak van de geïntegreerde gebiedsgerichte visie voor de Leievallei een aantal toelichtingen voorzien voor de betrokken colleges van burgemeester en schepenen en de deputatie. De vier betrokken colleges en de deputatie keurden uiteindelijk de geïntegreerde gebiedsvisie goed.

De inbreng van de Vlaamse administraties werd verzekerd via de sectorale werkgroepen, maar tijdens het planproces vond toch geregeld bilateraal overleg plaats tussen het provinciebestuur en de administraties, bijvoorbeeld in functie van de opmaak van het actieplan. Net zo met geïnteresseerde belangenverenigingen, die niet als zodanig in de formele projectstructuur waren opgenomen.

Daarnaast werd de visie voorgesteld in een aantal commissies van de provincieraad (ruimtelijke ordening, leefomgeving, gebiedsgerichte werking) en een aantal colleges agendeerde de visie op de gemeenteraad.

De plangroep verzorgde ook in drie van de vier gemeenten een toelichting en bespreking in de GECORO.

Op het eerste zicht lijken deze overlegmomenten een soort parallel communicatiecircuit in de hand te werken, maar toch bleek dit het proces vooruit te helpen. Niet alleen omdat op die manier vaak nieuwe waardevolle suggesties werden geopperd, maar ook om bijvoorbeeld bij zoveel mogelijk mandatarissen en andere betrokken actoren de idee te verspreiden dat de visie werd opgesteld in functie van de afgesproken doelstellingen, en dat zo niet alle desiderata op vlak van ruimtebeslag in het plan konden worden opgenomen.

De opmaak van de visie leidde tenslotte tot het versterken van het grensoverschrijdend overleg inzake de ruimtelijke ontwikkelingen langs de grensleie. De opties uit de gebiedsvisie vonden ingang in de studie 'Requalification du secteur de la Lys - Halluin', die o.a. de reconversie van verouderde industriële sites en de ontwikkeling van de resterende open ruimte langs de Leie vooropstelt.

In het najaar 2006 startte bovendien een soortgelijke visieoefening aan Franse zijde, die opties zal formuleren naar inrichting en beheer van de grotere resterende open ruimtes. Zowel de grensgemeenten Wervik en Menen, als Leiedal en de provincie zijn uitgenodigd om mee het proces te doorlopen.

Geïntegreerde gebiedsgerichte methodiek

De methodiek van de geïntegreerde gebiedsgerichte werking van de provincie West-Vlaanderen wordt toegepast in alle fasen van het project, zowel tijdens de visieontwikkeling, de plannings- en de uitvoeringsfase.

Het geïntegreerde karakter van de visieoefening mag duidelijk zijn na bovenstaande uiteenzetting. Is het een gebiedsgerichte oefening? Als we de voorwaarden beschouwen die een project tot een

gebiedsgericht project maken: ja. Bij aanvang van het proces had het beleid geen scherp beeld van de randvoorwaarden; die werden pas duidelijk gedurende het proces zelf. De problematiek moest fijner afgelijnd worden; het project had een strategisch belang; er waren duidelijk meerdere belanghebbende actoren (zowel gemeente, provincie als het Vlaams niveau). **Het is gebiedsgericht in die zin dat het om een specifiek bovenlokaal gebied gaat. Knelpunten, opportuniteiten werden vastgesteld in functie van dit gebied en specifieke gebiedsgerichte oplossingen lagen open.**

Naar projectstructuur toe blijft de plangroep en stuurgroep verder werken in functie van de opvolging en eventuele bijsturing van het actieplan. De gebiedswerker leefbaarheid ziet toe op de samenstelling van het jaarprogramma; de stuurgroep komt halfjaarlijks bijeen om de voortgang van het jaarprogramma te verzekeren. Nieuw is dat, met de goedkeuring van de geïntegreerde gebiedsvisie, de sectorale werkgroepen ophouden te bestaan. Ze vervulden een belangrijke rol in de inhoudelijke invulling van de sectorale analyses én de sectorale reflectie over de geïntegreerde gebiedsvisie. Maar voor de uitvoering van het geïntegreerd actieplan lijkt een nieuwe werkwijze aangewezen. Indien opportuun, worden ad hoc gebiedsgerichte projectgroepjes in het leven geroepen. Dergelijke werkwijze biedt een aantal voordelen: voor een bepaald gebiedsgericht project, bijvoorbeeld het opzetten van een aantal acties rond een beek, kunnen de verschillende belanghebbende sectoren en actoren samen de lijnen van het project uittekenen. Dergelijke projecten vergen een geïntegreerde of sectoroverstijgende aanpak, dus is het naar uitvoering toe efficiënter om de verschillende sectoren en belanghebbenden samen te brengen. Het verhoogt bovendien de betrokkenheid van belanghebbenden; meerdere acties uit het actieplan kunnen worden gebundeld in één gebiedsgericht project... In de praktijk zullen actoren vanuit verschillende overheden en sectoren, aangevuld met plaatselijke verenigingen en particulieren, samenwerken ter realisatie van het gebiedsgerichte project.

Het is gepast aan te stippen dat deze hele integratieoefening ook een continu leerproces inhield en nog steeds inhoudt, voor alle betrokken actoren; zowel voor beleidsmakers, planners als uitvoerders op het terrein. Het proces is hier dus minstens even belangrijk als de inhoud van het project.

INHOUDELIJKE KENMERKEN

De thema's werden vastgelegd aan het begin van het proces (natuur en landschap, landbouw, toerisme en recreatie); daar kwamen nadien de thema's bedrijvigheid en beeldkwaliteit bij. Maar in feite was het allereerste belangrijke discussiepunt de afbakening van het projectgebied. Net die afbakening heeft ervoor gezorgd dat de economische aanspraken op de resterende open ruimte op de agenda werden geplaatst. Vooral tijdens het afbakeningsproces van het projectgebied is gebleken dat iedere speler zijn eigen 'verborgen agenda' had. Veel had te maken met het gelijktijdig lopende proces van de afbakening regionaalstedelijk gebied Kortrijk, waarin vooral ruimteopties werden genomen op vlak van economische ontwikkeling en uitbreidingsmogelijkheden voor het wonen. De stellingen op het lokale niveau strookten niet meteen met de visie op Vlaams niveau, die

eerder de hele resterende open ruimte in de Leievallei wilde vrijwaren. Uiteindelijk werd een compromis gevonden: de lokale ruimteopties op vlak van economie en wonen werden opgenomen in een RUP van het stedelijk gebied, terwijl voor de 'groene' ruimteclaims de geïntegreerde gebiedsvisie als basis voor een gewestelijk RUP Leievallei zou fungeren. Maar dit betekende uiteraard dat de grenzen voor de geïntegreerde gebiedsvisie met haar doelstellingen om de open ruimte te vrijwaren, in die zin ingekrompen werden. De andere kant van de medaille is dat net deze beslissing van de Vlaamse Regering de wil om inhoudelijk verder te discussiëren in sterke mate heeft bevorderd.

De geïntegreerde gebiedsvisie is vertaald in een aantal 'ruimtelijke bouwstenen'. Het uitgangspunt volgend dat variatie in beeld en functies een troef is in de Leievallei, wordt een variatie van een gesloten, halfopen en open landschap nagestreefd, doorspekt met een aantal lijn- en puntelementen. Een beperkte bosontwikkeling (op een welbepaalde plaats), (potentiële) industriegebieden, (potentiële) stedelijke ontwikkeling aan de waterkant, en schermgroen bepalen de massieve, gesloten ruimte. De visie legt verder vier te ontwikkelen landschapsparken vast. De afwisseling van graslanden, hoge en lage begroeiing, evenals de open, halfopen en gesloten gezichten, zorgen opnieuw voor een gevarieerd beeld. De landschapsparken zijn gesitueerd nabij de stedelijke kernen en moeten een hogere mate van ontsluiting kennen. Op andere plaatsen wordt net de toegankelijkheid beperkt in functie van de natuurontwikkeling. Op die plaatsen wordt een beeld van gevarieerd natuurlandschap beoogd.

Het overgrote deel van de vallei moet open blijven. In de laagst gelegen percelen - die dus het dichtst bij de Leie liggen - primeert de natuurlijke ontwikkeling. Het gaat dan vooral om de vroegere meersengebieden en de oude meanders. Bouwstenen zijn een typebeeld van soortenrijke graslanden, potentiële overstromingsgebieden en hier en daar een verruimde rivierbedding om het rivierkarakter van de Leie te versterken. De hoger gelegen percelen worden voorbehouden voor de grondgebonden landbouw, vanuit de optiek dat landbouw zeker nog een plaats verdient in de vallei. Zichten worden enkel verdicht door het aanbrengen van kleine landschapselementen (zoals hagen, houtkanten, bomenrijen, poelen, ...).

Lijnelementen zijn de realisatie van 'natuurlijke oevers', het uitrusten van 'recreatieve routes', het bewaren van enkele 'zichtassen' en het voorzien van enkele 'nieuwe fiets- en wandelbruggen'.

Om de visie te realiseren stelden de initiatiefnemers een actieplan samen. Het plan is een mix geworden van nog te nemen planologische acties, uit te voeren studies, organisatie van (vooral grensoverschrijdend) overleg, en acties die in principe meteen op het terrein kunnen worden uitgevoerd. Per actie zijn de mogelijke partners aangewezen en indien mogelijk, een trekker. Er is de afspraak om via de opstelling van een jaarprogramma de uitvoering van de acties op te volgen. De gebiedswerker leefbaarheid houdt de pen vast.

RESULTATEN TOT NU TOE

In de eerste plaats is er de goedkeuring van de geïntegreerde gebiedsvisie door zowel de vier colleges van burgemeester en schepenen, als door de deputatie. De goedkeuring impliceerde de volgende status:

Via de uitgevoerde sectorale analyses, het overzicht van de planningscontext, de geïntegreerde gebiedsvisie en structuurschets en het voorstel van actieplan hopen de deelnemende besturen om een onderbouwd en maatschappelijk gedragen plan aan te reiken waarvan de verschillende overheidsinstanties gebruik kunnen maken bij de verdere uitwerking van hun ruimtelijk beleid.

Deze visievorming heeft in geen enkel opzicht een dwingend karakter. Wel kunnen op basis van het actieplan overeenkomsten worden opgemaakt tussen de verschillende overheidsniveaus met betrekking tot het ondernemen van acties, het onderzoeken en verder uitwerken van de globale ruimtelijke beleidsopties.

De 'geïntegreerde gebiedsvisie en structuurschets' is het resultaat van een intensieve visieoefening waaraan zowel lokale als provinciale beleidsmakers, als lokale, provinciale en gewestelijke ambtenaren hebben deelgenomen.

- Het luik 'visie' weerspiegelt een streefbeeld van hoe het gebruik en het beheer van dit stukje Leievallei binnen 15 jaar zou kunnen zijn.
- Het luik 'structuurschets' is een schetsmatige weergave van deze visie.
- Het hele document vormt de gemeenschappelijke onderlegger voor verder maatschappelijk en bestuurlijk debat met betrekking tot de ruimtelijke ontwikkelingen in het gebied.
- Tegelijk vormt ze de basis voor de opmaak van een geïntegreerd actieplan.

Het actieplan bundelt concrete acties tot inrichting en beheer, te nemen flankerende maatregelen, uit te werken strategische projecten, te reserveren gebieden voor bepaalde toekomstige ruimtelijke ontwikkelingen of andere concrete maatregelen en acties.

Het actieplan is een dynamisch gegeven, en wordt op regelmatige basis geëvalueerd en bijgesteld met het oog op het te bereiken streefbeeld, en in voorkomend geval gewijzigde situatie op het terrein en nieuwe plan- en procesmatige ontwikkelingen.

Een jaar na de goedkeuring van de visie, was er reeds een aanvang genomen met een 65-tal acties van de 107 vooropgestelde acties uit het actieplan. De lokale besturen nemen de afgesproken principes mee in de opmaak van gemeentelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen. Op die manier krijgt de visie een juridische verankering. In dat licht is ook de opmaak van het gewestelijk RUP voor de

Leievallei een opsteker. De voorstellen uit de visie naar functie en inrichting van percelen in het open landschap worden meegenomen in de opmaak van het gewestelijk RUP waarvan de goedkeuring wordt verwacht in de loop van 2008.

Om een aantal afgesproken ingrepen op het terrein versneld te realiseren, diende de gebiedsgerichte werking van de provincie een niveau 3-project in in het kader van de samenwerkingsovereenkomst 'Milieu, opstap naar een duurzame ontwikkeling' met het Vlaams Gewest. Een niveau 3-project is een ambitieus gebiedsgericht, geïntegreerd actieprogramma. De gebiedsvisie was dus een uitstekend basisdocument voor de onderhandeling ervan. Zo is een van de acties de opmaak van een inrichting- en beheersplan voor het landschapspark Wevelgem–Lauwe, met daaraan gekoppeld effectieve inrichtingsmaatregelen zoals aanplantingen, infrastructuur ter ontsluiting van het gebied enz.

De gebiedsvisie is een belangrijke inspiratiebron voor de opmaak van een soortgelijke strategische studie aan de Franse kant van de Leie, wat uiteraard gepaard gaat met het nodige grensoverschrijdend overleg.

Misschien niet echt een tastbare output maar zeker niet te onderschatten, is dat de deelnemers aan het proces gezamenlijk een traject hebben doorlopen om tot een grensoverschrijdende visie op de verdere inrichting van de vallei te komen. Het lokale, gemeentelijke niveau is overstegen; gemeentegrensoverschrijdende principes naar inrichting zijn afgesproken.



AANLEIDING

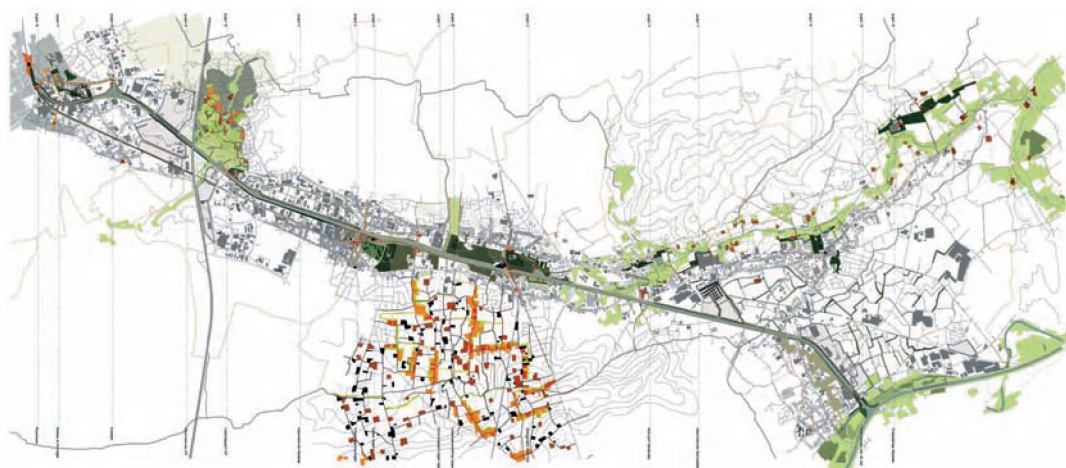
Het kanaal Roeselare-Leie heeft een belangrijke rol gespeeld in de industriële ontwikkeling van de streek. Ondanks het sterk geïndustrialiseerde karakter van de kanaalzone beschikt het gebied toch nog over een aantal open ruimtes en groene zones. Er kan echter niet worden ontkend dat de kanaalzone onder druk staat (o.a. door de vraag naar verdere industriële uitbreiding) en met een aantal problemen wordt geconfronteerd.

Een kwalitatieve revitalisering van de kanaalzone met oog voor de verschillende activiteiten, functies en potenties van het gebied drong zich dan ook op. Vanuit het Streekplatform Roeselare-Tielt – ondertussen RESOC Midden-West-Vlaanderen – bestond al in 2000 de vraag om aan een betere ruimtelijke integratie van de kanaalzone te werken.

In 2003 deed zich de opportuniteit voor om de kanaalzone Roeselare-Leie in het Europese Interreg IIIB-project Canal link op te nemen. Hierdoor konden Europese middelen worden gegenereerd voor een belangrijke investering ten voordele van de recreatieve ontwikkeling (in casu het herstel van de historische drietrapsluis in Ooigem), maar ook om een gebiedsvisie op te maken van de kanaalzone. De gebiedsvisie werd in opdracht van de provincie uitgewerkt door onderzoekers van de KULeuven en wvi en vormt op vandaag de leidraad voor de uitbouw van verdere acties in het projectgebied.

OPZET

Het territorium waarover deze gebiedsstudie handelt is geen ‘natuurlijke streek’, noch een duidelijk afgebakende bestuurlijke eenheid. Het gebied laat zich tevens niet inschrijven in de elders vaak gehanteerde opdeling tussen stad en open ruimte: het bevat fragmenten van beide, wisselend qua



intensiteit, nu eens sterk gescheiden, dan weer elkaar de hand reikend. De gebiedsstudie beoogt dan ook een strategische alliantie tussen de diverse besturen en actoren, teneinde een dynamische gebiedsgerichte werking over bestuurlijke, ruimtelijke en sectorale grenzen heen te initiëren. Terugvallen op klassieke planfiguren, met klassieke recepten en modellen, was hier niet aan de orde. De studie was veeleer een zoektocht naar nieuwe planvormen en werkwijzen, een coherente aanpak om met de streek en haar moeilijk te plaatsen kenmerken om te gaan.

Deze werkwijze liet toe om relatief vrij en open op zoek te gaan naar kansen en potenties voor een dynamische, evolutieve gebiedsgerichte werking, die op een informele wijze tot stand kan worden gebracht. Ter compensatie van dit gebrek aan formele kaders, is wel op een systematische wijze naar de bestaande planningskaders verwezen. We verwijzen hier ondermeer naar de atlas van bestaande plannen en projecten, evenals de projectfiches van de diverse uitgewerkte projecten.

De gebiedsstudie brengt thema's in beeld die doorgaans tussen diverse stoelen belanden: van aanpalende gemeentes, van verschillende bestuursniveaus (Vlaamse Gewest, provincie, gemeentes), van publieke en private partners, van diverse beleidssectoren. Partners en actoren zullen ook telkens een wisselende rol opnemen: nu eens aan de zijlijn toekijkend, dan weer als uitvoerder/opdrachtgever, een andere keer als initiatiefnemer, dan weer als regisseur, waarbij de provincie als continue factor in het hele verhaal optreedt.

In de studie is ook nadrukkelijk ingezet op een projectgerichte werkwijze met de bedoeling een structurele visie op de streek te koppelen aan concrete acties.

De gebiedsstudie werd opgevat als een eerste stap in een proces van debat en projectdefiniëring. Het was een eerste stap in het tot stand komen van een onderbouwde visie voor de streek die moet toelaten de geëigende beleidssectoren hierop aan te spreken en om de nodige ondersteuning en samenwerking te vragen.

Het is dan ook een uitgestrekte hand naar alle betrokken actoren in het gebied om via debat en overleg in een dergelijk proces mee te stappen en initiatief te nemen.

UITGANGSSITUATIE EN DOELSTELLINGEN

Het studiegebied is gelegen in de West-Vlaamse 'middenruimte', en omvat de verstedelijkte ruimte opgespannen rond het kanaal Roeselare-Leie. De gemeentes Roeselare, Izegem, Ingelmunster, Oostrozebeke en Wielsbeke vallen binnen het onderzoeksgebied. Het studiegebied is geen éénduidig ruimtelijk systeem, maar een complex amalgaam van verschillende, elkaar gedeeltelijk overlappende landschappen, elk met hun eigen reproductieve logica's. Fragmenten, zowel stedelijk als landschappelijk, komen vaak koud en verweesd naast elkaar voor, zonder enige ruimtelijke samenhang. Tussen de stedelijke kernen gelegen aan het kanaal en de groene meanderrelicten van de Mandelvallei ontstond ruimte voor industrieterreinen.

Toch blijft er zowel economisch als ruimtelijk een regionale differentiatie waar te nemen. Reliëf, bodemkarakteristieken, kwaliteit van het water en andere landschappelijke kenmerken zorgden voor verscheidenheid: de graansilo's, borstelfabrieken, brouwerijen en vlasroterijen in deze regio zijn hier een getuige van. Het valt echter niet te ontkennen dat de verschraling van het landschap en het verlies aan ruimtelijke identiteit in de kanaalzone de laatste decennia steeds meer aanwijsbaar wordt.

Naast de sterk herkenbare lineaire infrastructuur wordt de West-Vlaamse 'middenruimte' dan ook gekenmerkt door het veelvuldig, verspreid voorkomen van kleine en grootschalige bedrijven.

Het streven naar een samenhangende, duurzame ruimtelijke ontwikkeling staat in de gebiedsvisie voorop. Naast revitalisering en verdere uitbouw van dragende functies als economie en wonen wordt hierbij ook aandacht besteed aan mobiliteit, recreatie, milieu, natuur, landschap en landbouw. De uitdaging bestaat er precies in om door het samenspel van deze functies te komen tot een kwalitatief perspectief voor dit verstedelijkt gebied tussen Roeselare en de Leie. Deze ambitie voor het gebied wordt samengevat onder de noemer Canal link.

Het is de bedoeling van het samenwerkingsverband om deze visie pragmatisch te realiseren. Dit kan o.m. door het verankeren of het toevoegen van een kwalitatieve meerwaarde aan projecten die in een planning- of uitvoeringsfase zitten. Verder kunnen in het gebied een aantal nieuwe gerichte initiatieven genomen worden die op een wervende manier de ambitie van Canal link kunnen vertalen en op het terrein zichtbaar maken. Tenslotte is een verdere onderlinge afstemming en integratie van ruimtelijke visies op ontwikkelingen in het gebied wenselijk.

PROCESMATIGE KENMERKEN

Projectstructuur

Het Canal linkproject is een complex programma met diverse onderdelen waarbij telkens verschillende partners betrokken zijn. Om dit alles in goede banen te leiden en ervoor te zorgen dat er tussen de onderdelen voldoende coherentie en afstemming is, werd er een functionele projectstructuur opgezet.

Naar analogie met de methodiek van het geïntegreerd gebiedsgericht beleid werd er op het programmaniveau voor geopteerd om een stuurgroep (voorgezeten door de gedeputeerde uit de streek) en een plangroep in het leven te roepen. Daarnaast wordt er naar de streek en het brede middenveld toe met een klankbordgroep gewerkt.

De coördinatie van het Canal linkproject is in handen van de provinciale gebiedsgerichte werking Midden-West-Vlaanderen, daarin bijgestaan door de cel ruimtelijke planning van de wvi.

Betrokken actoren

De provincie is als trekker verantwoordelijk voor de procesbegeleiding, terwijl wvi vanuit haar expertise een aantal inhoudelijke aspecten voor haar rekening neemt. Het aftoetsen van projecten gebeurt ook bij de provinciale lijndiensten. Daarnaast is ook RESOC Midden-West-Vlaanderen nauw betrokken bij het project als aangever van het projectidee. De NV Waterwegen en Zeekanaal, die als beheerder van het kanaal Roeselare–Leie de renovatie van de 3-trapssluis voor haar rekening nam is een vierde belangrijke actor. Ook de vijf kanaalgemeenten Roeselare, Izegem, Ingelmunster, Oostrozebeke en Wielsbeke stapten mee in het samenwerkingsverband om te werken aan een duurzame ruimtelijke ontwikkeling van de kanaalzone. Tenslotte zijn er nog een reeks actoren die voor bepaalde aspecten betrokken zijn. vzw Toerisme Leiestreek, de Visserijcommissie, het Agentschap voor Natuur en Bos, de Roeselaarse Kajakclub en de Waterskiclub De Wante uit Ingelmunster zijn enkele voorbeelden van organisaties die omwille van hun expertise of omwille van een probleemstelling betrokken zijn bij het Canal linkproject. Dit is zeker geen limitatieve lijst en het is duidelijk dat naarmate het project evolueert er nog meer Vlaamse, regionale en lokale actoren betrokken zullen worden bij het project.

Fasering (tijdspad, procesverloop, ...)

In een eerste fase werd de gebiedsvisie uitgetekend van het kanaal Roeselare–Leie. De visie werd vertaald in 7 acties en 17 projecten. Met de acties worden grote verhaallijnen bedoeld, initiatieven die kunnen worden opgezet om de ruimtelijke structuur en de kwaliteit van het landschap te versterken. Aan elke actie worden vervolgens concrete en gedetailleerde projecten gekoppeld. Voor elk van de 17 projecten bevat de studie een fiche met het juridische kader, de partners, de ambitie en de noodzakelijke sleutelingrepen.

Na het uittekenen van de gebiedsvisie werd op 29 november 2005 door de verschillende partners een intentieverklaring ondertekend om de acties en projecten uit de gebiedsvisie verder te verfijnen. Bij de intentieverklaring hoorde een concreet actieprogramma waar het afgelopen jaar aan gewerkt werd. De organisatie van een workshop voor het verder bestuderen van het parkgebied tussen Izegem en Ingelmunster en het uitschrijven van een studie voor de recreatieve voorzieningen langs het kanaal zijn twee voorbeelden van hoe de gebiedsvisie werd verfijnd. De opmaak en uitvoering van landschapsplannen zijn dan weer een voorbeeld van hoe de gebiedsvisie concreet wordt uitgevoerd.

Eind juni 2006 eindigde het Interregproject Canal link en in oktober 2006 werden nieuwe besturen gekozen op lokaal en provinciaal niveau. Een ogenblik om de intentieverklaring te actualiseren en een meerjarenactieplan op te maken. Dat plan vormt dan weer de basis voor het genereren van nieuwe (investerings-)middelen.

INHOUDELIJKE KENMERKEN

Complete stad – Machinestad – Buitenstad

Lezing van het stedelijke landschap in de kanaalzone wijst uit dat er geen sprake is van één landschap, maar van meerdere landschappen die naast elkaar en door elkaar heen bestaan, elk met hun eigen logica. Het beeld van de rasterstad, ontleend van het witboek stedenbeleid, laat zich uitsplitsen in drie complementaire stadsbeelden: de complete stad, de machinestad, de buitenstad. Elk van deze stadsbeelden staat niet langer voor een gescheiden deelsysteem maar voor een integrale beschrijving van de stedelijke ruimte vanuit een welbepaald en voor de streek relevant perspectief. Elk beeld is inclusief en sluit idealiter het andere beeld geheel of gedeeltelijk in.



Met het beeld van de **complete stad** willen we het beeld van een inclusieve stad oproepen, een stad waar op integrale wijze aan de globale leef- en woonkwaliteit wordt gewerkt. Met de metafoor van de **machinestad** willen we het beeld oproepen van een streek die resoluut voor industriële ontwikkeling kiest. De optimalisering van haar organisatie (functionele verdichting, landschappelijke inpassing, infrastructurele uitbouw, integraal waterbeheer, etc) is een integraal onderdeel van het werken aan een kwalitatieve open stad. De **buitenstad** staat voor de sterke onderlinge doordringing van open en gebouwde ruimte in het studiegebied. Door deze beelden voorop te stellen onder de gemeenschappelijke noemer van de rasterstad wordt er voorgesteld op twee sporen te bewegen, namelijk werken aan interne samenhang binnen elk landschap enerzijds en het zoeken naar kruisverbanden tussen de drie verschillende landschappen anderzijds. Deze sporen vormen geen afzonderlijke delen in deze studie. Het gaat om een dubbele opgave die de drie stadsbeelden tegelijk beter articuleert én bindt, die een kwalitatief evenwicht zoekt tussen differentiatie en samenhang.

Atlas van plannen en projecten

Bij de start van de studie werden de betrokken gemeentes bevraagd over initiatieven en plannen die op tafel lagen. Verder werden alle relevante plandocumenten die op het studiegebied of delen ervan van toepassing zijn, verzameld. Het resultaat van deze oefening en van de bevraging werd op een aantal kaarten samengebracht die als een atlas van projecten worden gepresenteerd. In deze projectenatlas worden verschillende planfiguren en projecten van diverse aard naast elkaar gepresenteerd waardoor mogelijke verbanden tussen uiteenlopende initiatieven duidelijk worden. Bij de formulering van acties en projecten heeft deze projectenatlas als leidraad gefungeerd om mogelijke kansen te detecteren.

7 Acties en 17 projecten

De 7 acties die opgenomen zijn in de gebiedsvisie vormen de basis voor het vervolgtraject. Onder elke actie ressorteren meerdere projecten. Enkele projecten worden hierna summier beschreven.

Actie 1, “een park voor de rasterstad” is gericht op de consolidatie van de centrale open ruimte als publieke ruimte, maar ook als ecologisch verbingsgebied. Er wordt gestreefd naar een natuurstadspark met een brede uitstraling. Het natuurstadspark Izegem-Ingelmunster zelf, evenals twee reconversieprojecten aan beide uiteinden geven uitwerking aan de actie. Naast het versterken van het woonweefsel van beide kernen, hebben beide reconversieprojecten van voormalige industriële sites potenties om de centrale groene ruimte opgespannen tussen de kernen van Izegem en Ingelmunster te versterken en verder vorm te geven.

In **actie 2 “stad aan het kanaal”**, wordt de mogelijkheid onderzocht om het kanaal als drager van stedelijke functies te ontwikkelen. Wat is nodig om het stadscentrum meer in de richting van het kanaal uit te breiden? Zowel aan de kop van het kanaal te Roeselare als in de stationsomgeving van Izegem dient zich een project aan dat een andersoortige relatie tussen stad en kanaal initieert en de bestaande weefselstructuur opheldert.

De vraag in **actie 3 “een kader voor bedrijven”** is hoe de duurzame ruimtelijke kwaliteit van bedrijven en bedrijfsterreinen kan geoptimaliseerd worden. In het project “Mandeldal” wordt aan het bestaande productieve landschap een plaats gegeven in het omliggende gemengde (woon)weefsel door het inschuiven van een leesbare (groen)structuur, tevens drager van een veilige fietsas, als onderdeel van een continu jaagpad langsheen het kanaal. In het project “industrieterrein Oostrozebeke” wordt de inplanting van een nieuw bedrijventerrein aangegrepen om bestaande fragmenten van assen voor traag verkeer met elkaar te verknopen, gebruik makend van landschappelijk structurerende groenelementen op het terrein.

In actie 4 “over roosters en netwerken” is het optimaal afstemmen van de bestaande wegenis met een logische doorstroming van het verkeer aan de orde. Een ontsluitingsstrategie voor het industrie-apparaat rond de A17 en een alternatieve kijk op het binnenkomen van de nieuw aan te leggen N382 in de Mandelvallei maken als project deel uit van deze actie.

In actie 5 “langse en dwarse verbanden” wordt een aanzet gegeven in de opsporing van missing links in de structuur van langse en dwarse verbindingen. De langse richting is de dominante richting, een rechtstreeks gevolg van de structuur van de Mandelvallei en de dwingende richting van het kanaal. In het project rond het jaagpad wordt gepleit om de ruimte opgespannen rond het kanaal, inclusief jaagpad, maximaal in te zetten als bindend element.

Actie 6 “hotspots in een groen netwerk” wijst op een intensivering van het recreatief gebruik waar het mogelijk lijkt. Vooral de binding tussen kanaal en andere recreatieve netwerken staat hierbij voorop. Op vier plekken wordt een zekere intensiteit gecreëerd en het recreatief gebruik van het kanaal gemarkeerd. Een plezierhaven aan de kop van het kanaal in Roeselare, de Zwaaihoek als watersportpool, een landschapspark ter hoogte van de A17 en een project rond de drietrapssluis naar de Leie spelen in op lokale potenties om de recreatieve doelstellingen te bereiken.

Door middel van actie 7 “tussenlandschappen” wordt getracht om de relatie van de open gebieden tot het stedelijk weefsel scherper te definiëren en tegelijk het open karakter en de ruimtelijke eenheid van deze landschappen te versterken en te bestendigen.

Doorheen de verschillende projecten is tegelijk getracht om aannemelijk te maken hoe op een fragmentaire manier een consistente strategie voor de hele kanaalzone kan worden opgebouwd. Om deze werkwijze inzichtelijk voor te stellen werden alle projectvoorstellen uitgetekend op eenzelfde kaart (zie blz. 27).

De beschrijving van de projecten bevat detailuitsneden van deze kaarten. Deze syntheseskaarten vormen niet alleen het sluitstuk bij de voorgestelde werkwijze. In de kaarten wordt ook de rol en het belang van het kanaal duidelijk. Het kanaal verschijnt in deze kaarten als het grote bindteken voor de regio. Het kanaal neemt die rol als bindteken op in meerdere opzichten:

- als landschapstheater
- als leeslijn
- als publieke ruimte
- als geprivilegieerde route voor zacht verkeer
- als drager voor nieuwe ontwikkeling (bv. residentiële ontwikkeling met een andere maat, bijkomende watergebonden bedrijventerreinen)
- als verknoping van dwarsverbanden.

Het kanaal werd in deze studie niet als de eenduidige kapstok en ruggengraat voor een gebiedsstrategie ingezet maar krijgt bij nader inzien toch een centrale rol toebedeeld in een nieuwe visie op de kanaalzone Roeselare-Leie.

VERVOLGTRAJECT

In de gebiedsvisie worden heel wat ideeën aangereikt om het streven naar een duurzame ruimtelijke ontwikkeling en ruimtelijke kwaliteit te concretiseren. Het ondertekenen van de intentieverklaring met als doel het werken aan duurzame ruimtelijke ontwikkeling van de kanaalzone Roeselare–Leie door de betrokken actoren gaf de mogelijkheid om een vervolg te breien aan de gebiedsvisie. Vanuit de gebiedsgerichte werking en de cel planning van de wvi werd een vervolgtraject uitgewerkt waarin volgende acties centraal staan:

- opmaak en uitvoering van landschapsplannen;
- bestuderen van de recreatieve mogelijkheden op en langs het kanaal;
- uitdiepen van projecten via workshops of het formuleren van heldere projectdefinities;
- het ondersteunen van lopende of nieuwe projecten met advies voor een bredere verankering in de gebiedsvisie of door kwaliteitssuggesties aan te reiken;
- verder (thematisch) studiewerk voor input in allerhande plannen;
- vormingsmomenten en uitwisselingsbezoeken.

Het vervolgtraject wordt op een geïntegreerde manier aangepakt en neemt in die zin ook de aspecten van recreatief (mede)gebruik, mobiliteit, huisvesting, landbouw, milieu en bedrijvigheid mee in beschouwing.

Hierna wordt even ingegaan op de acties die het eerste jaar na de gebiedsvisie werden opgestart.

Landschapsplannen

In actie 7 - “tussenlandschappen” (met daarbinnen de projecten ‘Mandel’, ‘landschapsverdichting Izegem/Ingelmunster’) werden middelen voorzien voor initiatieven inzake landschapsherstel, ondermeer voor landschapsplannen bij landbouwers, een beproefd instrument in het kader van het provinciale milieubeleidsplan. Voor de kanaalzone is dit echter volledig nieuw. Dergelijke acties zijn wel ideaal als concreet vervolg op het studiewerk om de gecreëerde band met de lokale besturen verder vorm te geven. Het is immers niet onbelangrijk om het draagvlak en de animo omtrent het project warm te houden door het uitvoeren van projecten op korte termijn (‘quick wins’).

In het voorjaar 2006 werden 10 landschapsplannen voor landbouwers in Ingelmunster en Oostrozebeke uitgewerkt en uitgevoerd. De werving gebeurde per gemeente via infovergaderingen. Er was ook een aanbod voor particulieren, die via de lokale infoblaadjes werden geïnformeerd. Een 15-tal plannen worden opgemaakt.

Een inventarisatie van de poelen in het Mandelgebied gebeurde eveneens in het voorjaar. Op basis van deze inventarisatie werden enkele vervallen poelen en meanders met potentie weerhouden voor het opmaken van een inrichtingsplan.

Workshop Izegem – Ingelmunster

In de gebiedsvisie zijn 2 acties uitgewerkt waarvoor op vandaag in de gemeenten een concrete vraag naar vernieuwing en herbestemming is. In Izegem heeft het stadsbestuur een vraag naar herbestemming van een site aan de Zuidkade gekregen. In Ingelmunster is er vraag naar reconversie van de site Mokette en de mogelijkheden van site Monument indien het bedrijf zou herlokaliseren.

Om een duidelijk kader te formuleren wat binnen de te onderzoeken zones wenselijk is werd eind februari/begin maart 2006 een workshop georganiseerd o.l.v. de onderzoeksgroep OSA van de KULeuven. Samen met een 8-tal jonge internationale ontwerpers werden de ideeën uit de gebiedsvisie verder verfijnd. De workshop werd voor en met de betrokken gemeenten georganiseerd.

In het natraject werd een publicatie met de resultaten van de workshop gepresenteerd aan de betrokken besturen en aan een ruimer publiek van streekactoren.

Recreatieve studie

In de gebiedsvisie zijn heel wat recreatieve aspecten op en rond het kanaal aan bod gekomen in de diverse projecten van actie 5 “Langse en dwarse verbanden” en 6 “hotspots in een groen netwerk”. Het belang van een continu jaagpad, faciliteiten voor pleziervaart éénmaal de 3-trapssluis zal functioneren, het realiseren van trage verbindingen, En dit allemaal op een kwalitatieve en geïntegreerde manier.

Rond een aantal projecten is er duidelijk nog studiewerk nodig om te kijken welke recreatieve functies haalbaar en wenselijk zijn of om een betere kwalitatieve integratie na te streven van een aantal bestaande projecten. Andere projecten gaan meer in de richting van de opmaak van een inrichtingsplan. Als voorbeeld kan de continuïteit van het jaagpad aangehaald worden in combinatie met de ontwikkeling van bedrijvigheid. In Roeselare wordt een watergebonden bedrijventerrein ontwikkeld. De jaagpaden vormen in de Leiestreek de hoofdassen van het recreatief knooppuntenfietsnetwerk. De jaagpaden zijn ook belangrijke functionele fietsassen. Het verzoenen van bedrijvigheid en fietsverkeer is dan ook de uitdaging waar de kanaalzone voor staat. Door de ontwikkelingen in Canal Link worden nu oplossingen gezocht voor deze probleemstelling.

Een 2-tal vergaderingen met de betrokken partners en het studiebureau Fris in het Landschap i.s.m. Luc Deschepper vonden plaats in het voorjaar 2006. Daarna werden de voorstellen afgetoetst met de betrokken partijen alvorens de studie te finaliseren. Een voorstelling van de resultaten aan de betrokken partners is gebeurd in het najaar van 2006.

Landschappelijke integratie van grote solitaire bedrijfscomplexen

In samenwerking met de dienst Ruimtelijke Ordening & Mobiliteit (DRuM) van de provincie en de gemeenten Oostrozebeke en Wielsbeke werd in het najaar 2006 een opdracht uitgeschreven voor het

uittekenen van een praktische handleiding met voldoende beeldmateriaal voor de landschappelijke integratie van grote solitaire bedrijfscomplexen. Doel is om bij bouwaanvragen en de opmaak van nieuwe of uitbreidingsplannen een leidraad te hebben voor een kwalitatievere ruimtelijke integratie. De opdracht voorziet ook de uitwerking van 4 concrete cases met als finaliteit deze landschapsplannen uit te voeren en als voorbeeldfunctie te laten doorgaan. Deze opdracht betekent een verfijning en concretisering van actie 3 “een kader voor bedrijven”.

Naast deze grote lijnen wordt de gebiedsvisie ook besproken op diverse streekfora en wordt er geprobeerd om de visie te integreren in allerlei plannen. Zo is er een verwijzing naar Canal link in het structuurplan van Ingelmunster, wordt de uitwerking van de gebiedsvisie in het nieuwe streekpact van RESOC Midden-West-Vlaanderen opgenomen en kunnen we de visie uitdragen naar andere projecten. Als kers op de taart en als teken van erkenning werd het Canal linkproject genomineerd voor de Vlaamse Ruimtelijke Planningsprijs 2006.

AANDACHTSPUNTEN

Het is duidelijk dat voor heel wat actoren de manier van werken nieuw was. Er is het gegeven om rond een streek te werken in plaats van binnen een gemeentelijke context na te denken. Daarnaast vormt een meer geïntegreerde manier van werken rond complexe problemen voor heel wat actoren een uitdaging. Ook het feit dat de gebiedsvisie tot stand is gekomen los van formele planprocessen vereiste de nodige mentale flexibiliteit. Een bezoek aan het ROM-project in de Gentse kanaalzone en een uiteenzetting over de bestuurlijke context van dergelijke projecten zorgden voor een betere duiding.

Het vrijblijvende karakter van het proces kan gezien worden als een zwakte. Toch moet vastgesteld worden dat er een zeker draagvlak is, ondermeer door de ondertekening van de intentieverklaring en het op gang komen van (inter-)gemeentelijke afspraken en projecten. Zo was het bijvoorbeeld ook verrassend dat voor de ontwikkeling van het bedrijventerrein Schaepsbrugge in Roeselare alle betrokken actoren op een werkvergadering aanwezig waren om te zoeken naar oplossingen voor de ontwikkeling van watergebonden bedrijvigheid met behoud van de fietsverbinding.

Tenslotte heeft de dynamiek van Canal link er ook voor gezorgd dat partners zich verenigen in nieuwe coalities. Zo is een projectvoorstel ingediend door de gemeenten Ingelmunster, Izegem en Roeselare om de stationsomgevingen te onderzoeken, waarbij de ruimtelijke kwaliteit vooropstaat. Zonder het Canal linkproject was deze samenwerking waarschijnlijk moeilijker tot stand gekomen. Het verder realiseren van éénheid in verscheidenheid, het gezamenlijk werken aan kwalitatieve ontwikkeling in deze regio blijft voor alle betrokkenen een ongelooflijke uitdaging waarbij de gebiedsvisie weliswaar als leidraad kan dienen, maar waarbij vooral ook de verdere dossiervorming en de mobilisatie van financiële middelen de hefboom zullen zijn om gebiedsgerichte intenties in daadkracht om te zetten.

Oudlandpolder



AANLEIDING

De Oudlandpolder heeft heel wat troeven. Omwille van zijn centrale ligging tussen de steden Brugge en Oostende en de nabijheid van de kust vormt deze polderstreek een aantrekkelijk “rust”-gebied voor zowel de stedelijke bevolking als de toerist. In deze historische polders is de verwevenheid tussen natuur, landbouw en historische bezienswaardigheden erg groot. De openheid van het polderlandschap is één van de meest typische kenmerken van dit gebied.

Maar deze openheid staat onder zware druk. De nabijheid van de verstedelijkte kust en de stad Brugge enerzijds, en de ontwikkelende bedrijvigheid in de haven van Zeebrugge anderzijds, hebben een uitgesproken invloed op de visueel-landschappelijke en ecologische kwaliteiten. Nieuwe ingrepen in het landschap vallen onmiddellijk op. Het zorgzaam omspringen met dit open ruimtegebied vormt dan ook een grote uitdaging om de blijvende aantrekkingskracht ervan te verzekeren. Op die manier blijft het er ook in de toekomst voor veel mensen aangenaam om te fietsen, te wandelen of te ontspannen.

Het is vanuit die optiek dat sinds 1997 allerlei voorstellen werden geopperd om een bijzonder statuut te geven aan het gebied. In 2000 werd zelfs het voorstel gelanceerd om de Oudlandpolder – als oudste polder van onze Vlaamse kust – kandidaat te stellen als werelderfgoed. Meer concreet werd eind '98 vanuit de provincie een poging ondernomen om voor de ruimere Zwinstreek en de Oudlandpolder een Regionaal Landschap op te richten.

Toen bleek dat de gemeente Knokke-Heist een structurele samenwerking niet zag zitten werden ook deze plannen opgeborgen, maar het betekende wel de aanzet voor verder overleg over een gemeenschappelijke agenda. Daar waar voor de Zwinstreek een gezamenlijk voortraject was opgezet met voorstudies en visievorming in het kader van het grensoverschrijdende Kreekenbeleidsplan, hadden de betrokken gemeenten minder ervaring met bovengemeentelijke strategische plannen en moest een visieoefening opgestart worden. De agenderingsfase voor het initiatief van de Oudlandpolder werd beëindigd met de goedkeuring van een proces van gezamenlijke visievorming in de gemeenteraden van Blankenberge, De Haan en Zuienkerke. We schrijven najaar 1999.

Voor de provinciale gebiedsgerichte werking was dit ook een soort breuklijn waardoor twee aandachtsgebieden links en rechts van het Boudewijnkanaal als afzonderlijke entiteiten werden benaderd. Naast eerder puntsgewijze projecten bestond nu de kans voor een meer gestructureerde aanpak in de Oudlandpolder.

BELEIDSCONTEXT

Voor de Brugse regio heeft de grensoverschrijdende samenwerking in het kader van Euregio Scheldemond heel wat studiemateriaal, inzichten en ervaring aangeleverd voor een geïntegreerde gebiedsgerichte meerjarenplanning en projectwerking.

Ook in het provinciaal milieubeleidsplan 1999-2002 werd expliciet melding gemaakt van gebiedsgerichte samenwerking met gemeenten op het vlak van natuur- en landschapszorg. In het kader van de samenwerkingsovereenkomst "Milieu als opstap naar Duurzame Ontwikkeling" werd vanuit de Vlaamse overheid de mogelijkheid geboden om meer middelen in te zetten voor begeleidingsopdrachten naar gemeenten en werd de opstap naar het derde ambitieniveau met de uitwerking van een geïntegreerd gebiedsgericht project in het vooruitzicht gesteld.

De toeristisch-recreatieve sector was van bij de aanvang betrokken bij het voorbereidende studie- en heeft met de opmaak van de conceptstudie voor het Fietsnetwerk Brugse Ommeland actief meegedacht over de strategische doelstellingen voor het samenwerkingsverband. Netwerkontwikkeling biedt immers tal van kansen voor integratie. Het is als het ware een integrerende factor voor andere sectoren.

Vanuit de gebiedsgerichte werking landbouw werden de kaarten gelegd voor een werking op het vlak van landbouwverbreding. Hoevetoerisme, hoeveproducten, landbouweducatie en milieuzorg werden maximaal mee opgenomen binnen het werkingsgebied van Leader+ voor het Brugse Ommeland. Ook op vlak van waterbeleid lagen duidelijk kansen voor samenwerking. Het werkingsgebied van de Nieuwe Polder van Blankenberge omvat immers de gebiedsomschrijving van de Oudlandpolder.

In het Provinciaal Ruimtelijk Structuurplan worden sectorale uitspraken gedaan over de gewenste ruimtelijke ontwikkelingen op het vlak van toerisme en recreatie, over de verwachte en gewenste ruimtelijke ontwikkelingen op het vlak van natuur en landschap, van bedrijvigheid, van nederzettingsstructuren en van de landbouw. Daarnaast zijn de keuzes voor diverse ontwikkelingen in de Brugse en Oostendse ruimte, de oostelijke polderruimte en de kustruimte van belang, evenals de uitspraken over de economische poorten van Zeebrugge en Oostende. Nu de Vlaamse visieoefening voor de afbakening van de agrarische en natuurlijke structuur rond is voor de polders, is duidelijk dat in bepaalde gebieden nog ruimte is voor de realisatie van natuurverbindingen (zie verder bij landschapsplannen).

Tenslotte is het belangrijk om te wijzen op enkele initiatieven van de Vlaamse Overheid die inhoudelijk sterk aansluiten bij de doelstellingen van het project. De toenmalige Afdeling Natuur (AMINAL) van de Vlaamse administratie en de Vlaamse Landmaatschappij startten in het gebied twee natuurinrichtingsprojecten in de Uitkerkse Polder en de Meetkerkse Moeren, elk met een eigen samenwerking- en projectstructuur. De provincie is vertegenwoordigd in de structuren en kan op die manier ook zorgen voor afstemming en coördinatie.

VISIEONTWIKKELING

Uitgangspunten

Het samenwerkingsverband ging van start onder de werktitel 'Groene long', waarbij naast de natuurlijke, landschappelijke en recreatieve potenties o.a. ook aandacht moest zijn voor bovenge-meentelijke verkeersplanning en de valorisatie van de dorpen. Na een aantal discussie- en overleg-momenten werden de gezamenlijke uitgangspunten voor een gebiedsvisie scherper gesteld:

• **Het belang van natuur en landschap voor de bevolking**

Er is een maatschappelijk draagvlak voor de uitbouw van een degelijke natuurlijke/groene structuur. Deze structuur wordt echter bekeken vanuit de totaliteit van het landschap (belevingswaarde, cultuurhistorische betekenis) en niet enkel vanuit de sector natuur.

Gezien het studiegebied echter heel wat interessante natuurwaarden te bieden heeft voor natuur-observatie die zowel van Vlaams als van internationaal belang zijn, vormt natuurgerichte recreatie een complementair aanbod ten aanzien van wat er te beleven valt aan de kust zelf.

Naast de belevingswaarde van de natuur wordt er ook gedacht aan de wetenschappelijke en ethische kant van natuurbehoud in functie van het veiligstellen van biodiversiteit.

• **Het belang van de landbouw als behoeder van de open ruimte**

De landbouw is in het studiegebied de belangrijkste grondgebruiker. In Blankenberge is de helft van het grondgebied landbouwgebied. In De Haan stijgt dit tot 72% en in Zuienkerke bedraagt dit 92%. Naar de toekomst toe is het belangrijk om de landbouw op een duurzame en leefbare manier verder te ontwikkelen waarbij tevens rekening gehouden wordt met de bestaande kwaliteiten (streek-eigen cultuur, bodem, water, natuur en landschap) en met de evolutie naar een meervoudig ruimtegebruik. Hiervoor moeten echter voldoende middelen worden voorzien opdat het beleid ook geloofwaardig zou overkomen bij de betrokken actoren.

• **Het belang van de toeristisch-recreatieve sector voor de verbreding van de functies van het platteland**

De toeristisch-recreatieve valorisatie van het rurale landschap kan een interessante bijdrage leveren tot de diversificatie van de landbouw in het studiegebied. Dergelijke ontwikkeling kadert binnen de noodzakelijke verbreding van de plattelandseconomie.

- **Het studiegebied als kerngebied van een groter geheel**

Het beleid voor het studiegebied moet optimaal uitgebreid worden tot het volledig cultuurlandschap van de Blankenbergse Wateringe waarmee het visueel een geheel vormt (dus ook delen van Bredene, Oudenburg en Jabbeke). De visuele begrenzing wordt gedicteerd door de Zeebrugse-Brugse skyline, het kanaal Brugge-Oostende en het stedelijk gebied van de kust. Er moet dan ook op middenlange termijn gestreefd worden naar een verruimde samenwerking met Bredene, Oudenburg en Jabbeke.



Strategisch beleidsplan

De opmaak en financiering van een gezamenlijke gebiedsvisie waarin de uitdagingen en de krachtlijnen voor het verdere samenwerken geformuleerd staan werden bij gemeenteraadsbeslissing bekrachtigd. Het provinciebestuur tekende als opdrachtgever en coördineerde dit proces. De opdracht werd toegekend aan de vzw West-Vlaamse Vereniging voor de Vrije Tijd (WVT) die in West-Vlaanderen deskundigheid had op het vlak van toeristisch-recreatieve projectontwikkeling.

Opmerkelijk hierbij is dat de toenmalige provinciale Dienst MIRONA (Milieu, Ruimtelijke Ordening en Natuur) als 'promotor' optrad voor een studie met een expliciet toeristisch-recreatieve inslag. Vanuit deze dienst werd terecht aangevoeld dat toerisme en recreatie een belangrijke 'driving force' was om ook 'het verhaal' van natuur en landschapszorg aan te koppelen. Voor de gemeenten - die een duidelijke meerwaarde zagen in de toeristisch-recreatieve ontwikkeling van het hinterland - was dit niet anders.

Voor de opmaak van dit document werd een begeleidingsgroep samengebracht. Deze groep bestond uit de vertegenwoordigers van de Colleges van burgemeester en schepenen en van het 'middenveld', i.c. de landbouworganisaties, de natuurvereniging (Natuurpunt), de heemkundige kring en de wandelclub (ACTIVIA, organisator Internationale Tweedaagse Voettocht van Blankenberge). Op die manier werden de belangrijkste 'stakeholders' samengebracht om op geregelde momenten uitgangspunten, houdingen, algemene of meer concrete elementen van de visie af te toetsen. Deze 'krachten' kregen later ook een plaatje in de meer definitieve samenwerkingsstructuur (zie verder).

Krachtlijnen van de gebiedsvisie

Krachtlijn 1 Het behouden en versterken van de beleavingswaarde van het landschap

Krachtlijn 2 Medegebruiksbeginssel

Krachtlijn 3 Ontwikkelen van laag dynamische vormen van toeristisch-recreatieve activiteiten complementair aan het toeristisch-recreatief aanbod in de badplaatsen en de omliggende stedelijke gebieden
Complementaire activiteiten gericht op doelgroepen, netwerkvorming, versterken van structurerende lijnelementen

Krachtlijn 4 Duurzame mobiliteit naar en binnen het studiegebied

Krachtlijn 5 De uitbouw van Partnerschappen

Krachtlijn 6 Betrokkenheid van lokale bevolking

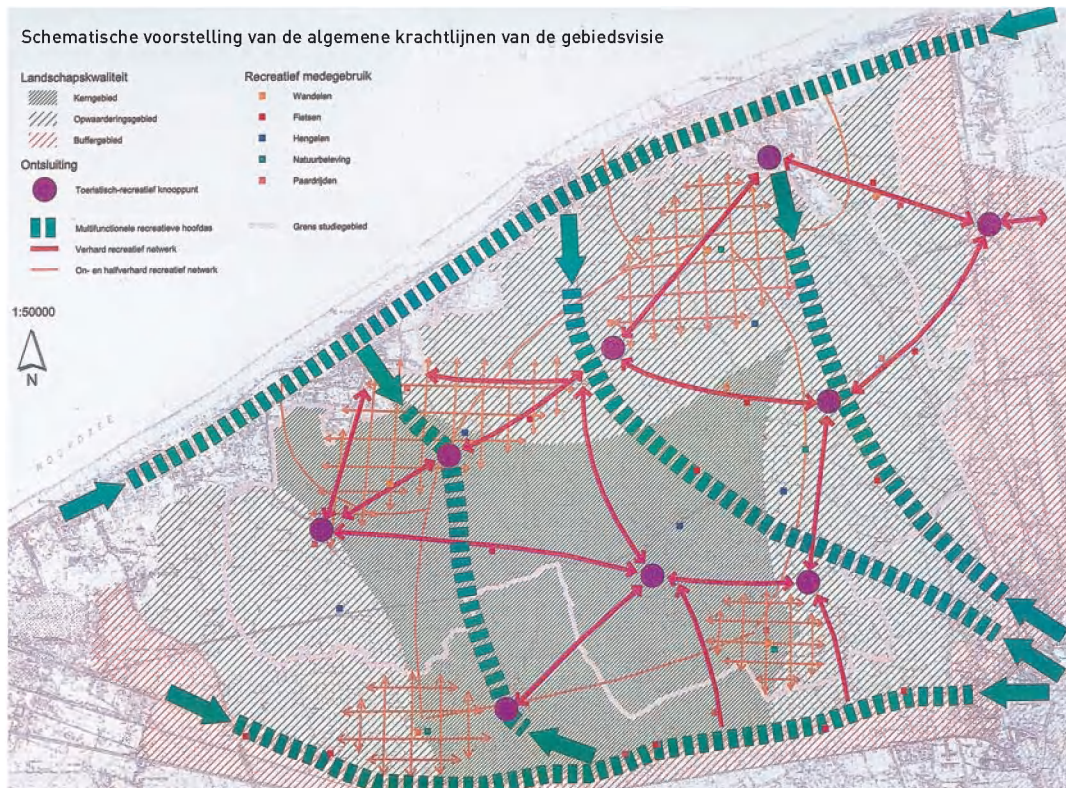
Krachtlijn 7 Ontwikkelen van de identiteit en het imago van de Oudlandpolder

De krachtlijnen werden 'doorvertaald' naar een 'aanzet van actieplan' dat verder nog moest getoetst worden op haalbaarheid, beschikbare middelen, Vanaf hier werd de fakkel weer overgenomen door de provincie waarbij aan de gemeenten werd gevraagd om een prioriteitenbepaling te maken. Op die manier werd duidelijk welke gemeenten op welk(e) (type van) acties wilde inzetten.

Hoewel in deze gezamenlijke 'zoekfase' vooral werd gezocht naar actieterreinen, naar actierichtingen en strategieën voor gezamenlijke actie, werd toch al wat 'gepionierd' met acties op het vlak van natuur- en landschapszorg. Zo werd met de Stad Blankenberge een 'piloot-landschapsbedrijfsplan' uitgevoerd voor een landbouwbedrijf en werden samen met Natuurpunt en de Stad Blankenberge enkele poelen aangelegd.

Belangrijk is dat in deze fase van de samenwerking ook nog andere processen op gang kwamen. We verwijzen o.m. naar de gebiedsgerichte strategische beleidsplanning van Westtoer en de natuurinrichtingsprojecten in de Uitkerkse Polder en Meetkerkse Moeren.

De gebiedsvisie en de daaraan gekoppelde strategie moeten er uiteindelijk toe bijdragen dat de zachte waarden van het buitengebied sterker doorwegen dan voorheen ten aanzien van quasi-spontane processen van suburbanisatie en ruimtelijke expansie van bedrijvigheid. Door het gebied te ontwikkelen in samenspraak met lokale partners en diverse doelgroepen ontstaat een netwerk voor een multifunctionele invulling van het buitengebied. Deze uitdagingen zijn ook weergegeven in de structuurschets op bijgevoegde kaart. Op deze kaart wordt de gebiedsvisie aangeduid met een kerngebied (donkergroen), een op te waarden gebied (groene arcering) en een buffergebied (rode arcering).



DE DOORSTART: POGING TOT STRUCTUREREN

Na ruim twee jaar overleg, studiewerk en voorbereiding werd in 2002 met het ondertekenen van een afsprakennota het startschot gegeven van het samenwerkingsverband. De afsprakennota engageert de drie gemeenten en de provincie voor de duurzame uitbouw van toerisme en recreatie in het gebied door het ontwikkelen en versterken van de natuur- en landschapswaarden, het verbeteren van het toeristisch recreatieve aanbod en het ontwikkelen van een goed imago. Voor het samenwerkingsverband werd een samenwerkingsstructuur uitgetekend. De structuur bouwde verder op de partners die van in het begin betrokken waren. Er werd een *stuurgroep* – onder voorzitterschap van de gedeputeerde uit de streek –, een *begeleidingsgroep* – de arena van sterkhouders – en een *plan-*

groep opgezet. Deze laatste, met als vaste kern de milieuambtenaren van de gemeenten en de betrokken provinciale ambtenaren, zorgt voor de voorbereiding en de uitvoering van de acties die binnen het samenwerkingsverband worden gegenereerd. In functie van specifieke projecten (zoals het landschapsplan Blankenbergse Dijk, de herwaardering van het trage wegennetwerk) worden ad hoc werkgroepen opgezet met de relevante betrokken partijen. De provincie heeft *het secretariaat* voor het samenwerkingsverband georganiseerd vanuit de gebiedsgerichte werking.



In de afsprakennota wordt ook de planningsfrequentie aangegeven. Daarbij worden twee niveaus van planning gehanteerd. Enerzijds is er een meerjarenplanning (3 jaar), anderzijds een jaarplan dat tijdelijk werd aangepast in functie van de goedkeuring van het niveau 3-project dat door Vlaanderen wordt gefinancierd.

Zoals hoger reeds werd aangehaald is ook de Vlaamse Landmaatschappij (VLM) erg actief in het gebied. Dit is het geval met natuurinrichtingsprojecten en met de realisatie van natuurcompensaties voor de economische ontwikkeling in de haven van Zeebrugge. Bij de fora van natuurinrichtingsprojecten zijn ook lokale bewoners betrokken. Voor de compensaties m.b.t. Zeebrugge is dit minder het geval. Van bij de aanvang werden met de VLM goede afspraken gemaakt over de afbakening van respectievelijke gebieden. De gebiedsgerichte werking participeert ook aan de officiële comitévergaderingen van deze projecten.

INHOUDELIJKE KENMERKEN EN UITGEVOERDE ACTIES

In de gebiedsvisie werden de belangrijkste uitdagingen geformuleerd. De vertaling daarvan is terug te vinden in de structuurschets (zie kaartje gebiedsvisie op blz. 44) die door de WVT destijds werd opgesteld.

Zoals eerder aangehaald wordt de gebiedsvisie aangegeven met een kerngebied (donkergroen), een op te waarderen gebied (groene arcering) en een buffergebied (rode arcering). Deze opdeling biedt een houvast voor het landschapsbeleid dat vanuit de beleving van de recreant en de bewoner wordt bekeken. De weergegeven pijlen, lijnen en punten zijn richtinggevend voor de voorziene toeristisch-recreatieve ontwikkelingen.

Op het vlak van landschapsbeleving is het kerngebied gespaard gebleven van al te grote ingrepen die de positieve beleving van het landschap beperken. De groene arcering geeft de (theoretische) negatieve invloed aan die uitgaat van economische of nederzettingsinfrastructuur aan de randen, zoals bijvoorbeeld de visuele invloed van windmolens of de auditieve invloed van wegeninfrastructuur. Willen we de invloed van die sluipende suburbanisatie en bedrijvigheid afremmen, dan moet gewerkt worden aan landschappelijke versterking van die randen (buffergebied). Door inspanningen aan de randen, wordt deze externe invloed kleiner op het gebied en wordt de oppervlakte van het kerngebied in de toekomst mogelijk groter.

De initiatieven en de acties richten zich dan ook op het versterken van natuur en landschap in het gebied én aan de randen van het gebied en op het versterken en ontwikkelen van een recreatief aanbod (zie pijlen en netwerken) waarbij de dorpen en de kernen (punten) een dubbele rol spelen als knooppunten en onthaalpunten.

Het versterken van natuur en landschap wordt vertaald in projecten die de kwaliteiten van het gebied verhogen. Zo werd in samenwerking met Natuurpunt en de Stad Blankenberge aan natuurontwikkeling gedaan in de Uitkerkse Polder. Maar ook met landbouwers wordt gewerkt aan landschapsopbouw. Voor landbouwbedrijven worden de zogenaamde landschapsbedrijfsplannen opgesteld en ook daadwerkelijk uitgevoerd. Op die manier wordt samen met de landbouwers een plan opgesteld om nieuwe – vaak storende en streekvreemde – bedrijfsgebouwen in te kaderen in het open landschap. De gemeenten en de provincie brengen de middelen samen om het plan ook uit te voeren. Op die manier werd met niet minder dan 40 landbouwers samengewerkt.

Aan de randen van het gebied werd gestart met de opmaak van enkele landschapsplannen. Zo is voor de omgeving van het Zeebos en voor de zone ten westen van de haven van Zeebrugge een landschapsplan in uitvoering. Op die manier kan de invloed van de haveninfrastructuur op een duurzame manier ingekaderd worden in het landschap. Daarbij wordt niet gewerkt met een plan voor individuele bedrijven of bedrijventerreinen – trouwens een even noodzakelijke actie – maar met een plan

voor een geheel gebied waarbij alle mogelijkheden voor 'coulissevorming' of landschapsopbouw worden onderzocht. Deze plannen bieden tevens kansen om ook een sectoraal natuurbeleid op het vlak van natuurverbinding vorm te geven en te visualiseren. Op kleinere schaal – doch niet minder belangrijk – heeft de Vlaamse Landmaatschappij ook een grond- en groenbuffer voorzien tussen de Uitkerkse Polder en de campingzone Harendijke (Wenduine) en de bebouwing en de verkavelingen van Uitkerke (Blankenberge).

Voor de recreatieve ontwikkeling werd een conceptstudie uitgevoerd voor het fietsnetwerk. In 2006 werd het volledige netwerk bewegwijzerd en gerealiseerd door Westtoer, met steun van Toerisme Vlaanderen. Daarbij werd in eerste instantie gebruik gemaakt van bestaande polderwegen en werd een bewegwijzering met knooppuntnummers voorzien. Dit netwerk vormt de basis om in de toekomst ook andere recreatieve producten aan te koppelen (belevingspunten, educatieve poelen...).

Voor de uitbouw van een aanbod op het vlak van wandelen werd gestart met een proefproject 'Trage Wegen'. Voor het volledige grondgebied van de drie gemeenten werd een moderne en actuele digitale kaart gemaakt van de Atlas der Buurtwegen (1841). Deze kaart en de gevoerde terreininventarisatie vormt een stevige basis voor verdere visievorming en projectontwikkeling voor recreatieve wandelvoorzieningen. Al snel werd duidelijk dat voor deze wegen, binnen een oud wettelijk kader, een nieuw draagvlak moest worden gezocht. Deze draagvlakoefening met verschillende doelgroepen en betrokkenen werd in 2005 uitgevoerd voor een deel van de gemeente De Haan (Klemskerke en Vlissegem). Hiervoor werd deskundigheid van de vzw Trage Wegen ingehuurd en werd een afzonderlijke 'gemeentelijke' werkgroep opgericht. Dit proces wordt nu verder vertaald in een uitvoeringsprogramma om een 'gedragen' netwerk op het terrein te herwaarderen. Dit houdt ondermeer ook in dat bepaalde buurtwegen (polderwegen) autoluw worden gemaakt om een alternatief te creëren voor paden en wegen doorheen akkers en weiden. Ondertussen nam ook de stad Blankenberge het initiatief voor de uitbouw van een trage wegennetwerk.

Op het vlak van knooppunten en onthaalpunten werden enkele pilootprojecten uitgevoerd in Meetkerke en bij de Uitkerkse Polder (Harendijke). De bedoeling ervan was te voorzien in een goed onthaal van bezoekers. In samenwerking met Natuurpunt werd het bezoekerscentrum voor de Uitkerkse Polder educatief heringericht. Er liggen nog kansen voor het uitbouwen van onthaalinfrastructuur in de andere dorpen of bij attracties zoals de historische molen bij de Moere van Meetkerke of de oude watertoren van Wenduine.

INSTRUMENTEN EN FINANCIËLE HEFBOMEN

Bij aanvang werd vooral ingezet vanuit het provinciaal gebiedsgericht milieubeleid. Er werden middelen vrijgemaakt voor de realisatie van landschapsbedrijfsplannen bij landbouwers en voor de realisatie van poelen. Vanuit toeristisch-recreatieve hoek werd ingezet op de realisatie van de fietsnetwerken.

Naast afstemming met de projecten van de Vlaamse Overheid in de Meetkerkse Moeren en de Uitkerkse polder en het Life-project van Natuurpunt in de Uitkerkse Polder, werd ook een geïntegreerd gebiedsgericht project uitgeschreven in het kader van de samenwerkingsovereenkomst "Milieu als opstap voor Duurzame Ontwikkeling" met het Vlaams Gewest. Via dit project werd 395.000 EUR vrijgemaakt. Voor de realisatie van andere dossiers werd vanuit de provincie gezocht naar Europese middelen. Zo werd samen met Natuurpunt een dossier voorbereid in het Doelstelling 2-programma Kust 2001-2008. In het Zeebos werd eveneens met Doelstelling 2-middelen een avontuurlijk jeugdspeelterrein en een natuurontwikkelingsproject gerealiseerd. En in het kader van het "Strategisch plan voor de haven van Zeebrugge" worden flankerende maatregelen en acties opgezet ter versterking van de leefbaarheid in de directe omgeving. Voor de gemeenten Zuienkerke werd een PDPO-dossier samengesteld voor de realisatie van een onthaalparking aan de rand van het dorp in Meetkerke.

Binnen het Leader+-programma werden in de Oudlandpolder enkele pilootprojecten uitgevoerd voor waterzuivering op landbouwbedrijven en voor agrarische architectuur. Ook de realisatie van houten veekralen (ter vervanging van veekralen met vangrails) wordt vanuit de Leader+-werking gefinancierd. Vanuit de werking landbouwverbreding werden ook enkele bedrijven begeleid inzake hoevetoerisme.

Op die manier groeide het samenwerkingsverband stilaan uit tot een meer gedragen structuur. Het samenwerken genereert daarbij niet alleen gemakkelijker 'producten' op het terrein, het mobiliseert ook middelen die de partners afzonderlijk niet zouden binnenhalen. De gebiedsvisie en samenwerkingsstructuur stimuleren lokale besturen om meer toegevoegde waarde te realiseren, net doordat projecten passen in een ruimer kader.

AANDACHTSPUNTEN VOOR DE TOEKOMST

Vanuit de provincie werd een vrij concreet actieplan uitgevoerd voor het gebied samen met de gemeenten en andere partners. In de praktijk is gebleken dat deze eerder uitvoeringsgerichte aanpak (het opmaken van landschapsplannen, het herwaarderingsproject Trage Wegen) een bijzonder arbeidsintensieve aangelegenheid is die sterk begrensd wordt door de personele- en financiële capaciteit die in een bepaalde tijdsperiode kan worden ingezet. Het optillen van het ambitieniveau tot een meer structurerende aanpak op vlak van openruimtebeleid, leefbaarheid, trage mobiliteit en toeristisch-recreatieve ontwikkeling zal noodzakelijkerwijs moeten leiden tot een herdefiniëring van verantwoordelijkheden tussen de partners en tot een verhoogde inzet van middelen, zeker met het oog op een mogelijke uitbreiding van het gebied.

Niet onbelangrijk is ook de rol die de Vlaamse Overheid verder zal spelen in het gebied. Op middellange termijn kan alvast verwacht worden dat de 'fora' in het kader van de natuurinrichtingsprojecten van de VLM zullen wegvallen. Dit maakt dat er 'bestuurlijke ruimte' vrijkomt in de Uitkerkse

Polder en Meetkerkse Moeren (en bij uitbreiding van het samenwerkingsverband ook een deel van het natuurinrichtingsproject Oostends krekengebied) vrijkomt die op een andere manier kan worden ingevuld. De vraag stelt zich welke rol de lokale besturen en de provincie toebedeeld krijgen in deze gebieden die strikt genomen onder de sectorale bevoegdheden vallen van de Vlaamse Overheid. Een vernieuwend model van interbestuurlijke samenwerking zou hier wellicht kansen bieden voor een verdere integratie en afstemming van beleid voor het hele poldergebied ...



Strategisch projectgebied
Nieuwpoort

INLEIDING

Aanleiding van het project en beleidsmatige situering

Aanleiding tot het strategisch project ter hoogte van de IJzermonding te Nieuwpoort is de vraag tot uitbreiding van de jachthaven en het voorzien van bijkomende aanlegplaatsen en bootstallingen. Met deze ambities kwamen de potenties van deze plek in het geheel van het toeristisch-recreatief product van de kust duidelijk naar voor. De ligging aan de monding van de IJzer, de nabijheid van de stadskern, de ruimtelijke mogelijkheden en de goede bereikbaarheid over het land en de relatie over het water naar het hinterland (kanalen) maken het een vrij unieke toeristisch-recreatieve locatie.

Het gebied zelf gaf echter een te geringe uitstraling aan de toeristisch-recreatieve rol van Nieuwpoort. De eerder chaotische bestaande ruimtelijke ordening van het gebied, de geringe beeldkwaliteit van het openbaar domein en jachthaven en de geringe leesbaarheid van het omgevende open ruimtelandschap zijn hieraan niet vreemd. Het ontbrak ook aan coördinatie tussen verschillende ideeën en projecten om voor het gebied een kaderende visie te ontwikkelen.



Met de selectie als 'strategisch projectgebied voor de ontwikkeling van toerisme en recreatie langs de Vlaamse Kust' in het Provinciaal Ruimtelijk Structuurplan West-Vlaanderen (PRS-WV) werd het gebied op de kaart gezet. De Dienst Ruimtelijke Planning en Mobiliteit (DRuM) van het provinciebestuur formuleerde hiermee een kader voor de bovenlokale hefboomfunctie van Nieuwpoort als toeristisch-recreatief product in het netwerk van de Vlaamse Kust.

De concrete vraag tot uitbreiding van de jachthaven en de erkenning van de unieke plaats van dit gebied in de toeristische badstad Nieuwpoort brachten in 2001 diverse actoren samen. Het 'project IJzermonding Nieuwpoort' werd door de stad en Westtoer gekaderd binnen het Kustactieplan van de Vlaamse Regering¹. Het project had aandacht voor een gebied dat grosso modo overeenkomt met de noordelijke helft van de gemeente, met uitsluiting van Nieuwpoort-Bad, de Lenspolder en de zone ten zuiden van de A18. Het is een zone die het meest interessant is voor de ontwikkeling van hoogdynamische toeristisch-recreatieve projecten.

Dit gebied is dus ruimer dan de jachthavenzone. De jachthavens zijn wel een sleutel- en voorbeeldproject in het geheel, maar ook ruimtebehoeften naar wonen en economie toe werden meegenomen in deze oefening. Daarnaast zijn er andere acties in het kader van het Kustactieplan: de opmaak van een strategisch beeldbepalend actieplan, het provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan Veurne Ambachtvaart, het inrichten van de Nautische Site, het masterplan Kromme Hoek, ...

De opmaak van drie provinciale ruimtelijke uitvoeringsplannen werd opgestart. Het provinciaal RUP maakt de uitbreiding en een betere ontsluiting van de oude jachthaven mogelijk naast de ontwikkeling van een waterfront en de opwaardering van de openbare ruimte. Dit provinciaal RUP² geeft een concrete instrumentele vertaling aan een belangrijk onderdeel van het geïntegreerd gebiedsgericht project. De overige belangrijke recreatieve programma-elementen werden vanaf het voorjaar 2004 uitgewerkt in het provinciaal RUP 'Recheroever Nieuwpoort'. Dit provinciaal RUP voorziet de uitbreiding van de jachthaven Novus Portus met circa 800 ligplaatsen, de ontwikkeling van woon- en commerciële projecten en een betere ontsluiting en verbinding met de stad. Deze procedure wordt omwille van de complexiteit in de komende jaren verder afgerond.

Sporen naar een geïntegreerde gebiedsgerichte aanpak

Bij aanvang van het project werd onder diverse partijen een ambtelijke en bestuurlijke overeenstemming bereikt over een gefaseerde en integrerende aanpak. Deze brengt de verschillende invalshoeken samen en verankert de projectontwikkeling in de gebiedsvisie.

In het strategisch projectgebied Nieuwpoort komen immers **twee werksporen** samen, respectievelijk vanuit een ruimtelijke en een toeristisch-recreatieve invalshoek:

- enerzijds de uitwerking van het 'strategisch project' in het kader van het Provinciaal Ruimtelijk Structuurplan West-Vlaanderen;
- anderzijds het project 'IJzermonding Nieuwpoort' in het kader van het Kustactieplan.

¹ Het projectmanagement IJzermonding Nieuwpoort 1^o Fase werd goedgekeurd bij ministerieel besluit van 14 november 2001 in het kader van het Kustactieplan 2000-2004 van de Vlaamse minister bevoegd voor toerisme.

² Het provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan Linkeroever Jachthaven Nieuwpoort werd op 29 augustus 2005 goedgekeurd door de Vlaamse regering.

De opgave bestond erin om beide processen goed op elkaar af te stemmen. Een eerste stap hierbij was het kaderen van de ontwikkeling van projecten in het strategisch projectgebied Nieuwpoort binnen een gewenste ruimtelijke context, passend in een breder ruimtelijk beleidskader (PRS-WV). In deze nam de DRuM haar rol als trekker op. Overleg werd opgestart met de provinciale diensten en externe openbare instellingen (Vlaams beleidsniveau, ...). Hierbij werd ook de projectmanager van het project IJzermonding betrokken.

Dit projectmanagement zette vervolgens een tweede stap met de inventaris van alle reeds bestaande en geplande projecten en initiatieven. Doel was de lopende en zich aandienende kleinschalige projecten te toetsen aan het ruimere beleidskader.

Op deze wijze komt ook de **gefaseerde aanpak** van het strategisch project naar voor. Doel was op deze wijze een optimale afstemming te bereiken tussen beleidsvoering en projectontwikkeling. De synergie tussen beide werksporen bracht alle betrokkenen samen vanaf 1 januari 2002. Er werd gewerkt aan een integrale gebiedsvisie als kader voor concrete ruimtelijke ontwikkelingsperspectieven van diverse projecten. Deze structuurvisie werd definitief goedgekeurd door de deputatie op 20 november 2003¹. De ontwikkeling van de jachthavens op de linker- en rechteroever werd geplaatst naast andere projecten zoals de herinrichting van de doortocht N34/Kaai in Nieuwpoortstad, de realisatie van de nautische site bij de Sint-Jorissluis en toeristisch-recreatieve ontwikkelingen in de achterhaven, ...

Samengevat viel de eerste fase van de uitwerking van het strategisch projectgebied samen met de eerste fase van het Kustactieplan. Op niveau van de noordelijke ruimte van de stad Nieuwpoort werd in overleg en samenwerking met alle betrokkenen een gebiedsvisie uitgewerkt.

In een volgende fase werden voor deelprojecten concrete ruimtelijke ontwikkelingsperspectieven uitgewerkt. Ook deze kwamen tot stand op een geïntegreerde wijze. Belanghebbende actoren (ook deze betrokken bij de uitvoering) gaven er op een intensieve wijze mee vorm aan. De procedures van de provinciale ruimtelijke uitvoeringsplannen voor de linker en de rechter IJzeroever zijn het instrumentele resultaat voor specifieke onderdelen van het project.

¹ Afbakening van het Strategisch Projectgebied Nieuwpoort met aangeven van ruimtelijke ontwikkelingsperspectieven, einddocument - goedgekeurd door de deputatie op 20 november 2003.

Het plangebied van het provinciaal RUP Linkeroever Jachthaven Nieuwpoort

Het plangebied is gelegen binnen de stad Nieuwpoort, tussen de badplaats, de stadskern en de IJzermonding, langs de linkeroever van de havengeul. Centraal in het plangebied ligt de vlotkom van de oude jachthaven, deze wordt omarmd door een schiereiland in de havengeul, de Kromme Hoek genoemd. Op het schiereiland bevindt zich in hoofdzaak de Koninklijke Yacht Club Nieuwpoort (KYCN) en een open gebied aan de kop. Tussen de vlotkom en de Albert I-laan ligt een langwerpig versnipperd gebied. In het noordelijke deel ervan ligt een open akkerland dat grotendeels bestemd is als parkgebied, langs de Albert I-laan treffen we een gedifferentieerde bebouwingsstrook aan en in het zuiden, aan het Kattesas, zien we activiteiten en bebouwing voornamelijk ten dienste van de jachthaven. Daartussen bevindt zich een recent aangelegde parking met de nieuwe toegang tot het gebied.

Situering



Indicatieve afbakening
ruimtelijk uitvoeringsplan.
Linkeroever jachthaven
Nieuwpoort.

INHOUDELIJKE KENMERKEN VAN HET PROJECT

Doelstellingen

Doelstellingen van het strategisch projectgebied Nieuwpoort werden reeds aangereikt vanuit het Provinciaal Ruimtelijk Structuurplan West-Vlaanderen (PRS-WV). De bindende bepalingen van het PRS-WV stellen dat de provincie voor Nieuwpoort een strategisch projectgebied zal afbakenen.

Binnen een strategisch projectgebied wordt in het PRS-WV een geïntegreerde beleidsvoering voorgesteld waarbij de provincie, samen met de betrokken beleidsniveaus, de ruimtelijke ontwikkelingsperspectieven, maatregelen en acties uitwerkt. Het voorwerp van de ruimtelijke ontwikkelingsperspectieven van strategische projectgebieden in de kustruimte zijn de bovenlokale toeristisch-recreatieve infrastructuur, woningen en dienstenzones.

Het strategisch projectgebied in Nieuwpoort werd geselecteerd omwille van de jachthavenactiviteiten. Nieuwpoort is de enige plaats aan de kust waar de binding tussen zee en hinterland op een natuurlijke wijze wordt gevormd door een stroom (de IJzer). Nieuwpoort onderscheidt zich hiermee ten aanzien van andere kustgemeenten. Deze waterlopen zijn structuurbepalend, ook historisch.

Het strategisch projectgebied Nieuwpoort heeft een rol in de ontwikkeling van toeristisch-recreatieve activiteiten, geënt op en langs het water, op basis van natuurlijke dragers. Deze activiteiten kunnen zowel hoog- als laagdynamisch zijn. Het belang van de waterelementen in het gebied is duidelijk, maar de ontwikkelingsperspectieven dienen verder verfijnd te worden, zowel naar aard van de activiteit als naar keuze van de locatie.

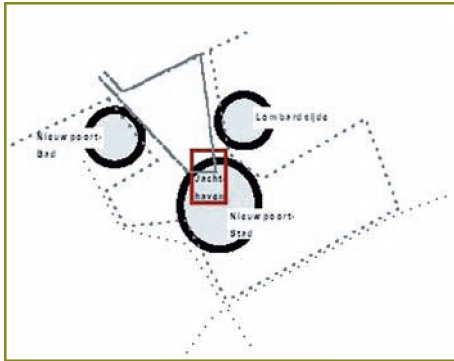
Krachtlijnen van de gebiedsvisie

De globale gebiedsvisie binnen het projectgebied is gebaseerd op 4 concepten:

- **Het bundelen van hoogdynamische en/of watergebonden functies en activiteiten:**

Hoogdynamische elementen in het kader van toerisme, bedrijvigheid en wonen worden gebundeld waar al een concentratie van activiteiten aanwezig is of waar de ruimtelijke draagkracht dit toelaat. Hierbij wordt de selectie van kernen (PRS-WV) gerespecteerd voor Nieuwpoort-Bad, Nieuwpoort-Stad, jachthaven en Lombardsijde. Deze bundeling heeft naast het structureren van activiteiten ook het vrijwaren van de open ruimte tot doel.

- **Het versterken van de relatie tussen de drie polen Nieuwpoort-Bad, Nieuwpoort-stad en Lombardsijde met de jachthaven als scharnierpunt:**



De relatie wordt enerzijds versterkt door de polen complementair te ontwikkelen met elk hun eigen profiel en anderzijds door fysieke barrières tussen de polen weg te werken. Nieuwpoort-Bad heeft een eigen voorzieningenniveau en is voornamelijk gericht op toerisme met dijk, strand en zee. Lombardsijde heeft eerder een woonprofiel en is voornamelijk gericht op campingtoerisme. Uit de knelpunten is gebleken dat voornamelijk Nieuwpoort-Stad het moeilijk heeft om een degelijke aantrekkingsrol te spelen. Nieuwpoort-Stad kan zich toeleggen op een complementair toeristisch profiel met all-weather-activiteiten geënt op cultuur, historie en architectuur. De jachthaven kan in dit concept een fundamentele rol spelen. De jachthaven moet in samenhang gezien worden met de stad. Samen vormen ze door hun onderlinge nabijheid één sterke pool. De stad Nieuwpoort en de jachthaven fungeren dan als een scharnierpunt tussen de badplaats en Lombardsijde waarbij het ook van belang is dat deze laatste een vlotte verbinding kent met de jachthaven en de stad.

- **Beeldbepalende elementen versterken en opwaarderen:**

Beeldbepalende elementen kenmerken de leesbaarheid en de identiteit van het gebied. De attractie- en oriëntatiewaarde van bestaande elementen moeten dan ook opgewaardeerd worden. Het gaat zowel om bestaande historische elementen zoals bijvoorbeeld het sluizencomplex met het Albert I-monument, verdwenen elementen zoals bijvoorbeeld 'de Vierboete' (vuurtoren), als om nieuwe elementen zoals de windturbines.

- **Aanpakken verkeer- en parkeeroverdruk en barrièrevorming door de lijninfrastructuur:**

Wegenis en waterlopen hebben een beeldbepalende waarde. Maar hun voorkomen en de aanwezige verkeersdruk brengen ook een barrièrevorming met zich mee. De beleving en de attractiviteit van het gebied kan verhoogd worden door: het bundelen en organiseren van verkeersstromen met veilige oversteken, het voorzien van parkeervoorzieningen, prioriteit geven aan het openbaar vervoer en oplossingen om de fysieke barrière van de waterlopen te vermijden. Specifieke aandacht dient te gaan naar de relatieversterking Nieuwpoort-stad-jachthaven. Binnen het concept van de relatieversterking vormt de Kaai met de vismijnsite, de te brede Koninklijke Baan en de trambedding een aanzienlijke barrière tussen de stad en jachthaven.

METHODISCHE AANPAK VAN HET GEBIEDSGERICHT GEÏNTEGREERD PROJECT

Projectmatige aanpak

Van bij de aanvang was het duidelijk dat voor het gebied en de omgeving verschillende actoren reeds heel wat initiatieven en ambities op de plank hadden liggen:

- de bestaande jachthaven wenste uit te breiden;
- de toenmalige Afdeling Waterwegen Kust van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap was gestart met de derde fase van de heraanleg van de havengeulpromenade, inclusief de herprofilering van de bestaande weg, het voorzien van een nieuwe toegangsweg naar de N34 (Koninklijke Baan), de aanleg van een wandel- en fietspad en een randparking;
- de Vlaamse Landmaatschappij richtte haar aandacht op een inrichtingsplan voor de Groot-Noord-Nieuwlandpolder;
- de toenmalige afdeling Natuur - West-Vlaanderen (AMINAL, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap) werkte aan een verbetering van de toegankelijkheid van het Vlaamse natuurreserveaat De IJzermonding;
- overige ambities betroffen de restauratie van de oude vuurtoren 'De Vierboete', de realisatie van een waterfront, de opwaardering van de openbare ruimte rond de bestaande jachthaven, de herinrichting van de doortocht van de N34 doorheen Nieuwpoort-Stad, de uitbouw van een Nautische Site ter hoogte van de Sint-Jorissluis, de omvorming van het bestaande voetveer over de IJzermonding, de renovatie van de kaai en de aanleg van nieuwe recreatieve assen naar het hinterland.

Deze veelheid aan projectvoorstellen en actoren vergde een aanpak waarbij een geïntegreerd concept, als strategisch kader, werd voorbereid. Dit was geen eenvoudige opgave want toekomstige ontwikkelingsperspectieven dienden afgewogen met bestaande ambities en projecten. Dit hield een voortdurende aandacht in voor de inbedding van deze projecten in het grotere verhaal en een permanente informatieve ondersteuning en begeleiding van private initiatiefnemers en projectontwikkelaars die de realisatie financieren.

Procesmatige aanpak

Om de weergegeven doelstellingen tot stand te brengen werd een stevig procesmanagement geïnstalleerd. Westtoer nam hiervan de ondersteuning op. Deze projectaanpak werd gekenmerkt door:

- **Hoge zichtbaarheid van de projectmanager en duidelijke communicatie**

De projectmanager was het centrale en permanente aanspreekpunt, zowel voor beleidsvoerders, administraties als de bevolking. Op regelmatige basis werd via verschillende kanalen informatie verstrekt (persconferenties, informatievergadering, infokrant).

- **Overleg en samenwerking als draagvlak voor visievorming**

Vele overlegmomenten met beleidsvoerders op verschillende bestuursniveaus, met vertegenwoordigers van diverse administraties en particuliere betrokkenen werden georganiseerd. Een projectstuurgroep, een coördinatiegroep en een stuurgroep ruimtelijke context gaven dit overleg structureel vorm. Contacten met de Nieuwpoortse gemeenteraad, de bevoegde commissie van de provincieraad, lokale adviesraden en lokale verenigingen verstevigden het draagvlak.

- **Inzet op procesbegeleiding**

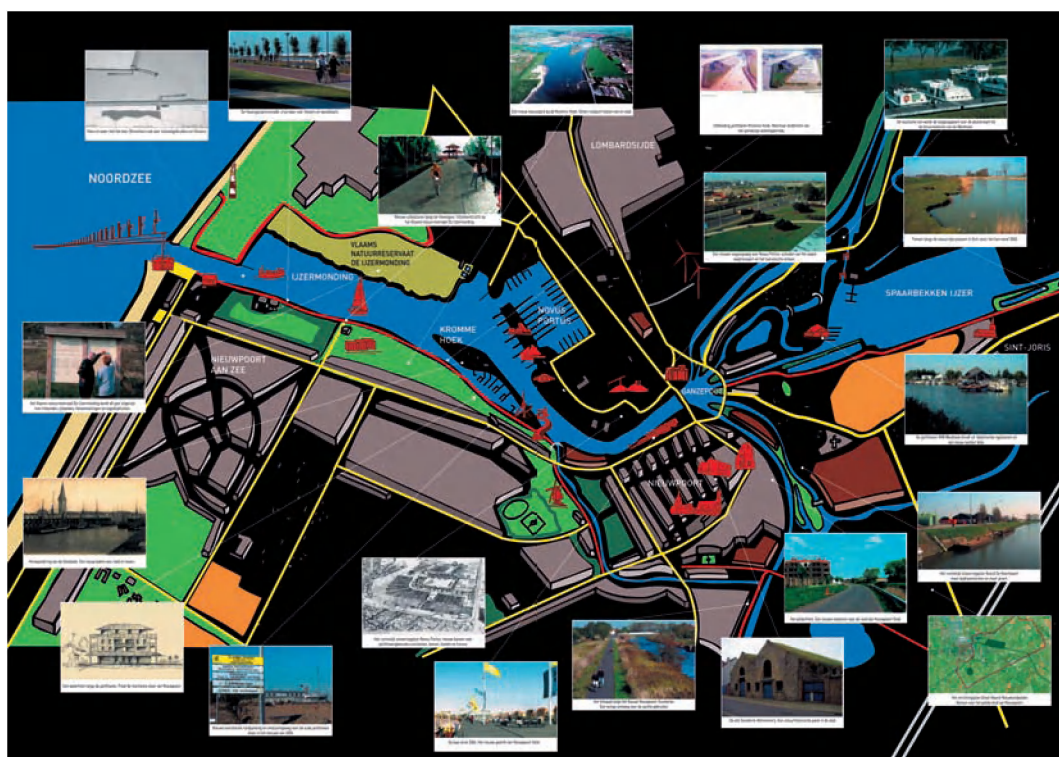
De veelheid aan communicatie en overleg werd een kritische succesfactor van het proces. Betrokkenen maakten kennis, wederzijds begrip groeide, projecten en visies werden vanuit verschillende invalshoeken onder de loep genomen. Het kaderend vermogen van deze werking mag niet onderschat worden. Aangestuurd door een inhoudelijk onderzoek- en ontwerpproces werden projectideeën nu gekaderd in en getoetst aan een ruimere visie.

- **Inhoudelijke betrokkenheid van de projectmanager**

Bij de uitwerking van concrete projecten in het gebied speelde de projectmanager een niet onbelangrijke rol. Hij werd betrokken bij de uitwerking (en uitvoering) van diverse projecten en schreef mee aan een aantal visienota's en actieplannen. Op deze wijze nam hij een sleutel- en kruispuntpositie in van waaruit hij de inzet van communicatie en het overleg over de inhoudelijke voortgang kon bewaken.

Communicatie

Op strategische momenten werd voorzien in externe communicatie. Persberichten werden regelmatig verspreid en de opties van de ruimtelijke structuurvisie en de opvolging van het project van de jachthaven werden teruggekoppeld naar de betrokken actoren. Eind februari 2003 werd een overlegvergadering georganiseerd met alle rechtstreekse betrokkenen en de belangrijkste grondeigenaars. Op 6 maart 2003 werden de plannen voorgelegd aan 400 toehoorders. In 2003 werd tevens een 'Infokrant Kustactieplan Nieuwpoort' verspreid bij de plaatselijke bevolking. De bewoners maakten er kennis met de nieuwe visie en projecten. De boodschap werd 'netjes verdeeld' en aangebracht door de politieke tenoren van de drie betrokken bestuursniveaus.



Hoewel op de linkeroever de acceptatie over de rol van de (inzake beschikbare middelen gulle) overheid bij de gebiedsontwikkeling vrij hoog lag, heeft de open aanpak inzake overleg en communicatie ook veel mogelijk gemaakt. Een open communicatie loont. In dit verband heeft men veel geleerd uit de vroegere en minder succesvolle ervaringen met de gewestplanwijzigingen op het rechteroevergebied. In de jaren negentig werd reeds op Vlaams niveau een projectvoorstel voor dit gebied uitgewerkt. Het zogenaamde 'Flanders New Port 2002'-project voorzag in een forse uitbreiding waarvoor een gewestplanwijziging noodzakelijk was. Het initiatief liep toen vast door onder meer de vrij gesloten aanpak. De argwaan die deze toenmalige weinig transparante besluitvorming veroorzaakte, heeft nog lang nagewerkt. Het heropstarten van de gebiedsontwikkeling op de rechteroever vergt tot op vandaag een moeizaam en intensief overleg met alle betrokkenen.

CONCRETE RESULTATEN EN VERDERE STAPPEN IN HET PROJECT

De gebiedsgerichte en geïntegreerde projectaanpak heeft het mogelijk gemaakt dat een gedragen en expliciete ontwikkelingsvisie werd uitgesproken. Dit was niet vanzelfsprekend. Het betrof immers een complex gebied, met een veelheid aan problemen en mogelijkheden, en waar verschillende private en publieke spelers betrokken partij waren.

Het provinciebestuur heeft door de keuze om geconcentreerd middelen in te zetten op dit projectgebied en de 'beweging' in het proces centraal te organiseren (projectmanagement) een sterk sturend effect gehad op de diverse projecten. Het Vlaamse Gewest en de stad Nieuwpoort waren in dit verhaal belangrijke bondgenoten. De centrale aansturing bleef evenwel niet op afstand. De aanwezigheid op het veld van een projectmanager met terreinkennis die de taal sprak van vele van de betrokkenen en voldoende tijd kon vrijmaken, is hieraan niet vreemd. Vanuit deze positie kon de projectmanager de inhoudelijke doorwerking verzekeren en samenhang met andere projecten bewaken. Hij was verder onder meer betrokken bij de renovatie van de Kaai, de herinrichting van de N34, de opmaak van een inrichtingsplan voor het Vlaams natuureservaat De IJzermonding, het opzetten van ontwerpwedstrijden voor een nieuwe voetveer en voor de Kromme Hoek.

Samen met een structurele organisatie van overleg en communicatie was het mogelijk een gebiedsgerichte strategie uit te tekenen die kaderend werkt naar de invulling van diverse deelprojecten, samenhang brengt in deze initiatieven en actoren tot handelen aanzet.

De project- en procesmatige benadering stond garant voor een blijvende voortgang. De informatieve ondersteuning en de inhoudelijke begeleiding van de verschillende projectinitiatieven vanuit het projectmanagement waren hierbij van groot belang. Ook de snelheid waarmee resultaten werden geboekt op het terrein, meer bepaald op de linkeroever, is te vermelden. Overheidspartijen en private partijen waren er in staat om door middel van overleg, in een gebied zonder te harde conflicterende ruimteclaims, het project vorm te geven. Ook de druk vanwege de vraagzijde, de private ontwikkelaars, is hieraan niet vreemd. Dit alles bleek een goede voorbereiding voor een vlot procedureel verloop van het provinciaal RUP.

Terugkijkend lag bij de start een project, waarvan een lange en dus in vele gevallen onzekere procestijd moest ingeschat worden. De structurele betrokkenheid van diverse besturen gaf evenwel stabiliteit aan het proces. Concreet werd deze zekerheid procedureel ingebouwd door het engagement van de besturen om voor het projectgebied ruimtelijke uitvoeringsplannen op te maken. Daarnaast werden ook overeenkomsten gesloten met projectontwikkelaars.

De projectmanager nam ook een positie in waar hij van op enige afstand ondersteuning kon bieden. Hij was immers ook de interface naar achterliggende besturen (Brugge en Brussel) en hij kon de tijd

nemen om bijkomende fondsen te werven. Niettemin werd na 3 jaar de projectwerking niet verder gezet. De behoefte van geïntegreerde sturing bleek grotendeels ingevuld. Voor de stad was de buit binnen en de krijtlijnen voldoende uitgezet om de regie verder zelf in handen te nemen.

EEN VOORLOPIG BESLUIT

De integrerende en gefaseerde aanpak van het strategisch projectgebied Nieuwpoort illustreert niet enkel de samenhang tussen de bredere beleidsvorming (het strategisch project) en de uitwerking op het terrein van deelprojecten (de jachthaven als voorbeeld), maar ook de samenwerking tussen verschillende betrokkenen binnen het provinciale beleid.

Op schaalniveau van het omvattende 'strategisch projectgebied' werd het proces gecoacht door een voltijds projectmanager bij Westtoer. Bij de uitwerking van de provinciale ruimtelijke uitvoeringsplannen nam de DRuM haar ontwerpende bevoegdheid op. Samen vonden ze elkaar in de opmaak van de ruimtelijke ontwikkelingsvisie voor het projectgebied.

Het succes van het strategisch project Nieuwpoort heeft te maken met het samenkomen van twee kritische succesfactoren, met name de lokale inbedding enerzijds en de bovenlokale aansturing anderzijds.

De basisingrediënten voor een van onderuit gedragen succesvolle gebiedsontwikkeling waren van bij aanvang in het strategisch project Nieuwpoort duidelijk aanwezig:

- een concreet programma en duidelijke ambities van lokale private en publieke actoren;
- een plek met vraag tot vernieuwing en onaangeroerde potenties;
- een vraag tot afstemming tussen verschillende initiatieven.

De erkenning, door de Vlaamse en provinciale overheden, van het strategisch belang van deze plek als hefboom in het kader van de vernieuwing van de toeristisch-recreatieve (infra-) structuur van de kust gaf het proces de nodige organisatorische, instrumentele en financiële ondersteuning. Deze 'formele' agendering als een strategisch project in het Provinciaal Ruimtelijk Structuurplan West-Vlaanderen (PRS WV) is zonder het effectieve gevolg op het terrein weliswaar geen garantie op succes. Wel werden met deze agendering ook 'methodische' aanwijzingen meegegeven. Achteraf bleek dit de kiem van een succesvolle aanpak. In de bindende bepalingen van het PRS WV (blz. 306) wordt van de uitwerking van de ruimtelijke ontwikkelingsperspectieven van een strategisch project verwacht dat maatregelen en acties door de betrokken beleidsniveaus worden uitgewerkt. Strategische projectgebieden zijn immers die afgebakende zones waar een geïntegreerd beleid wordt gevoerd. De verwachting voor een 'coproductie' werd zo op de agenda geplaatst.

Een niet onbelangrijke succesfactor was tevens de consensus waarmee de politieke actoren van de drie betrokken bestuursniveaus elkaar vonden in een project dat ruimte gaf voor de profilering van elkeen. De bestuurlijke en politieke ambities gaven ongetwijfeld de nodige zuurstof aan het verhaal, maar de motor van het projectmanagement was ook de inzet van de ambtelijke ondersteuning. Het project kon gedurende enkele jaren rekenen op een medewerker van Westtoer die voltijds voor het project werkte en werd over meerdere jaren heen intensief gestuurd door de provinciale dienst Ruimtelijke planning en Mobiliteit (DRuM). Dit gaf een comfortabele positie inzake de mogelijkheden tot sturing en opvolging. Gecombineerd met een hoge mate van aanspreekbaarheid voor andere actoren en voor het ruimere publiek verklaarde dit het succes van het project.

Het lange termijn rendement van het gebiedsgericht beleid

Rik HOUTHAEVE,
Universiteit Gent

INLEIDING

De provincie West-Vlaanderen nam een tiental jaar terug de optie om meer gebiedsgericht te gaan werken. Vastgesteld werd dat bij stedelijke of plattelandsontwikkeling het ruimtelijke, economische en sociale beleid snel in elkaar grijpen. Het provinciaal omgevingsbeleid, dat als eerder generiek en sectoraal ervaren werd, kon hier niet altijd een bevredigend antwoord bieden. Dit aanvoelen werd nog versterkt door de frequentie waarmee vanuit het Vlaamse niveau (sectorale) gebiedsbeelden werden geprojecteerd.

Dit alles maakte de roep voor een meer integrerende aanpak met aandacht voor regionale verscheidenheid luider, net als in andere gebieden in Vlaanderen. Een inspirerend voorbeeld is het zogenaamde ROM-project. Hiermee ging de provincie Oost-Vlaanderen de complexiteit van de Gentse Kanaalzone te lijf. Buiten de plat getreden paden zochten deze gebiedsgerichte geïntegreerde projecten naar een meer op ruimtelijke kwaliteit gerichte integrerende visievorming. Ze verkenden strategieën die de geringe uitvoeringsgerichtheid van formele ruimtelijke planningsprocessen poogden te verbeteren. De aanpak maakte school en inspireerde bijvoorbeeld ook de Vlaamse overheid tot een gelijkaardige aanpak voor het zeehavengebied Brugge-Zeebrugge.

Deze voorbeelden situeren zich allen op een bovenlokale schaal. Ook voor de provincie West-Vlaanderen beantwoordt het 'streekniveau' aan een werkbare schaal om coördinatie en integratie van het omgevingsbeleid beheersbaar te houden. Daarom werd destijds gekozen voor een gedeconcentreerde organisatievorm. In de diverse streken van de provincie werd een groep gebiedsgerichte werkers ingezet. In 2000 werd vervolgens het streekhuisconcept geïntroduceerd waarbij de structurele samenwerking met andere streekpartners werd verankerd. De beschikbaarheid van gebiedsgericht werkend personeel en de beleidsmatige ondersteuning ervan maakte het mogelijk om in diverse (deel)gebieden zogenaamde geïntegreerde gebiedsgerichte projecten op te zetten. Daarbij wordt op het niveau van het gebied een globale visie geformuleerd als kader voor de uitwerking van beter op elkaar afgestemde strategieën en projecten.

Samenwerking op gebiedsniveau confronteert het provinciebestuur met een veranderende roldefinitie, waarin begrippen zoals faciliteren en intermediëren centraal staan. Deze nieuwe manier van werken vraagt een intensieve samenwerking tussen overheden onderling en tussen overheden en maatschappelijke organisaties, burgers en ondernemers. Kortom een methodische aanpak waarvan veel verwacht wordt. Vanuit een aangescherpte rol heeft het provinciebestuur deze ambitie opgenomen.

EVALUATIEKADER VOOR HET GEBIEDSGERICHT BELEID

Na tien jaar werken in diverse projecten en programma's is binnen het provinciebestuur de vraag naar reflectie en evaluatie van deze gebiedsgerichte processen terecht. Het lerend vermogen in de context van deze gebiedsgerichte aanpak kan immers best gevaloriseerd worden.

Om een kader te schetsen voor deze evaluatie toetsen we de praktijk aan de uitgangspunten van het gebiedsgericht beleid. Van bij de aanvang vertrok dit beleid in Vlaanderen en Nederland¹ vanuit de problemen die een geïntegreerde gebiedsontwikkeling bemoeilijken:

- sterk uiteenlopende belangen en visies die conflicterende gebiedsbeelden opleveren;
- sectorale aanpak die er niet in slaagt om de problemen samenhangend aan te pakken;
- verspreide bestuurlijke verantwoordelijkheden die coördinatie bemoeilijken;
- gebrek aan overleg en samenwerking tussen publieke en private partijen en overheidsdiensten onderling;
- territoriale opgaven die de grenzen van het lokale bestuur overstijgen.

Kortom, onduidelijkheden die het uitzetten van de ontwikkelingskoers voor gebieden verhinderen. De antwoorden van het gebiedsgericht beleid op deze vragen vormen meteen de kwaliteitscriteria van deze methode:

- samenhangende benadering van probleemvelden als basis voor een verruimende visievorming;
- uitgesproken procesmatige aanpak met afstemming van diverse besluitvormers;
- op innovatie gerichte oplossingen die streven naar het verhogen van de omgevingskwaliteit;
- draagvlakverwerving door open communicatie en het versterken van de betrokkenheid van stakeholders.

DE VIER PROJECTEN IN VOGELVLUCHT

Tegen de achtergrond van deze principes maken we een verkenning van de vier gebiedsgerichte projecten, respectievelijk in de Leievallei, de Kanaalzone Roeselare-Leie, de Oudlandpolder en de IJzermonding te Nieuwpoort. We gaan na of in deze vier experimenten aan de hierboven geformuleerde kenmerken is voldaan. De benadering is niet strikt analytisch of systematisch, maar zoekt eerder naar de grote verbanden of tegenstellingen.

De ambitie is niet een vernieuwde methodologie uit te werken. Wel zoeken we aanbevelingen die kunnen strekken tot de verbetering van de organisatie van het provinciebestuur, de procesmatige aanpak van haar beleidsvoering en de verdieping van haar kerntaken.

¹ Albrechts, J., Van denBroek, J., Verachttert, K., Leroy, P. en Van Tatenhove, J., Gebiedsgericht beleid in de steigers. In: Ruimte en Planning, 20, 1999, 1.

Overstijgen van sectorale ambities

De vier projecten hebben de onduidelijkheid over de in te zetten ontwikkelingskoers als gemeenschappelijk kenmerk. Besturen hielden er meestal een afwijkende (sectorale) kijk op na. Conflicten over bevoegdheden en gebrek aan engagement remden de zoektocht naar oplossingen.

In de Leievallei en de kanaalzone Roeselare-Leie bleek een duidelijk 'gat' in de bestuurlijke aandacht voor een vrij ruim en complex gebied. In deze cases heeft de provincie, samen met de respectievelijke intercommunales Leiedal en wvi, haar verantwoordelijkheid genomen. In de Leievallei was de provincie een belangrijke katalysator. Ze nam de draad op daar waar de afzonderlijke gemeenten er niet in geslaagd waren een gemeenschappelijk gebiedsbeeld te bepalen. De lokale beleidsvoerders aarzelden immers om conflicterende visies en ruimteclaims van antwoord te dienen. De provincie kon ook een uitweg bieden in de bevoegdheidsconcurrentie tussen het Vlaamse Gewest en de gemeenten met betrekking tot de invulling van het buitengebied- en stedelijk gebiedenbeleid. De resultaten van deze gebiedsvisies zijn niet onopgemerkt gebleven. Zowel naar boven als naar onder op de beleidsladder werken delen van de inhoud door, bijvoorbeeld in de (voorbereiding) van gewestelijke uitvoeringsplannen voor de Leievallei en in de gemeentelijke ruimtelijke structuurplannen.

Ook in de Oudlandpolder bleven vele actoren lang de kat (en elkaar) uit de boom kijken. Het provinciale initiatief liet hier uiteindelijk het geloof in de slaagkansen van een gemeenschappelijke aanpak in positieve zin kantelen. Het strategische project in Nieuwpoort maakte bij de diverse private en publieke partijen hun objectief bondgenootschap duidelijk. Het realiseren van de private investeringen had er nood aan duidelijkheid en rechtszekerheid. De overheid kon hiervoor haar instrumenten van ruimtelijke ordening aanbieden. Anderzijds was de wens van de overheid om een vernieuwend gebiedsbeeld op de kaart te zetten kansloos zonder een invulling met economisch haalbare programma's. Gebiedsontwikkeling is immers geen lege doos.

Betekenis en kader scheppen als zingeving van het project

De case van de Oudlandpolder illustreert de 'aansporing' waarmee bovenlokale instanties beweging kunnen brengen in dergelijke gebiedsprocessen. Het toekennen van een identiteit, betekenis van een gebied en daarmee het definiëren van een ruimtelijke entiteit is hierbij van belang. Voor de Oudlandpolder werd lang gezocht naar een gemeenschappelijke visie voor een gebied waar naast landbouw en waterbeheersing, nu ook natuur, landschap en recreatie een plaats opeisten. De sectorale conflicten werden deels overstegen door het identificeren van gemeenschappelijke meerwaarden. Partners ontdekten dat landbouwverbreding en toeristische ontwikkeling hand in hand kunnen gaan. Het vrijwaren van het open gebied tegen de ruimtelijke druk van de haven en de verstedelijking van de kustzone werd als een gezamenlijke doelstelling ervaren. Het toekennen van betekenis, het vormen van een gebiedsbeeld, bleek ook hier een gemeenschappelijk kader voor de procesvoering en het multi-actorhandelen.

Dat het vinden van een gedeelde betekenis niet altijd voor de hand ligt, is ook waar. In de beeldvorming is het kanaal Roeselare-Leie een sprekend voorbeeld van een 'bindmiddel', een gemeenschappelijk 'herkenningpunt'. Maar het is niet evident om dit te vertalen in een gemeenschappelijk gedragen ontwikkelingskader, vooral niet wanneer concrete afwegingen moeten gemaakt worden. De wat academische benadering van Canal link maakte er de vertaalslag naar actoren op het terrein niet makkelijker op.

Stuwend programma of ontwerpend onderzoek als drijfveer

Een concreet programma is de brandstof bij uitstek die het proces gaande houdt. Het strategische projectgebied Nieuwpoort is daarvoor het meest sprekende voorbeeld en ontleedt ongetwijfeld zijn dynamiek aan het stuwende programma en de lonkende investeringen. De duidelijke beleidskaders voor het gebied en de stevige bestuurlijke omkadering maakten het mogelijk om de samenhang in verschillende programma's en opties te bewaken en zelfs nog te versterken. Het ruimtelijk ontwikkelingskader dat in Nieuwpoort geboden wordt door de uitspraken van het Provinciaal Ruimtelijk Structuurplan en de concrete private programma's vormen er samen de kritische succesfactoren. In Nieuwpoort komt het gebiedsgericht beleid in een atypische maar misschien wel steviger vorm te voorschijn, als concrete gebiedsontwikkeling waarbij projectontwikkeling ingekaderd wordt in een breder verband. Waakzaamheid is wel vereist om de investeringsprogramma's niet de bovenhand te laten halen. Oog voor het bredere verhaal is het weerwerk dat van het provinciale initiatief mag verwacht worden.

Per definitie hoeft het concrete programma bij aanvang niet (volledig) gekend te zijn. Canal link koos voor een aanpak met een accent op het ontwerpend onderzoek. Dit liet toe nieuwe kansen te verkennen. Een ontwerpende vrijheid is zo een belangrijke kracht die kan uitgaan van gebiedsgerichte processen. Buiten de procedurele paden - waarbinnen actoren vaak formele posities innemen - kan gezocht worden naar voorheen ongekende mogelijkheden. Het verrijkt de agenda en bevordert het streekdebat.

Procesmatige capaciteit en bestuurlijke dichtheid

Het strategische project in Nieuwpoort leert ons ook dat het succes overeenkomstig is met de 'robuustheid en continuïteit van het proces'. De boog bleef er gespannen omwille van de noodzaak om formele ruimtelijke instrumenten uit te werken. De procedure voor de opmaak van het provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan gaf de nodige cadans aan het procesverloop. Op geregelde tijdstippen werden producten opgeleverd en werd van actoren een uitspraak verwacht. Dergelijke formele procedures vatten veel betrokken, adviserende en uitvoerende besturen. Dit creëert een kritische mate van bestuurlijke dichtheid rond gebiedsgerichte processen.

In de vorige paragraaf bestempelden we de vrijheidsgraad van gebiedsgerichte projecten als een verrijking voor het uitdenken van gebiedsbeelden. Hieruit bleek dat het investeren in ontwerpmatige

en visievormende activiteiten loont. Maar wanneer deze vrijheid omslaat in een te vrijblijvend karakter en de verwachte resultaten vaag of niet geformuleerd worden, kan het raderwerk ook stilvallen.

De agenda van het proces mag dus niet opdrogen. Procesmatige capaciteit en bestuurlijke dichtheid helpen om dit te ondervangen. In de vier cases was het de taak van het projectmanagement om de inhoudelijke aandachtspunten op de agenda te houden. In het strategische project Nieuwpoort maakten de centrale positie en de toevertrouwde functies van de projectmanager hem tot zowel de procesbewaker als penhouder van sleuteldocumenten. Deze kritische succesfactor duidt ook op de kwetsbaarheid van gebiedsgerichte processen, daar waar niet of onvoldoende ingezet wordt op personeel en werkmiddelen. Het projectmanagement dient daarenboven gedragen te worden door de overige actoren en laveert meestal tussen een behoedzame neutrale positie en wervende inhoudelijke autoriteit.

Samenwerking en overleg: een bestuurlijk succesverhaal

Aandacht voor samenwerking en overleg, informatie en communicatie is een gezamenlijk kenmerk van de vier cases. Doelstelling is voldoende maatschappelijk draagvlak te werven, de haalbaarheid van voorstellen af te toetsen en politieke besluitvorming voor te bereiden. Case per case komt een specifieke procesarchitectuur naar voor die een geordend procesverloop koppelt aan een overleg- en samenwerkingsmodel. Actoren betreden daardoor een overzichtelijk parcours. Doorgaans werd ingezet op ambtelijke en bestuurlijke overleggroepen. Het eerste forum verzorgt het beleidsvoorbereidende traject ten behoeve van het tweede, eerder beslissende orgaan. Deze organisatievorm is, meestal vooraf, niet altijd dichtgetimmerd maar eerder open en organisch. Afhankelijk van de inhoudelijke problematiek of voortgang van het proces kan het overleg verruimd worden. Toepasbare werkvormen zijn het openstellen van werkgroepen voor sectordeskundigen, bevraging van maatschappelijke doelgroepen of andere vormen van bilateraal overleg. Dit alles geeft, wanneer niet te veel van het beoogde pad wordt afgeweken, de beste resultaten.

Op het lokale en provinciale niveau staan 'ambtelijke deskundigen' dicht bij de 'gekozen besluitvormers'. De vlothed van het proces is ermee gebaat. De haalbaarheid van een voorstel is vlug getoetst, de beleidsmatige sturing is groter en het engagement van een 'politieke trekker' kan snel verzilverd worden. Opnieuw is het strategische project Nieuwpoort hiervoor zeer sprekend.

Bij samenwerking met het Vlaamse niveau is de nabijheid tussen de ambtelijke en de politieke dimensie van een gebiedsgericht proces, of het gebrek hieraan, soms een pijnpunt. De onzichtbaarheid of afwezigheid van het Vlaamse politieke niveau maakt de uitkomst van de beleidsbeslissing onzeker, zoals in het geval van de case van de Leievallei. Daarenboven is de verspreide sectorale slagorde waarmee de Vlaamse overheid haar departementen en agentschappen aan de tafel zet niet bevorderlijk voor de integrerende aanpak.

Draagvlak en betrokkenheid: van aarzelend tot overtuigend

De vier voorbeeldprojecten hebben terdege inspanningen geleverd om het project buiten de bestuurlijke kringen te brengen. Overleg met maatschappelijke doelgroepen en sectororganisaties werd voorzien. Lokale adviesraden zoals de Gemeentelijke Commissies voor Ruimtelijke Ordening werden aangesproken. De bandbreedte in deze benadering is ruim: dit gaat van voorzichtig sectoraal bilateraal overleg (zoals met de landbouwers in de Oudlandpolder) tot ruim opgevatte bevolkingsvergaderingen waarin voorstellen ter toetsing werden voorgelegd (zoals in Nieuwpoort), publicatie van het studiewerk of informatiebrochures en infokranten. Kort door de bocht genomen kenmerkt deze aanpak zich vooral als een pragmatisch streven naar maatschappelijke acceptatie van een bestuurlijk project.

Deze vaststelling mag echter geen afbreuk doen aan de waarde van de interactieve en participatieve momenten in deze cases. Ze getuigen immers van interessante vormen van co-productie van strategische visies en actieprogramma's betreffende territoriale ordening en ontwikkeling.

DE DIEPERE BETEKENIS VAN HET GEBIEDSGERICHT BELEID

Spiegelprocessen in het gebiedsgericht beleid kunnen elkaar versterken

In het veld van omgevingsbeleid zijn er meer en meer twee werkelijkheden aanwezig. De ene werkelijkheid volgt binnen de eigen planningsstelsels de formele procedures, speelt zich af binnen de formele plannen, ze beweegt zich volgens de eigen vertrouwde cycli. Voorbeelden zijn de ruimtelijke structuurplannen en ruimtelijke uitvoeringsplannen die, op een samenhangende wijze, de ruimtelijke organisatie van een plangebied dienen te vatten. De ruimtelijke structuurplanning op verschillende bestuursniveaus vindt plaats naast het milieubeleid, de planning van natuur en landschap, het waterbeleid, ... De andere werkelijkheid is het gebiedsgericht beleid, experimenteel van aard en niet gedragen door formele procedures en plannen en veelal ontstaan omdat deze procedures ontoereikend bleken voor de gestelde opgave.

Maar ruimtelijke planningsprocessen hebben veel voor op hun gebiedsgerichte spiegelprocessen, met name hun machtsmiddelen. Ruimtelijke planning blijft, omwille van de beschikbaarheid van formele instrumenten, de poortwachter van beslissingen over het bodemgebruik. Deze processen trekken bij voorbaat alerte actoren aan. Veelal dwingt de eis om een 'plan' te produceren de initiatiefnemer tot een veilige aanpak, waar integratie beperkt wordt tot het aftoetsen van de haalbaarheid in de begeleidende ambtelijke werkgroep of stuurgroep. In het beste geval leidt dit tot een betere technische coördinatie tussen sectorale besturen.

Maar gebiedsgericht en integrerend werken is meer dan eens over het muurtje kijken. Gebiedsgerichte experimenten dienen dan ook in te zetten op beide werkelijkheden. De meest verregaande vorm van integratie vinden we in het strategisch project Nieuwpoort. Opvallend is dat dit laatste project een zeldzaam voorbeeld is waar provinciale gebiedsgerichte beleidsprojecten enerzijds en de provinciale ruimtelijke planningsprocessen anderzijds elkaar vinden en versterken.

Een planningsstelsel als een kaas met gaten

De ruimtelijke structuurplanning is bij uitstek een methode die samenhang en lange termijnvisie als kenmerken heeft. Het 'uitrollen' van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen kent een lange en moeizame weg en praktische bezwaren dwingen tot fasering. Niettemin heerst een aanvoelen dat de aanpak soms versnipperd is. Processen werken en naast elkaar, kriskras doorheen de provincie. Beleidsmakers en andere actoren zien soms door het bos de bomen niet meer.

Het ruimtelijke planningsstelsel laat gaten in de eigen ambities. De afstemming van de vele afbakeningsprocessen van enerzijds stedelijke gebieden en anderzijds delen van het buitengebied illustreren dat coördinatie en integratie problematisch blijven. Canal link, Leievallei en Oudlandpolder duiden bij uitstek deze nood aan. Hoewel ingebed in of omringd door planentiteiten, zoals stedelijke of economische gebieden, is de procesintegratie beperkt of zelfs volledig afwezig.

Maar precies daar waar het Vlaamse niveau steken laat vallen, liggen kansen voor het provinciale gebiedsgericht beleid. Meer experimentele processen krijgen dan ruimte en zijn aantrekkelijk voor vele actoren. Het proces is immers minder aan formele regels gebonden, terwijl dit geen afbreuk doet aan de kwaliteit van het resultaat. Het ruimtelijke planningsstelsel laat dus voldoende ruimte, om het desnoods (even) te negeren in een gebiedsgericht proces. Naderhand kunnen de resultaten immers ingebracht worden in de instrumenten van de ruimtelijke ordening. Het pad is dan voorbereid om de procedures te doorlopen. Op deze wijze aan de start komen is gunstig. Want vele procedures van ruimtelijke ordening rijden zich nogal eens vast in conflicten en slepen daardoor jaren aan.

Deze vaststelling heeft nog een keerzijde. Het geeft ook aan dat deze cases niet op zichzelf staan of kunnen bestaan. Het gebiedsgericht beleid zal vroeg of laat kleur moeten bekennen. Het proces heeft een uitkomst nodig en met beleidsbeslissingen, die veelal consequenties hebben voor het gebruiksrecht van gronden, moet naar buiten getreden worden.

Het juiste (?) schaalniveau

De toevallige mix van de vier cases is een dankbaar gegeven om de kwestie van het juiste (?) schaalniveau, het streven naar een gebiedenbeleid, onder de loep te nemen. In drie cases beslaat de opgave een gebied, een ruimtelijke entiteit, waarop gemeenzaam het label 'streek' kan gekleefd worden (Canal link, Leievallei en Oudlandpolder). Eén case springt daar opvallend uit omdat het een beperkt territorium betreft, een gedeelte van de IJzermonding in Nieuwpoort. Maar ook hier zijn problema-

tiek en ontwikkelingskansen verbonden met een groter geheel, Nieuwpoort als toeristisch-recreatief knooppunt in het westelijk deel van de Vlaamse Kust. De case is dus evenzeer van bovenlokale aard.

De grootte van het gebied doet er eigenlijk niet toe. Gebiedsgerichte processen illustreren de samenvallende schalen waarop beleidsprocessen zich afspelen. Omgekeerd betekent dit dat succesvolle gebiedsontwikkeling staat of valt met het goed 'beheersen' van verschuivende schalen. De feitelijke reikwijdte van de gebiedsproblematiek overstijgt de lokale schaal en de eraan verbonden ontwikkelingsopgaven vatten verschillende bevoegdheden. Het management van deze complexiteit is de rol die het provinciebestuur naar behoren heeft ingevuld.

SUCCESFACTOREN VOOR HET GEBIEDS-GERICHT BELEID

In deze uitleidende paragraaf formuleren we, terugkijkend op de vier cases, enkele kritische succesfactoren voor een doeltreffend gebiedsgericht beleid.

De provincie faciliteert

In de vier cases kon de provincie, als intermediair bestuur, een faciliterende en coördinerende rol opnemen om aspecten die verschillende bevoegdheden en schaalniveaus doorsnijden, te beheren en te beheersen. De aanvaardbaarheid van deze rol door andere actoren kan deels verklaard worden door het eerder 'neutrale' karakter van het provinciebestuur. Haar eigen machtsbronnen zijn eerder beperkt. Maar waar nodig zette het provinciebestuur ook haar ruimtelijke instrumenten in. In bepaalde gevallen kon ze toegang geven tot bijvoorbeeld Europese middelen.

De Vlaamse Overheid blijft echter bij uitstek de poortwachter van sectorale middelen en instrumenten van ruimtelijke ordening, niet in het minst in het buitengebied. De betrokkenheid van de lokale besturen en hun verbondenheid met (lokale) belanghebbenden is een niet te onderschatten factor van invloed in beleidsprocessen, op gelijk welk niveau. De provincie gaf aan deze evenwichtsoefening een actieve invulling en bleek een belangrijke katalysator voor beleidsprocessen. Dit was het geval daar waar het Vlaamse niveau eerder afwezig was of waar de afzonderlijke gemeenten niet slaagden in de broodnodige overeenstemming. Een gebiedsgerichte aanpak liet de andere actoren in een gebied vervolgens niet onberoerd. De provincie bood immers ook een uitweg in de bevoegdheidsconcurrentie tussen het Vlaamse Gewest en de gemeenten. Haar neutrale positie in een landenschap met veel 'bestuursgeweld' gaf uitzicht op een rustgevend procesverloop.

Een dergelijke stabiele omgeving biedt kansen voor een optimale afstemming tussen actoren. De koudwatervrees waarmee lokale besturen aankijken tegen conflicterende visies en ruimteclaims in

een gebied kan dan geneutraliseerd worden. Meestal groeide, door voldoende procestijd te reserveren, de bereidheid tussen de betrokken actoren om samen vorm te geven aan het beleid. Dit sluit uiteraard niet uit dat sommige doelstellingen wat uit elkaar blijven liggen en het is ook waar dat er bij sommige lokale actoren afwijkende gebiedsbeelden blijven.

Strategisch van aard

De effectiviteit van het gebiedsgericht beleid neemt toe naarmate de thematiek goed is afgebakend en de opgave oplosbaar is in een beheersbare geografische en bestuurlijke omschrijving. Te veel doorlopende verbanden met problemen buiten een regio of met hogere schaalniveaus zetten een rem op het proces. 'Geïntegreerd' betekent dus ook niet allesomvattend. Het is ondoenbaar om binnen een 'streek' alles op de schop te nemen. De bestuurlijke slagkracht is te beperkt en het veelvoud aan mogelijke conflicten soms onoverbrugbaar. Een duidelijke invalshoek is stimulerend en het proces opladen met concrete haalbare acties kan aanstekelijk werken. In alle cases hadden zorgvuldig gekozen en geaccepteerde thema's een mobiliserende kracht naar andere actoren.

In die zin zijn gebiedsgerichte processen strategisch van aard. Ze kaderen vele samenhangende beslissingen en selecteren prioritaire acties: concrete realisaties met een sterke voorbeeld- en hefboomfunctie.

De slagkracht van gebiedsgerichte processen verhoudt zich tot de formele en institutionele daadkracht van de betrokken beleidsmakers. Op een bepaald ogenblik is er nood aan bijvoorbeeld plan-instrumenten om een verandering in bodemgebruik mogelijk te maken. Het engagement van een institutionele partner kan het nodige budget aanreiken om bijvoorbeeld een recreatieve fietsbrug aan te leggen. Soms is gewoon een forse politieke uitspraak van doen om duidelijkheid te scheppen over de aan te houden koers.

Het informele karakter is een sterkte van deze projecten, het stimuleert tot een soms onbevangen samenwerking tussen wantrouwige actoren. Maar het is tevens een zwakte. Zonder een goede bewegwijzering naar resultaat en beslissingen belanden dergelijke experimenten snel in een doodlopend straatje. Het is weinig zinvol om gebiedsgerichte processen te doorlopen die losstaan van concrete problemen of reële ontwikkelingskansen. Er worden dan teveel planning- en besluitvormingskosten gemaakt die niet vertaald worden in daadwerkelijke interventies en veranderingen in de (fysieke en maatschappelijke) omgeving.

Open karakter en coproductie

Uit de cases leren we dat de programmatorische dichtheid en de zichtbare ambities van (lokale) private en publieke actoren succesfactoren zijn. Wanneer duidelijke doelen worden gesteld en beleidsverantwoordelijken engagementen opnemen, komt er schot in de zaak. Openheid van de 'agenda'

sluit hierop aan. Gebiedsgerichte processen moeten doen waar open planningsprocessen voor staan: actoren uitnodigen tot kritische vraagstelling en constructieve participatie, kortom coproductie in de beleidsvoering.

Uit de vier cases blijkt dat het toekennen van een gemeenschappelijke identiteit aan het gebied het cement is voor een goede samenwerking. Het definiëren van de betekenis van een gebied, het formuleren van een gebiedsbeeld, brengt actoren samen. Knelpunt is het gevaar voor bestuurlijke zelf-perceptie of het gesloten karakter van het studiewerk. Gebiedsgerichte processen dienen vooral uit zichzelf te breken. Dit organiseren op een bovenlokale schaal is echter niet eenvoudig.

Bovenlokaal als insteek

De bovenlokale opgave is een meerwaarde om tot constructie van bestuurlijke afspraken te komen betreffende de territoriale ordening en ontwikkeling. Precies omdat het aspecten betreft die het lokale overstijgen appelleren ze aan meer belanghebbende actoren en vatten ze bevoegdheden van meerdere besturen samen. De 'streek' is voor het provinciebestuur hét venster op de complexe sociaal-ruimtelijke organisatie. Het inzicht verhogen in deze complexiteit kan door het ontrafelen van de opgave in tastbare problemen en mogelijkheden. De competentie om deze vervolgens in praktische werkvormen te gieten, is de grootste uitdaging van gebiedsgerichte projecten.

Rendement op lange termijn

Gebiedsgerichte projecten dienen resultaatgericht te zijn maar mogen niet afgerekend worden op onmiddellijk resultaat. Het doel van deze bijdrage was een evaluatie te maken van vier gebiedsgerichte projecten. Het is duidelijk geworden dat het gebiedsgericht beleid ook resulteert in op het eerste zicht onzichtbare producten.

Het belang van 'open groepsprocessen' die bij het omgevingsbeleid tot stand komen is een dergelijk resultaat. Het leervermogen zit immers in het verhogen van het inzicht in de territoriale problematiek, het scheppen van onderlinge betrokkenheid bij de noden en wensen van diverse actoren en sectoren, bouwen aan gedeeld begrip. Dit alles leidt soms tot de vorming van succesvolle coalities bij gebiedsontwikkeling die echter maar tot uiting komen in een later verhaal. De experimenten verrijken immers de methodische kennis van experts en bestuurders betreffende de architectuur en organisatie van strategische beleidsprocessen. Ook meer zichtbare resultaten zoals uitvoeringsprogramma's vinden hun weg naar besluitvorming in het natraject.

Dat dit alles niet altijd of onmiddellijk doorwerkt en partners achteraf op genomen beslissingen terugkomen is niet (altijd) te voorkomen. In alle experimenten is veel leergeld betaald. Maar deze investering is lonend en de opgaven betreffende gebiedsontwikkeling zijn bij lange niet opgedroogd.

Gebiedsgerichte geïntegreerde
projecten:
bestuurskundige creativiteit
uit noodzaak

Joris VOETS,
onderzoeker - Instituut voor de Overheid (KU Leuven)

INLEIDING

De vier projecten (Canal link, Oudlandpolder, Leievallei, Strategisch Projectgebied Nieuwpoort) in dit cahier zijn een uitstekend staal van de bestuurlijke creativiteit die vandaag de dag noodzakelijk lijkt om bepaalde uitdagingen in het kleine Vlaanderen aan te gaan. In het groeiende gamma gebiedsgerichte initiatieven dat vandaag in Vlaanderen te vinden is, hebben deze vier projecten naast hun West-Vlaamse omgeving en een sterke inbreng van het provinciebestuur gemeen dat ze een duidelijk gebiedsgericht karakter hebben. In het vorige deel reflecteerde Rik Houthaeve over de vier projecten vanuit de invalshoek van het geïntegreerd gebiedsgericht beleid. In dit deel wordt wat ruimer gereflecteerd vanuit een bestuurskundig oogpunt, zowel over dit type van projecten als de context waarin ze zich moeten voortbewegen.

ACHTERGROND: WELKOM IN DE WONDERE WERELD DIE VLAANDEREN HEET

De Vlaamse subregionale arena waarin deze vier projecten opereren is op het eerste zicht een chaotische omgeving: er is een wirwar aan overheidsspelers, private organisaties en individuele bewoners en gebruikers aanwezig, elk met hun belang, hun eigen logica, hun eigen beelden en culturen. De verschillende soorten gebruik, de vaak conflicterende claims en de daaruit voortvloeiende strijd tussen actoren zetten zo een zware druk op de kwaliteit van een gebied, een druk die, indien niet tijdig gekanaliseerd, ook nadelig kan zijn voor de actoren zelf.

Deze subregionale microkosmos creëert tegelijkertijd ook kansen om de besluitvorming en beleidsvoering in functie van een gebied positief te richten, te organiseren, te managen. Deze omgeving is immers een context waarin een gebiedsgerichte netwerkaanpak kan gedijen: niemand heeft een monopolie op het gebied, iedereen heeft een klein of groot stukje macht, de ene om actief bij te dragen tot het produceren van oplossingen (zoals een budget voor inrichtingswerken), de andere om in zijn of haar ogen ongewenste zaken te blokkeren (bijvoorbeeld vanuit een vergunningsbevoegdheid).

Het feit dat de meeste spelers ook een langdurige relatie hebben m.b.t. het gebied in kwestie, maakt dat ze hoe dan ook geconfronteerd worden met de anderen in het gebied. Indien hun gezamenlijke geschiedenis goed is, kan samenwerking zich al wat sneller ontwikkelen. Het omgekeerde geldt echter ook, begin maar eens aan een collaboratief project indien er al een traditie van onderlinge conflicten bestaat.

Als er zich toch projecten ontwikkelen in een gebied kunnen actoren daarmee hefboomen creëren om eigen ambities beter, sneller of überhaupt ooit te realiseren. De projecten ontstaan dan omdat iets of iemand kansen ziet, uit een subjectief gevoel van noodzaak, vaak in combinatie met een vonk van al dan niet toevallige opportuniteiten (er is nog wat EU-geld beschikbaar, een stuk grond komt

onverwacht vrij) of onder (al dan niet zachte) dwang (zoals in het kader van de verplichte opmaak van een inrichtingsplan of een milieueffectenrapport).

Ook deze projecten zijn immers zelden een voluntaristisch verhaal met publieke en private actoren die naastig samenwerken vanuit een positieve ingesteldheid ten aanzien van een gebied. Elke actor heeft zijn kernbelangen en redeneert in functie hiervan. In een projectgebied dat hoofdzakelijk agrarisch gebruikt wordt, kan je bijvoorbeeld niet verwachten dat landbouwers omwille van zo'n proces met plezier andere belangen of claims meenemen of laten voorgaan op hun eigen belangen, enkel omdat er een onderhandelende en kwaliteitsvolle gebiedsvisie wordt uitgewerkt.

Samengevat zien we een subregionale omgeving die op het eerste zicht redelijk chaotisch is en daarom zulke projecten als een vorm van sturing in een gebied vereist, maar die omgekeerd bestuurlijke creativiteit mogelijk maakt want kansen biedt om op een innoverende en onderhandelende manier de ontwikkelingen in gebieden te richten. In die omgeving moet er dan wel iets of iemand zijn die een aanleiding ziet, een aanzet geeft, en vervolgens dat proces ook actief opneemt.

GEBIEDSGERICHTE PROJECTEN ONTLEED

Het traject

Elk gebied wordt gekenmerkt door een waaier aan actoren die allemaal dingen doen of laten: de ene richt een natuurgebied in, de ander is bezig met een kanaal, een rivier, of de landschappelijke of erfgoedwaarde van een heuvel, nog een ander droomt van een industriële ontwikkeling in het gebied in kwestie, weer een ander boert er al eeuwen en wil dat vooral ongestoord blijven doen. Vaak duikt er dan nog een ander op die al die ruimteclaims wel eens even denkt te verzoenen met een structuurplan. In bepaalde gebieden ontstaat dan als bij wonder iets samenwerkingsachtigs, dat zich in de vier praktijken in dit cahier ontwikkelde tot een gebiedsgericht en geïntegreerd project.

Soms vertrekken deze projecten vanuit het initiatief van de provincie zelf, zoals Canal Link op initiatief van de provinciale gebiedswerking en Strategisch Projectgebied Nieuwpoort vanuit de DRuM. Beiden hadden een sterke planologische dimensie, Canal Link met een vrije oefening tot visieontwikkeling, de Nieuwpoort-case met een duidelijk doel voor ogen om tot een aantal provinciale RUP's te komen. Andere projecten ontwikkelden zich meer incrementeel vanuit praktische probleempjes (zoals de Oudlandpolder) of hebben een gemengde startpositie (zoals Leievallei).

Terwijl het gros van projectmatige en structurele samenwerkingsvormen in de subregionale arena zich louter richten op wederzijds informeren ('overleg') en/of het afstemmen van elkaars acties en initiatieven ('coördinatie'), ontwikkelen gebiedsgerichte geïntegreerde projecten een hoger ambitieniveau. Deze projecten werken gemeenschappelijke visies uit, ontwikkelen gebiedsprogramma's

en/of streven naar de uitvoering ervan ('collaboratie'). De vier projecten in dit cahier zitten zeker gedurende één of meerdere periodes in het derde type: na verloop van tijd bundelen ze alle relevante actoren, met de ambitie om samen te werken aan het uitzicht en de toekomstige ontwikkeling van een gebied, op een geïntegreerde manier. Eigen aan de vier praktijken is de ambitie om te vertrekken en te handelen vanuit problemen en mogelijkheden in een gebied, en niet omgekeerd, wanneer gemeente, provincie of Vlaamse Overheid de eigen logica's in een gebied proberen op te leggen.

Dit type van projecten is vaak meer proces dan project. Hiermee bedoelen we dat ze geen afgebakend geheel zijn van duidelijke doelstellingen, chronologische stappen met duidelijke budgetten, die via een goed projectmanagement te realiseren zijn. Alle vier de praktijken kennen eerder een procesmatige ontwikkeling met een eigen dynamiek, die niet op voorhand vast te leggen was, met vele onbekendheden, waarbij uiteindelijk het geheel met horten en stoten in een bepaalde richting voortuitgaat. Enkel de voortgang in het verhaal van het Strategisch Projectgebied Nieuwpoort had een meer procedureel karakter, omdat de expliciete doelstelling het maken en goedkeuren van een aantal provinciale RUP's betrof.

Doorheen deze projecten zijn er dan periodes van verdieping en verbreding, van versnelling en vertraging, maar ook stilstand of achteruitgang. Een sectorale studie creëert een opportuniteit, er worden wagonnetjes van andere actoren aangehangen, thema's worden uitgebreid, bijkomende instrumenten worden ingeschakeld, voor je het weet duikt het begrip 'integraal' op, maar dan is soms ook het noorden zoek. Het proces botst bij momenten ook hard met de realiteit: er is geen geld, een sector heeft ondertussen toch al zijn eigen ambities buiten het project gerealiseerd en valt uit, er zijn verkiezingen geweest en de nieuwe burgemeester moet niks meer weten van dat project van zijn voorganger, enz.

De delicate oefening is er een van het voortdurend zoeken naar een evenwicht tussen verdieping en verbreding van het project, zowel inhoudelijk als operationeel. Inhoudelijk zijn er periodes waarin de vragen 'waar willen we naar toe?' en 'hoe kunnen we onze plannen rijmen met ontwikkelingen in andere beleidsdomeinen?' meer aandacht vragen. Operationeel zijn er periodes waarin bepaalde acties ook op het terrein gerealiseerd moeten worden, soms binnen één domein, soms verspreid over verschillende thema's. Deze evolutie van krimpen en uitzetten heeft een eigen dynamiek, maar moet voortdurend bewaakt worden. Het verhaal van de vier projecten is net als in vergelijkbare verhalen steeds hetzelfde: waar ze nu staan hadden ze niet zo 'gepland', de huidige situatie was niet op voorhand 'gekend'. Zelfs met heldere doelstellingen van de provincie in het Nieuwpoort-verhaal, oversteeg de inhoud van het gevoerde proces dit ruimschoots.

De bezetting

De verhalen van de vier projecten illustreren het groot aantal rollen dat steeds in dit soort processen aanwezig blijkt: er is sprake van aanjagers, trekkers, netwerkkampioenen, visiebewakers, projectmanagers, facilitatoren, regulatoren, coördinatoren. Deze rollen zijn niet exclusief aan één actor

gebonden, worden vaak gecombineerd, of veranderen doorheen de tijd. In het ene verhaal trekt een burgemeester in combinatie met een gedeputeerde, in het andere speelt een tandem van een schepen en een ambtenaar een trekkersrol, dan weer blijkt een private organisatie een sleutelrol te vervullen of zijn het enkele politieke zwaargewichten uit de regio die 'het spel in gang steken'.

Er zijn voorts verschillende soorten leiderschap in het spel, leiderschap dat flexibel, ad hoc, naargelang de nood van het moment, moet worden ingevuld. Dit leiderschap varieert op verschillende lagen in het proces: sommigen bewaken de hoofdlijnen, anderen 'leiden' de meer operationele acties, op het ene moment gaat het meer om het politieke leiderschap, op het andere is er een meer organisatorische 'drive' nodig. Tenslotte is de aard van het leiderschap variabel: hoewel dit soort projecten typisch netwerkvormig is en dus over onderhandeld leiderschap gaat, zijn er evenzeer momenten van hiërarchisch leiderschap (een burgemeester of schepen drukt een beslissing door vanuit eigen bevoegdheden, een administratie laat de wettelijke procedures duidelijk gelden) of een afwezigheid van leiderschap die een feitelijke marktwerking toelaat. Om te kunnen functioneren in dit soort processen, moeten actoren alvast voldoende met onzekerheid kunnen omgaan en in staat zijn om ook buiten de eigen organisatie te denken, liefst nog vanuit de problemen en kansen van het gebied. Vaak is de realiteit echter anders: de blik van sommige lokale bestuurders overschrijdt geenszins de eigen gemeentegrenzen, de eigen sector is voor sommige ambtenaren of belangengroepen de enige die bestaat.

De projectcoördinator heeft dan de benijdenswaardige positie om te proberen hierover het overzicht te bewaren, gunstige coalities te verkennen en te helpen smeden, ongunstige te voorkomen en te helpen afstoppen. Hij of zij moet het hele project blijven overzien, de opvolging van afspraken en stappen bewaken, de interne en externe communicatiestrategie (helpen) uitwerken. Tegelijkertijd ook voortdurend brandjes blussen, het terrein verkennen, enz. Het is duidelijk dat er geen eenduidig profiel van zulke mensen bestaat en dat het geen eenvoudig aan te leren stiel is. Desalniettemin vertonen de vier projectcoördinatoren wel een aantal gemeenschappelijke kenmerken: ze kunnen omgaan met mensen, hebben een 'politiek' oog voor verschillende belangen in het proces, zijn in staat om een generalistische kijk op een gebied te hanteren (i.p.v. een te enge sectorale blik), ze kennen het gebied grondig, ze weten hoe overheden functioneren, weten hoe, wanneer en met wie te communiceren. In de vier projecten in dit cahier zijn het provinciale ambtenaren die de projectcoördinatie voor hun rekening nemen. Al doen ze al het voorgaande in de realiteit vaak niet alleen en hebben ze medestanders bij andere actoren, hun rol kan moeilijk overschat worden.

De prestaties

Over de waarde en de prestaties van dit soort projecten wordt vaak fel getwist. Een antwoord op de vraag naar de relevantie van zulke projecten zal steeds gemengd zijn en hangt af van hoe men de zaken definieert: wat is een resultaat? Voor wie is er een meerwaarde? Wat zou de toestand in het gebied zijn zonder het project? Wat waren de alternatieven? Wat levert het op? Wanneer is een

project meer dan een (dure) praatbarak? Is het meer dan een leuke hobby voor ambtenaren en politici die graag vergaderen en plannen maken terwijl de 'echte' wereld verder draait? Of zou het allemaal nog erger geweest zijn zonder die club van mensen die probeert een aantal ontwikkelingen bij elkaar te brengen en te sturen?

Wat zeker is, is dat de maakbaarheid en voorspelbaarheid van deze projecten relatief is. Ten eerste zijn een aantal randvoorwaarden niet of nauwelijks stuurbaar (bv. resultaten van verkiezingen). Ten tweede draaien naast het eigenlijke project tientallen andere processen. Ten derde doet elke actor in het kader van zijn of haar eigen functioneren ook dagelijks dingen, los van het project, die een soms voorspelbare maar vaak onvoorspelbare impact op het proces kunnen hebben (bv. het meerjarenprogramma van de wegenadministratie maakt dat een weg heringericht wordt vooraleer de bredere visie klaar is). Het gevolg is ook dat in tegenstelling tot helder afgebakende projecten, de prestaties hier moeilijk op voorhand te definiëren zijn. Het definiëren van prestaties maakt immers vaak onderdeel uit van het proces zelf, of deze definities veranderen doorheen het traject.

Toch zijn er duidelijke pluspunten aan deze projecten. Het zijn bestuurlijke laboratoria, ze vergroten de bestuurlijke capaciteit, ze leiden tot betere producten, ze creëren meer draagvlak, ze zijn een democratische winst en ze dragen bij tot het zelfsturend vermogen van het gebied.

Laboratoriumfunctie. Deze projecten vervullen een laboratoriumfunctie. Ze 'testen' immers hoe er met bestuurlijke uitdagingen in een multi-actor- en multi-levelcontext kan worden omgegaan. Dit is belangrijk, omdat ze de mogelijkheid geven om te leren hoe een gebiedsgerichte aanpak mogelijk is. Ze hebben de ruimte om bestuurlijk te innoveren, waarbij los van de uitkomsten op het terrein dat innovatief karakter zelf ook een meerwaarde betekent. Er kunnen nieuwe manieren van werken en denken uitgetest worden, iets waarvoor bijvoorbeeld Canal Link een bijzondere vermelding kreeg van de jury van de Vlaamse Ruimtelijke Planningsprijs 2006.

Die laboratoriumfunctie impliceert niet dat hetgeen in deze projecten lukt zomaar kopieerbaar of overzetbaar is naar andere gebieden, maar wel dat er ideeën, instrumenten, ervaringen e.d. uit kunnen voortvloeien die nuttig zijn in andere gebieden. Het gaat om 'leren', zowel voor de actoren zelf als voor de bredere bestuurlijke praktijk. Daarom is dit cahier bijvoorbeeld belangrijk: het helpt relevante kennis, ervaringen en inzichten te verspreiden.

Meer bestuurlijke capaciteit. De vaststelling dat in de vier projectgebieden weinig actoren alleen hun ding kunnen doen, neemt niet weg dat er grote en kleine spelers zijn, dat er machtige en minder machtige actoren zijn, dat er met andere woorden duidelijk ongelijkheid bestaat in het gebied: een natuurbeweging met drie miljoen euro aan Europese middelen is feitelijk van een andere orde dan een lokale recreatieve vereniging die pakweg graag een fietspad wil. Maar ook voor de soms grote spelers lijkt te gelden dat ze afhankelijk zijn van anderen: in het kader van wettelijke procedures, eigendomssituaties, planningsprocessen in een gebied, enz.

De confrontatie tussen al deze belangen kan natuurlijk aanleiding geven tot het opzoeken van de kleinste gemene deler als compromis, maar een bundeling ervan kan meer mogelijk maken dan de respectievelijke actoren zelf op eigen kracht zouden kunnen realiseren. Zo ontstaat er bijvoorbeeld in de Leievallei een gezamenlijke planningscapaciteit die er waarschijnlijk nooit zou zijn als elke actor apart zijn of haar plannen zou maken. In de Oudlandpolder zien we een gebundelde capaciteit die maakt dat het Zeebos wordt ingericht met onder meer een herbestemming van een hoeve, iets dat de stad Blankenberge op zichzelf wellicht nooit zou gerealiseerd hebben. Het feit dat een aantal gemeenten naar aanleiding van Canal Link met elkaar ook andere projecten beginnen uit te werken, toont hoe de bestuurlijke capaciteit buiten het project zelf kan beginnen groeien. Het Strategisch Projectgebied Nieuwpoort bracht het Provinciaal Ruimtelijk Structuurplan en het Vlaams kustactieplan samen met de ambities van de stad Nieuwpoort en een aantal private actoren en heeft alvast op linkeroever tot een mooi resultaat geleid.

We moeten echter ook kritisch blijven. Een overdosis samenwerking in dit soort projecten kan de bestuurlijke capaciteit evenzeer verminderen. Ze slopen veel menskracht op – de optelsom van alle man- en vrouwen die in het kader van deze projecten gepresteerd werden, zou waarschijnlijk tot een indrukwekkend getal leiden – en er zijn toch ook aanzienlijke financiële middelen in het spel voor studies, communicatie, enz. Het risico bestaat ook dat projecten actoren eerder gaan be- dan ontlasten, verstoring gaan werken, of gaan concurreren met het werk van andere structuren of de actoren zelf. In deze vier projecten lijkt dat alleszins niet het geval.

Betere producten. Naast het verhogen van bestuurlijke capaciteit verbeteren een aantal beleidsproducten dankzij de gebiedsgerichte geïntegreerde aanpak. Canal link is een mooi voorbeeld hoe verschillende invalshoeken bij elkaar gebracht worden tot een soort referentiekader waartegen o.m. sectorale en individuele initiatieven tegen het licht gehouden kunnen worden: een aanleg van een sluis of kades waarbij ook rekening gehouden wordt met een visie op de fietsmobiliteit in de regio, of waarbij een groene zone de omgevingskwaliteit versterkt, enz. Op deze manier wordt een ingreep vanuit één doelstelling verruimd en verbeterd om bij te dragen tot andere doelstellingen. Toch blijft de vraag in welke mate dit soort projecten echt impact heeft op grote beslissingen die het beeld of de toekomstige ontwikkeling van een gebied bepalen. In het ene project blijken grote opties (zoals de komst van een containerterminal of de aanleg van een bepaalde weg of rotonde) reeds genomen zonder dat er vanuit het project vat op was, in het andere project blijkt het moeilijk om de acties die verschillende actoren zelfstandig aan het realiseren zijn (zoals de inrichting en uitbreiding van een natuurreserveaat) te beïnvloeden. Toch kan de aanwezigheid van grote belangen of grote beslissingen ook net een stimulans zijn, zoals de politieke interesse in en de beschikbare middelen voor de jachthaven- en kadeontwikkeling op de linkeroever in het Strategisch Projectgebied Nieuwpoort.

Meer draagvlak. In een gebied waarin feitelijke afhankelijkheden bestaan en eenzijdig optreden vaak tot problemen leidt, bieden projecten als deze ook een basis voor draagvlakontwikkeling. Alleen al door te praten over plannen en te luisteren naar doelstellingen en ambities van anderen

kan de tolerantie ten aanzien van anderen in het gebied vergroten waardoor bijvoorbeeld een gemeentelijk advies positief i.p.v. negatief wordt, een landbouwer een trage wegel openhoudt i.p.v. afsluit omwille van het belang ervan voor recreatief gebruik.

Meer draagvlak gaat met andere woorden niet noodzakelijk over een allesomvattend gebiedsprogramma waar iedereen zich achter schaaft, maar evenzeer om de wederzijdse aanvaarding of begrip voor 'kleine' dingen en acties in een gebied. Idealiter ontstaat zo alvast een cultuur van het meer rekening houden met anderen. Anderzijds, als het in een project fout gaat, kan het draagvlak evenzeer verkleinen. Een vertrouwensbreuk tussen actoren naar aanleiding van een incident tijdens een project, initiatieven die te zwaar tegen de kernbelangen van een actor ingaan, enz. kunnen maken dat het draagvlak zelfs verdwijnt gedurende jaren, met een ongecoördineerde reeks van acties in het gebied tot gevolg, of simpelweg een patsituatie waarbij het gebied voor een aantal jaren letterlijk stilstaat. Hoewel de vier projecten in dit cahier het draagvlak eerder vergroten dan verkleinen, blijft dat een voortdurend aandachtspunt.

Meer democratisch. Een andere sterkte van deze projecten en hun aanpak is er vanuit democratisch oogpunt. Theoretisch gezien is een eenzijdig optreden van een gemeente, provincie of Vlaamse overheid perfect gelegitimeerd vanuit de representatieve democratie. Maar in zulke drukbezette gebieden, waar iedereen iets te betekenen heeft, neemt het democratisch gehalte toe door de confrontatie van al deze belangen in een overlegproces. Daarbij is er de terechte bekommernis dat private belangen niet dominant mogen worden, maar we stellen vast dat in de vier projecten, zeker op grote lijnen, de publieke actoren steeds bepalend zijn. In onze Vlaamse representatieve democratie bespelen burgers, bedrijven, allerlei belangenorganisaties overigens ook de kanalen van de politieke besluitvorming, of er een project is of niet. Los van de intrinsieke democratische waarde van meer open participatieve processen, is er in deze projecten zelfs een grotere controle mogelijk op dat soort eenzijdige belangenbehartiging.

Kortom, hoewel er kritische bedenkingen te plaatsen zijn bij de besluitvorming in en als gevolg van zulke projecten, lijkt het democratisch potentieel alvast groter, ze vullen de representatieve democratie feitelijk aan. Deze projecten functioneren immers steeds binnen het wettelijk kader van de representatieve democratie, en de geëigende organen van gemeenten, provincies, Vlaamse overheid nemen nog altijd de uiteindelijke beslissingen. Idealiter geven bestuurders en politieke partijen dan een volwassen invulling aan het primaat van de politiek, namelijk met inachtneming van de waarde en uitkomsten van zulke projecten. Samengevat beschikken dit soort projecten over meer democratisch potentieel dan risico's.

Ontwikkelen van een gebiedsbesef. Een meerwaarde is er eveneens op het vlak van beeldvorming. De vier processen, die elk een sterke planologische of ontwerpende dimensie omvatten, stimuleren actoren om de eigen oogkleppen af te werpen en op een andere manier naar het gebied te kijken. Zo kan een soort streek- of gebiedsidentiteit of -beeld ontstaan, die actoren vervolgens als referentie-

kader voor hun eigen denken en handelen gaan gebruiken. Centraal staat hier dus het proces van 'reframing' dat de eigen houding of positionering van actoren positief beïnvloedt en hen naar het gebied richt. Eventueel kan zulke beeldvorming ook leiden tot een betere aanvaarding dat er anderen in het gebied functioneren of dat actoren hun kernbelangen anders gaan definiëren. Deze vier projecten werken duidelijk aan het ontwikkelen van zo'n gebiedsbesef. De mate waarin zulke reframing duurzaam is, moet echter blijken, want het is een kwetsbaar en sterk persoonsgebonden iets.

Self-governance. Er gaat tenslotte ook een soort coördinerende activiteit uit van dit soort processen. Dit effect is moeilijk meetbaar, maar deze projecten vormen bijwijlen een zelfsturend geheel, waarbij de verschillende actoren samen in het gebied bepalen wat er moet gebeuren, een soort feitelijke subsidiariteit gestalte geven. Deze gebieden hebben immers geen eigen territoriaal bestuur, waardoor acties er zonder formules als deze projecten ongecoördineerd dreigen te gebeuren. Ze brengen al die individuele spelers samen en lijken in staat ervoor te zorgen dat er minstens overleg en afstemming gebeurt. In sommige periodes vormt zich zelfs een soort 'gebiedsregime' dat in staat is om het gebied kwaliteitsvol in te richten en uit te bouwen. Deze meerwaarde hangt sterk samen met het ontwikkelen van een gebiedsbesef.

De Vlaamse overheid is op veel domeinen de belangrijkste speler en beslisser, maar de feitelijke situatie op het terrein maakt het mits een collaboratieve opstelling van de actoren mogelijk om toch als een maatgericht 'gebiedsbesturingssysteem' te functioneren, met voldoende input van onderuit. Die 'self-governance' in het gebied heeft ook coördinerende effecten voor de betrokken organisaties zelf: het verwijt van een versnipperd Vlaams optreden wordt bij momenten alvast deels geremedieerd door het feit dat een aantal Vlaamse diensten in zo'n gebied in het kader van een project met elkaar aan tafel zitten. Hetzelfde geldt voor de provincie of zelfs voor gemeenten.

Van een zelfsturende capaciteit is echter maar sprake als het project ook echt coördinatie tot stand brengt. Indien het project enkel een alibi is waarachter iedereen zijn gang gaat, of wanneer het project het individuele handelen van actoren vooral bemoeilijkt, is het een slechte investering. We moeten immers niet naïef zijn: actoren handelen het liefst autonoom, volgens eigen inzichten, zonder 'inmenging' van anderen. Maar in deze vier projecten lijkt er, minstens tijdelijk, sprake van een relatief succesvolle platformfunctie, die sterker sturend werkt in functie van het gebied dan voordien het geval was.

Al deze meerwaarden zijn echter nooit gegarandeerd, ook niet permanent en vaak fragiel. En wegens een gebrek aan goed meetbare indicatoren voor dit soort processen, hangt de inschatting van deze meerwaarden ook sterk af van de perceptie van deelnemers en buitenstaanders. Daarbij is het psychologisch proces van cognitieve dissonantie, waarbij deelnemers hun deelname 'rationaliseren' door er positieve effecten aan toe te schrijven, zeker niet onbelangrijk. Toch lijkt het aanvoelen dat dankzij deze projecten bepaalde ontwikkelingen in de gebieden beter zijn, zeker reëel en gerechtvaardigd.

TOT SLOT: ENKELE REFLECTIES

In deze bijdrage werden de vier projecten gesitueerd in de Vlaamse context en kritisch ontleed. Tot slot reflecteert dit deel over de toekomst van zulke projecten als onderdeel van het bestuurlijk instrumentarium.

De Vlaamse overheid is wat bevoegdheden en middelen betreft in elk project de belangrijkste speler: doet deze laatste niet mee, kan er weinig gerealiseerd worden op het terrein. De rol van de verschillende Vlaamse actoren in het proces is sterk uiteenlopend: de ene dienst of het ene agentschap draait gemakkelijker mee in deze projecten dan de andere, maar zelfs voor eenzelfde dienst of agentschap verschilt het verhaal van project tot project. Het is vaak ook een sterk persoonsgebonden verhaal.

Wat wel duidelijk is, is de moeilijkheid om van Vlaanderen 'beslissingen' te krijgen: het mandaat van Vlaamse ambtenaren is vaak beperkt (of ze laten dat aan de tafel zo uitschijnen) en het Vlaams kabinetsniveau staat vaak te ver en blijkt moeilijk te bespelen. Zelfs in deze relatief succesvolle projecten hoor je betrokkenen zeggen dat er na een proces van overleg soms 'nog van alles verandert' op kabinetsniveau, en meestal niet in de schijnbaar samen overeengekomen richting. Ofwel staat het Vlaamse politieke niveau los van wat er in die gebieden gebeurt en spelen daar andere logica's (zoals partijpolitieke afwegingen), ofwel worden kabinetten door de lokale actoren niet zozeer bespeeld in functie van de gebiedsconsensus van het project, maar wel voor de voor een individuele actor 'echt belangrijke dingen', zoals een brug, een weg, een industrieterrein, enz. Op het eerste zicht zijn beide verklaringen aanwezig, wat opnieuw wijst op de fragiliteit van dit type projecten: enerzijds zijn ze afhankelijk van de wijze waarop betrokken actoren handelen als het er voor hun individuele kernbelangen 'echt toe doet' en anderzijds is zelfs een consensus binnen het project geen garantie dat er op het centrale niveau in de politieke onderhandelingen echt rekening wordt gehouden met de wensen geformuleerd vanuit een overlegd proces m.b.t een gebied.

Het vaak vrijblijvend karakter van zulke projecten heeft dus voor- en nadelen. Het grootste voordeel is dat het een vrije oefening is, dat de bindingsangst van actoren klein gehouden wordt, dat creativiteit ten volle kan spelen. Het grootste nadeel is echter dat er een moment komt dat er wel engagementen moeten genomen worden, bijvoorbeeld om bepaalde acties te realiseren. Precies de vrijblijvendheid van deze meestal zich van onderuit ontwikkelende processen maakt ze dan zeer kwetsbaar naar resultaten toe. Hoewel: wat uiteindelijk de meerwaarde zal zijn van een aantal decretaal opgezette projecten of procedures zoals de afbakeningsprocessen stedelijk gebied of de deelbekkenbeheersplannen in een aantal gebieden, is ook zeer de vraag. Als je de onderstroom in een gebied niet fundamenteel kan laten meebewegen, mag er daarboven bestuurlijk van alles aan het varen zijn, het zal geen structurele impact hebben.

Toch is het belangrijk om voor dit soort projecten meer ruimte vrij te maken, zeker als zware ingrepen zoals verschuivingen van middelen en bevoegdheden niet haalbaar of wenselijk zijn. We hebben

immers nood aan de ruimte om te experimenteren hoe we met uitdagingen in een multi-actor- en multi-levelcontext bestuurlijk kunnen omgaan: tijdelijke teams van ambtenaren van verschillende diensten of zelfs van verschillende niveaus die een bepaalde periode samenwerken of zelfs fysiek samenzitten (zoals in streekhuizen voor een stuk al gebeurt), aparte financiële enveloppes of een apart begrotingsartikel voor dit soort projecten, enz. Dit soort projecten en de manier van werken die ermee gepaard gaat moet met andere woorden sterker op wat een projectcoördinator het 'functionele netwerk' noemde, ingebed worden. Het andere uiterste moet echter ook vermeden worden: een deel van het 'functioneel netwerk' worden om vervolgens 'geïntegreerd' bezig te zijn in een eigen koker, op een eigen eiland, naast de anderen.

Dit is evenmin een pleidooi voor het opnemen van dit soort projecten in het rijtje van decretaal bepaalde processen, zoals afbakeningen van stedelijk gebied, agrarische en natuurlijke infrastructuur, integraal waterbeleid, e.d. of om gebiedsgericht geïntegreerd beleid als verplichte methodologie te verankeren. Elk project is anders, zelfs als ze op grote lijnen volgens dezelfde methodologie worden aangepakt. En hoewel projecten zeker van elkaar kunnen leren, is kopiëren van een relatief succesvolle formule in het ene gebied naar andere gebieden te mijden: elk gebied en dus project is een verhaal, met een eigen geschiedenis, met een aantal randvoorwaarden waarvan de meeste niet of moeilijk te wijzigen zijn. Vetes tussen twee gemeenten, spanningen tussen politieke partijen op lokaal, provinciaal en/of Vlaams niveau, gebrek aan goede wil bij een dienst of een belangrijke private actor in het gebied, enz. zijn condities die maken dat iets in het ene gebied wel en in het andere gebied niet werkt.

De vonk of impuls komt vaak uit een opportuniteit, die door een of meerdere actoren opgepikt wordt, en die zich vervolgens kan vertalen in een project. De overheid kan zulke stimuli wel sterker inbouwen in haar instrumentarium. Het uitvoeren van een bepaalde sectorale studie in een gebied, die vervolgens onder impuls van andere actoren in het gebied opengetrokken wordt, vage ideeën of ambities die onder impuls van financiering via Europese programma's een uitwerking krijgen, enz. bieden in elk geval kansen, waar het dan afwachten is of actoren in het gebied deze kunnen en willen opnemen. In feite kneden dit soort projecten zich dan doorheen de bestaande instrumenten, planningsprocessen en andere beleidsinitiatieven, en vullen ze, zoals tijdens een groepsgesprek met betrokkenen bleek, 'de gaten in de kaas' op.

De vaststelling is dat er nu noch op lokaal, provinciaal of Vlaams niveau voldoende capaciteit bestaat in de sectorale diensten en agentschappen om sterk, actief en voor een langere periode in veel van dit soort processen mee te draaien. Daarom moet er sowieso spaarzaam ingezet worden op dit soort projecten: ze vragen veel, zonder veel garantie op een bepaald resultaat.

De rol van het provinciebestuur verdient hier tenslotte bijkomende aandacht. Ze zal het graag horen en heeft 'gebiedsgericht werken' al als één van haar kerntaken geclaimd, maar in deze vier projecten bewijst het provinciebestuur dat het een duidelijke meerwaarde kan leveren. Ondanks het

aanvoelen van sommigen dat de provincie geen of weinig vat heeft op een aantal Vlaamse gebiedsinstrumenten en ondanks de interne spanningen omtrent de gebiedswerking die nu en dan de kop opsteken, stellen we vast dat de provincie in deze vier projecten in staat is om actoren in een gebied bij elkaar te brengen, om ogen van lokale en private actoren te openen voor problemen en kansen buiten de eigen (gemeente-)grenzen en/of om Vlaamse actoren wat meer aandacht te doen krijgen voor gebiedsspecifieke contexten.

In deze projecten ondersteunen ze de projecten professioneel, schakelen ze hun beleidsinstrumentarium in en maken ze ook budgetten vrij om bijvoorbeeld studies en kleine acties uit te voeren. Ze beschikten in deze vier projecten alvast over een team van zeer competente procesmanagers. We vermoeden dat dit succes niet alleen terug te brengen is tot de toevallige roeping of kwaliteit van een aantal personen, maar dat de algemene gebiedsgerichte weg die de provincie West-Vlaanderen een tiental jaren geleden heeft ingeslagen hier stilaan zijn vruchten afwerpt. Gebiedsgerichte projecten zijn mensenwerk, maar slagen enkel als dat samengaat met een voldoende structurele inbedding.

Bibliografie

Albrechts, J., Van den Broek, J., Verachtert, K., Leroy, P. en Van Tatenhove, J., Gebiedsgericht beleid in de steigers. In: Ruimte en Planning, 20, 1999, 1.

Albrechts, J., Van den Broek, J., Verachtert, K., Leroy, P. en Van Tatenhove, J., Geïntegreerd gebiedsgericht beleid: een methodiek. Een evaluatie van 6 bestaande projecten als opstap naar een methodiek voor GGB. Leuven/Nijmegen, KULeuven/KUNijmegen, 1999, 93p.

De Rynck, F. en Voets, J., De zee besturen: the tragedy of a common?. In: Achtergrond #03 – Architect/Ontwerper/Onderzoeker? Casus: Mare Meum: Toepassingen op Zee. Antwerpen: Vlaams Architectuurinstituut, 2007, pp. 53-61.

De Rynck, F. en Voets, J., Samenwerkingsvormen op streekniveau: stuurt daar iemand? In: Reynaert, H. (ed.). Lokale en Provinciale Politiek. Nieuwe vormen van bestuur. Brugge, Vanden Broele, 2005, pp. 137-167.

Houthaeve, R., Afbakening van stedelijke gebieden. Het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen op zoek naar doorwerking en samenwerking. In: De Rynck, F. (ed.), Overheid in Beweging, Kluwer Editorial, aflevering 3, juni 2000, 117-162.

Leroy P., Gebiedsgericht beleid: modieus bestuurlijk speelgoed of terug naar de 'echte' politiek? Lezing op het symposium gebiedsgericht beleid in Vlaanderen en Nederland, Terneuzen, 22 september 2003, 8p.

Provincie West-Vlaanderen, De ene streek is de andere niet... 10 jaar gebiedsgerichte werking in de provincie West-Vlaanderen. Brugge, 2006, 95p.

Provincie West-Vlaanderen, Gebiedsgerichte werking. Beleidsnota. Goedgekeurd in de provincieraad van 1 februari 1996. Brugge, 1996, 41p.

Provincie West-Vlaanderen, Kanaalstad. Over het gewone, het buitengewone en het andere. Brugge, 2007, 93p.

Provincie West-Vlaanderen, Ruimte voor verscheidenheid. Provinciaal Ruimtelijk Structuurplan West-Vlaanderen Deel 1 tekst. Brugge, 2002, 318p.

Provincie West-Vlaanderen/Leiedal, Geïntegreerde gebiedsvisie Leievallei tussen Wervik en Kortrijk. Kortrijk/Brugge, 2005, 60p.

Wayenberg, E., De Rynck, F. en Voets, J., Interbestuurlijke samenwerking in Vlaanderen: een exploratieve studie van een aparte bestuurlijke wereld. Vaststellingen, besluiten en aanbevelingen. Leuven: Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen, 2007, 49p.

West-Vlaamse Intercommunale / OSA/ASRO/KULeuven, Complete stad – Machinestad – Buitenstad. Gebiedsstudie Kanaal Roeselare-Leie. Brugge/Leuven, 2005, 272p.

Colofon

Het cahier 'Geïntegreerde gebiedsgerichte projecten, meer dan een experiment' past in de reeks 'Gebiedsgericht beleid in de praktijk' en is uitgegeven in opdracht van de deputatie van de Provincieraad van West-Vlaanderen.

Paul Breyne (Gouverneur)

Jan Durnez, Patrick Van Gheluwe, Dirk De fauw, Marleen Titeca-Decraene, Gunter Pertry, Bart Naeyaert (gedeputeerden)

Hilaire Ost (provinciegriffier)

Werkten mee:

Rik Houthaeve

Joris Voets

Koen Vanneste

Tim Denutte

Tom Vermeersch

David Vandecasteele

Tom Vandenberghe

Rik Samyn

Christian Igodt

Tim Provoost

Druk

Provincie West-Vlaanderen - Grafische Dienst

Foto's

Danny De Kievith, ontwerp bureau wvi, archief VLM, Misjel Decler, Westtoer, gebiedsgerichte werking

Depotnummer

D/2007/0248/36

V.U.: Regine Vantieghem, bestuursdirecteur EEG, Koning Leopold III-laan 41, 8200 Sint-Andries