

SPANNINGSVELDEN BIJ DE BELEIDSVOERING VANUIT HET INFORMELE BESTUURLIJK NETWERK VAN DE GENTSE KANAALZONE

Philippe Van Wesenbeeck
projectcoördinator Project Gentse kanaalzone
Provincie Oost-Vlaanderen
Gouvernementstraat 1
9000 Gent
philippe.van.wesenbeeck@oost-vlaanderen.be

SAMENVATTING

Het project Gentse kanaalzone kenmerkt zich als een informeel bestuurlijk netwerk. Publieke en private actoren maken afspraken over de gewenste ontwikkeling van het gebied en zorgen voor de uitvoering van concrete projecten. De projecten hebben betrekking op het optimaal economisch functioneren van de zeehaven, op de leefbaarheid van de kanaaldorpen, op de verbetering van de ontsluitingsinfrastructuur, op de verhoging van de milieukwaliteit en op het imago en het landschap van de kanaalzone.

Bij de beleidsvoering vanuit dit informeel bestuurlijk netwerk treden ook spanningsvelden op. Deze hebben enerzijds te maken met de attitude en de positie die de actor in het netwerk inneemt. Anderzijds lijken specifieke spanningsvelden inherent aan een bepaalde actor.

INLEIDING

In 1993 werd op initiatief van de provincie Oost-Vlaanderen het ROM-project 'Gentse Kanaalzone' opgestart. ROM staat daarbij voor Ruimtelijke Ordening en Milieu. De ROM-aanpak is begin van de jaren '90 in Nederland toegepast onder meer in de Zeeuwsche kanaalzone. Kenmerkend is de samenhangende aanpak van ruimtelijke en milieuaspecten in een bepaald gebied.

De ROM-aanpak in de Gentse kanaalzone heeft als doel het ruimtelijk beleid, het milieubeleid, het mobiliteitsbeleid en het economisch beleid in dit maritiem industrieel gebied beter op elkaar af te stemmen. Daarvoor zijn er verschillende

- ?? De gehele kanaalzone van Gent tot Terneuzen heeft een groot economisch belang. Een doordachte economische positionering, een geoptimaliseerd aanbod aan bedrijventerreinen en een hierop afgestemd ruimtelijk beleid, infrastructuurbeleid en mobiliteitsbeleid moeten de economische ontwikkeling ook op lange termijn vrijwaren.
- ?? De uitbouw van de kanaalzone als een zeehavengebied met nieuwe economische activiteiten en grootschalige infrastructuur wijzigt de bestaande landschappelijke structuur grondig. Een meer landschappelijke benadering bij de aanleg van de bufferzones, de inrichting van bedrijventerreinen en de uitbouw van verkeersinfrastructuur kan een hedendaags, nieuw landschap in de Gentse kanaalzone tot stand brengen.

Sinds 1993 wordt met alle betrokken publieke en private actoren in de Gentse kanaalzone een intensief proces van planning en visievorming vanuit de bovenstaande problematiek gevoerd. De visie op de samenhangende ontwikkeling van het gebied is in 1996 tot een ontwerp van streefbeeld uitgewerkt. De belangrijkste opties uit het ontwerp streefbeeld en dringende ruimtelijke problematieken zoals de uitbreiding van bestaande bedrijven en de aanleg van nieuwe verkeersinfrastructuur, hebben in 1998 en in 2001 al tot een omvangrijke herziening van het gewestplan 'Gentse en Kanaalzone'¹ geleid. Tegelijkertijd is het ontwerp streefbeeld met bijkomende onderzoeken verfijnd en verder onderbouwd en zijn reeds enkele uitvoeringsprojecten opgestart. De resultaten van de onderzoeken en de verdere visievorming zijn in 2002 in een ontwerp strategisch plan voor de Gentse kanaalzone opgenomen. Het strategisch plan is opgevat als een beleidsplan dat naast een streefbeeld met economische, ruimtelijke en milieuopecties voor de lange termijnontwikkeling van de Gentse kanaalzone, ook een uitvoeringsprogramma bevat met acties en maatregelen op korte en lange termijn. Tevens zijn hierin de organisatiestructuur en de instrumenten voor de uitvoering van de acties en maatregelen aangegeven.

Het ontwerp van strategisch plan voor de Gentse kanaalzone wordt binnenkort aan de Vlaamse regering voor goedkeuring voorgelegd. In afwachting hiervan zijn al initiatieven genomen om uitvoering te geven aan de vooropgestelde acties en om de organisatiestructuur uit te bouwen.

Inzake organisatiestructuur is de vroegere ROM-stuurgroep uitgebreid en omgevormd tot de Stuurgroep voor het Netwerk Gentse kanaalzone. Deze

Dit proces van visievorming, uitvoering en samenwerking van publieke en private actoren in de Gentse kanaalzone kan als een informeel bestuurlijk netwerk worden getypeerd².

Bij de beleidsvoering vanuit dit informeel bestuurlijk netwerk treden ook spanningsvelden op. Deze hebben enerzijds te maken met de attitude en de positie die de actor in het netwerk inneemt. Anderzijds lijken specifieke spanningsvelden inherent aan een bepaalde actor.

In wat volgt wordt een overzicht gegeven van enkele markante spanningsvelden in dit specifiek informeel bestuurlijk netwerk. Deze beknopte analyse is niet het resultaat van een voorafgaand en systematisch (wetenschappelijk) onderzoek over het bestuurlijk functioneren van het netwerk Gentse kanaalzone. Wel kan omwille van betrokkenheid van bij de start van het project³, een kritische reflectie van reële spanningsvelden binnen de beleidsvoering in dit informeel netwerk worden gemaakt.

1. SPANNINGSVELDEN IN VERBAND MET ROL EN ATTITUDE VAN ACTOREN

Het informeel bestuurlijk netwerk van de Gentse kanaalzone bepaalt in zekere mate de beleidsvoering in domeinen zoals de ruimtelijke ordening, de mobiliteit en de infrastructuur, het economisch beleid en het milieubeleid. De mate waarin de beleidsvoering vanuit het netwerk wordt gestuurd, is evenwel sterk afhankelijk van de actor. Met name zijn de rol en de attitude die de actor inneemt ten aanzien van het netwerk, bepalende factoren. Hierna worden met een korte beschrijving enkele spanningsvelden bij de beleidsvoering aangegeven die in verband kunnen worden gebracht met de rol en de attitude van specifieke actoren. De gedetecteerde spanningsvelden kunnen zeker niet als limitatief worden aanzien, noch kan er een rangorde in worden onderscheiden. Zij zijn veeleer illustratief voor de legitimiteit en de mate van functioneren van het netwerk van de Gentse kanaalzone. Om welke actor het in het netwerk gaat, is eveneens minder relevant. Immers in andere informele netwerken dan de Gentse kanaalzone treden schijnbaar gelijkaardige spanningsvelden op, zij het met andere actoren⁴.

Gebrek aan of afwezigheid van personen die kunnen functioneren in een informeel bestuurlijk netwerk

Een degelijke beleidsvoering vanuit het informeel bestuurlijk netwerk is slechts gegarandeerd wanneer bestuurders en ambtenaren uit reguliere besturen en private

Te veel het belang van de eigen organisatie laten spelen

De procesvoortgang en de beleidsvoering vanuit een informeel bestuurlijk netwerk verloopt moeizaam indien geen “onderhandeling” - binnen zekere marges - over opties, aanpak, instrumenten en prioriteiten van de eigen organisatie mogelijk blijkt. De belangen van iedere actor kunnen immers ook binnen een netwerkbeleid worden gegarandeerd als de eigen doelstellingen in beeld blijven en een “open discussie” kan worden gevoerd over de wijze waarop deze worden bereikt. Dit spanningsveld hangt in sterke mate samen met de twee eerder genoemde. Het zoeken naar “win-winsituaties” vereist personen met enige autoriteit en competentie inzake procesmatig handelen.

Gebrekkige verhouding tussen het beleid en de administratie

Een gebrekkige verhouding tussen het beleid en de administratie kan de besluitvorming aanzienlijk bemoeilijken. Daarentegen zal een op elkaar afgestemde samenwerking tussen bestuurders en ambtenaren de beleidsvoering vanuit het netwerk alleen maar ondersteunen. Voorwaarden hiervoor zijn dan een degelijke ambtelijke mandatering van het betrokken bestuur, een wederzijds vertrouwen en loyauteit tussen beleid en administratie en een vorm van “gelijkwaardigheid inzake functioneren” tussen bestuurders en ambtenaren in het informeel netwerk.

Gebrekkige overlegcultuur tussen publieke en private actoren

Een overlegcultuur tussen publieke en private actoren is in vele gevallen nog onbestaande of eufemistisch uitgedrukt nog groeiende, ook in het netwerk van de Gentse kanaalzone. De grote verschillen in bedrijfscultuur, de onbekendheid van de wederzijdse belangen en het al dan niet terechte wantrouwen zijn hiervoor verantwoordelijk. Het succes van een beleidsvoering vanuit een informeel netwerk wordt evenwel in hoge mate bepaald door het overleg en de samenwerking die met private actoren ontstaat. Dit vereist van de publieke én de private partners een wederzijds respect voor elkaars doelstellingen en een “open” ingesteldheid om te handelen vanuit een “win-winsituatie”.

Het in vraag stellen van de autoriteit van de projectcoördinatie

Het in vraag stellen van de autoriteit van de projectcoördinatie door bepaalde actoren heeft een verlamrend effect op de beleidsvoering vanuit het netwerk. Immers om een informeel bestuurlijk netwerk te laten functioneren, is niet alleen een

actoren, in het bijzonder de actoren van de Vlaamse overheid, van het provinciale en van het gemeentelijk niveau. Uiteraard is dit geen exhaustief overzicht en steunt de reflectie vooral op ervaringen inzake de beleidsvoering vanuit het netwerk van de Gentse kanaalzone sinds 1993.

spanningsvelden tussen actoren van de Vlaamse overheid en het netwerk

Met de Vlaamse overheid wordt hier zowel de betrokkenen van de Vlaamse administratie en de Vlaamse openbare instellingen als betrokkenen van de Vlaamse regering en het Vlaamse parlement bedoeld. Uit de werking van het netwerk van de Gentse kanaalzone over de periode 1993-2003 komen een vijftal spanningsvelden bovendien. Dit overzicht is uiteraard niet volledig, noch blijft de intensiteit waarop deze spanningsvelden zich ten aanzien van het netwerk manifesteren in de tijd gelijk.

1. Een gebrekkige doorwerking van de beleidsvoering vanuit het netwerk naar de besluitvorming binnen de Vlaamse regering en het Vlaamse parlement in de eerste jaren van het proces. Alhoewel de beleidsmatige doorwerking vanuit het netwerk is verbeterd door een meer performante mandatering vanuit de Vlaamse regering en door meer structureel overleg met de regering en het parlement vanuit de projectcoördinatie, blijft dit spanningsveld voor alle partners in het netwerk een belangrijk aandachtspunt. Een duidelijke rol en positie voor beleidsmakers zoals streekparlementairen en kabinetsleden moet steeds opnieuw worden gezocht. Wellicht kan de werking van het Subregionaal Overlegorgaan voor het Gentse zeehavengebied het spanningsveld verder verkleinen⁵.
2. Een sterke “verkokering” van de Vlaamse administratie. Omwille van de onmogelijkheid om de “verkokering” van het ambtelijk apparaat van de Vlaamse overheid te doorbreken in informele bestuurlijke netwerken, wordt in het netwerk Gentse kanaalzone continu getracht specifieke instrumenten en aangepaste werkvormen in te zetten. Voorbeelden met wisselend succes zijn “gecoördineerde adviesgeving”, administratieoverschrijdende projectwerking”, “coördinatiewerkgroepen”, ...
3. Een nog te grote “afstand” tussen beleidsvoorbereiding en beleidsuitvoering. De inhoudelijke “afstand” en het tijdsverloop tussen het uitwerken van een beleidsmatig kader bijvoorbeeld inzake het ruimtelijk beleid of het infrastructuurbeleid⁶, en de uitvoering ervan door bijvoorbeeld de vergunningverlening en de feitelijke aanleg van infrastructuur blijft dusdanig groot dat kwaliteitsverlies en heronderhandeling over de modaliteiten van de uitvoering

vertegenwoordiger van de Vlaamse regering. Wellicht is dit te verklaren door hun perceptie van het netwerk als een provinciale aangelegenheid. De recente installatie en de toekomstige werking van het projectbureau Gentse kanaalzone moet zeker aan de beeldvorming hieromtrent de nodige aandacht besteden.

spanningsvelden tussen actoren van het provinciaal niveau en het netwerk

Ook bij de provinciale overheid - bestuurlijk en ambtelijk - treden spanningsvelden bij de beleidsvoering vanuit het netwerk op. Twee ervan verdienen verdere aandacht.

1. De onduidelijke rol van de gouverneur tegenover de leden van de Bestendige Deputatie. Aansluitend bij het voorgaande zou de erkenning door alle actoren van de rol van de gouverneur als vertegenwoordiger van de Vlaamse regering en niet als voorzitter van de Bestendige Deputatie, de positie van de provinciale overheid verhelderen en mogelijke spanningen met provinciale bestuurders voorkomen.
2. De onduidelijke beleidsmatige positie van het provinciaal niveau. Het provinciebestuur neemt vandaag afhankelijk van het beleidsdomein zowel toezichtshoudende als beleidsmatige taken op. Deze onduidelijkheid inzake provinciale “kerntaken” maakt de beleidsvoering vanuit het netwerk niet transparant en zeker niet coherent. Wellicht kunnen de resultaten van het “kerntakendebat” de positie en de beleidsmatige belangen van het provinciebestuur bij de beleidsvoering vanuit het netwerk Gentse kanaalzone scherper stellen.

spanningsvelden tussen actoren van het gemeentelijk niveau en het netwerk

Net zoals bij de Vlaamse en provinciale overheid treden ook bij de actoren van het gemeentelijk niveau spanningen op inzake beleidsvoering vanuit het netwerk. In het netwerk van de Gentse kanaalzone worden een viertal spanningsvelden herkend.

1. Een moeilijke afstemming van het netwerkbeleid op de besluitvorming op gemeentelijk niveau. Zowel op ambtelijk als op bestuurlijk vlak blijkt het moeilijk om een soepele afstemming te verkrijgen van het besluitvormingsproces in het netwerk en de formele besluitvorming op gemeentelijk vlak. Dit leidt er toe dat meer en specifieke overlegmomenten in het netwerkbeleid nodig zijn en de besluitvorming in het netwerk meer “getrapt” moet verlopen om tussentijdse terugkoppeling naar de formele organen zoals de colleges van burgemeester en schepenen, gemeenteraden en adviesraden mogelijk te maken. Essentieel voor

4. Vooraf aandacht voor het korte termijndenken. Veel lokale besturen en ook private actoren schenken vooral aandacht aan het korte termijndenken. Dit kan leiden tot spanningen in het netwerkbeleid dat een lange termijndenken in zich draagt. Bij de beleidsvoering komt het er aldus op aan om enerzijds aandacht te vragen voor een lange termijndenken bij de lokale bestuurders en de private actoren, en anderzijds vanuit de projectcoördinatie voldoende elementen, acties en projecten uit te werken waarop “profilering” vanuit een kortetermijnperspectief mogelijk is.

spanningsvelden tussen private actoren en het netwerk

Naast de publieke actoren telt een informeel bestuurlijk netwerk zoals dat van de Gentse kanaalzone meerdere private actoren. Ook aan private actoren zijn inherent spanningsvelden bij de beleidsvoering vanuit het netwerk verbonden. Een drietal zijn belangrijk om te vermelden.

1. Een moeilijke communicatie naar de private actoren. In een omvangrijk project zoals dat van de Gentse kanaalzone zijn de private actoren divers en niet altijd georganiseerd in intermediairen⁸. Daardoor verloopt de communicatie, laat staan beleidsvoering met relevante private actoren niet altijd optimaal.
2. Vooraf een perspectief vanuit het eigenbelang. Private actoren kijken in de eerste plaats vanuit het eigenbelang naar het netwerk. In vele gevallen lijkt het belang van de actor erg ver af te staan van het publiek belang. Dit spanningsveld vereist van de projectcoördinatie een aangepaste aanpak, een specifieke overlegstructuur en een grote creativiteit om te zoeken naar “win-winsituaties”.
3. Een sterk uiteenlopend kennisniveau. Het divers karakter van de groep van private actoren in het netwerk weerspiegelt zich tevens in een uiteenlopend kennisniveau. Dit maakt ontegensprekelijk de beleidsvoering en de procesvoortgang moeilijker en vereist specifieke werkvormen, aandacht voor “vorming” en een aangepaste overlegstructuur.

CONCLUSIE

Reeds een kleine tien jaar gebeurt de beleidsvoering met betrekking tot de ruimtelijke-, de milieu- en de economische aspecten van de ontwikkeling van de Gentse kanaalzone min of meer vanuit een informeel bestuurlijk netwerk. Binnen dit netwerk voeren reguliere overheden en private actoren onder de coördinatie van de gouverneur en zijn team en op basis van vrijwilligheid strategische opties en

Vlaanderen als in Nederland - mogelijks interessante inzichten en perspectieven hoe de beleidsvoering vanuit dit soort van netwerken kan worden geoptimaliseerd.

Philippe Van Wesenbeeck is werkzaam als projectcoördinator in het Projectbureau Gentse kanaalzone en is als gastprofessor verbonden aan de Vakgroep Architectuur en Stedenbouw van de faculteit Toegepaste Wetenschappen van de Universiteit Gent.

¹ Het gewestplan is het bestemmingsplan op schaal 1/25.000 opgemaakt in de periode 1965-1980 in uitvoering van de (voormalige) Stedenbouwwet van 1962. Het plan geeft aan de hand van (gekleurde) zones met algemene en bijzondere stedenbouwkundige de bodembestemming voorschriften voor het gehele grondgebied van het land weer.

² Zie voor meer onderbouwing van deze stelling ook:

VAN DEN BROECK J., ROM-aanpak in de Gentse kanaalzone, in Stedenbouw en Volkshuisvesting, 76, 9/10, 1995.

BAELUS, J. & DE MULDER F. & MOERMAN A. & VAN DEN BROECK J., ROM-project Gentse kanaalzone: een geïntegreerd gebiedsgericht proces, in Ruimte & Planning, 1, 2000.

ALBRECHTS L. & LEROY P. & VAN DEN BROECK J. & VAN TATENHOVE J. & VERACHTERT K., Gebiedsgericht beleid in de steigers, in Ruimte & Planning, 1, 2000.

INSTITUUT VOOR STEDENBOUW EN RUIMTELIJKE ORDENING KULEUVEN & O² CONSULT & INCENTIM, Netwerken - een theoretisch onderbouwd algemeen bruikbaar kader voor het verschijnsel netwerking in functie van de uitvoering van het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen, onderzoek in opdracht van de Administratie ruimtelijke ordening, huisvesting en monumenten en landschappen, 2003.

³ Als tijdelijk medewerker bij Studiegroep Omgeving heb ik in 1993 mede de startnota van het ROM-project Gentse kanaalzone opgesteld. De Startnota bevatte een scherpe probleemstelling, een analyse van de ruimtelijke, economische en milieuaspecten van het gebied en een overzicht van de visies, de projecten en de plannen van de verschillende in het gebied actieve actoren. Vanaf 1996 tot januari 2003 was ik vanuit de Vlaamse overheid (Afdeling ruimtelijke planning van de Administratie ruimtelijke ordening, huisvesting en monumenten en landschappen) als actor inzake het ruimtelijk beleid van dichtbij betrokken bij het project. Sedert februari 2003 ben ik werkzaam als projectcoördinator in het projectbureau Gentse kanaalzone.

⁴ Onder meer het strategisch planningsproces voor de Waaslandhaven vertoont in zekere mate de kenmerken van een informeel bestuurlijk netwerk. Ook daar treden bij de beleidsvoering gelijkaardige spanningsvelden die samenhangen met de rol en de attitude van andere actoren dan in de Gentse kanaalzone.

⁵ Het Subregionaal Overlegproces voor het Gentse zeehavengebied is samengesteld met