

DE STRATEGISCHE PLANNINGSPROCESSEN VOOR DE VLAAMSE
ZEEHAVENS: EEN PROMINENTE ROL VOOR DE RUIMTELIJKE
PLANNING

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

Samenvatting

Voor de vier Vlaamse zeehavens zijn strategische planningsprocessen lopende. De sterke ruimtelijke impact van de havenontwikkeling en de bijbehorende mobiliteitsontwikkeling vergt een goed onderbouwde en maatschappelijk gedragen visie op deze ontwikkeling.

De ruimtelijke planning en bij uitbreiding de ruimtelijk planner, speelt in dit proces van visie- en besluitvorming een cruciale rol. Dit wordt aangetoond aan de hand van de concrete praktijk van de recente beleidsplanning voor de havenontwikkeling in Vlaanderen.

Inleiding

Voor de vier Vlaamse zeehavens - Antwerpen Linker- en Rechterscheldeoever, Gent, Zeebrugge en Oostende - lopen vandaag strategische planningsprocessen. In deze processen neemt de visievorming en de uitvoering van de ruimtelijke inrichting van de zeehaven en de omgeving een centrale plaats in.

Ook in het verleden werden voor de uitbouw van de Oostendse en Zeebrugse voor- en achterhaven, voor de achtereenvolgende verbredingen van het kanaal Gent-Terneuzen en voor de naoorlogse expansie van de Antwerpse haven op de Rechter- en de Linkerscheldeover, ruimtelijke modellen uitgewerkt. De planning en de uitvoering ervan werd evenwel uitsluitend vanuit de haven- en waterbouwkunde geregisseerd. De ruimtelijke planning bleef beperkt tot het vastleggen van de noodzakelijke bestemmingen in het gewestplan¹. De éézijdige infrastructurele benadering van de havenontwikkeling wordt vooral onder impuls van de ruimtelijke planning, verbreed tot een meer geïntegreerde aanpak van de havenbeleidsplanning. Meer zelfs, de ruimtelijke planning en de ruimtelijk planners nemen in de actuele strategische planningsprocessen een prominente positie in en zorgen in enkele zeehavens voor de regie bij de uitvoering van de strategische opties².

Deze vaststelling illustreert de gewijzigde positie van de ruimtelijke planning binnen de Vlaamse havenontwikkeling en de meer uitvoeringsgerichte rol die de ruimtelijke planning en bij uitbreiding de ruimtelijk planner, hierin wil en kan opnemen.

Deze paper beschrijft deze veranderende rol en positie aan de hand van een beknopte analyse van de aanpak van de strategische planning voor de Vlaamse zeehavens sedert het midden van de jaren '90. De beschrijving wordt gestructureerd rond enkele belangrijke momenten (of nog beter ontwikkelingen) voor de Vlaamse havenbeleidsplanning:

1. de ROM-aanpak in de Gentse kanaalzone vanaf 1993;
2. de opmaak en de uitvoering van het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen vanaf 1994;
3. de bevestiging van de methodiek van “geïntegreerd gebiedsgericht beleid” voor de strategische planningsprocessen in de vier Vlaamse zeehavens vanaf 2002;
4. de experimenten in de strategische planningsprocessen met nieuwe instrumenten voor planning en uitvoering vanaf 2000.

In ieder onderdeel worden de relevante aspecten voor het onderwerp van de paper naar voren gebracht en wordt een reflectie gemaakt over de rol en de positie van de ruimtelijke planning en de ruimtelijk planner in deze ontwikkelingen³.

De recente ontwikkelingen in de strategische planning voor de Vlaamse zeehavens leveren ontegensprekelijk interessante methodieken, ervaringen en instrumenten op die bruikbaar en inzetbaar zijn in de ruimtelijke planning in Vlaanderen en Nederland. In die zin zijn deze

planningsprocessen exemplarisch en blijven ze een bron van verder (en noodzakelijk) planningstheoretisch onderzoek.

1. Het ROM – project Gentse Kanaalzone: samen werken aan het ruimtelijk kader voor de ontwikkeling van de Gentse zeehaven

Naar analogie met de ROM-aanpak in Nederland nam in 1993 de provincie Oost-Vlaanderen, in het bijzonder de gouverneur en de Dienst Planning en Natuurbehoud, het initiatief om met enkele publieke en private partners een geïntegreerd beleid voor de ontwikkeling van de Gentse kanaalzone op te zetten. De ROM-aanpak stond daarbij voor een gebiedsgerichte en geïntegreerde benadering van “Ruimtelijke Ordening en Milieu”. In de Zeeuwsche kanaalzone was enkele jaren voordien een ROM-project opgestart. In het “plan van aanpak” uit 1993” was opvallend veel aandacht voor de grensoverschrijdende milieuaspecten. Een afstemming met het Vlaamse beleid ter zake leek dan ook zinvol en wenselijk, waardoor het project als een Euregioproject kon worden gefinancierd⁴.

Over het ROM-project Gentse Kanaalzone

Het ROM-project in de Gentse kanaalzone heeft als doel het ruimtelijk beleid, het milieubeleid en het economisch beleid in dit maritiem industrieel gebied beter op elkaar en in grensoverschrijdend verband af te stemmen. Dit gebeurt door:

- Een visie te ontwikkelen op de rol van het gebied en de gewenste gebiedskwaliteit aan te geven vanuit een economische, ruimtelijke en milieuhygiënische invalshoek;
- Projecten en maatregelen voor te stellen om de gewenste gebiedskwaliteit te bereiken;
- Interessante voorwaarden voor de ontwikkeling te scheppen vanuit ruimtelijke en economische potenties.

In de Startnota van 1993 worden de problemen bij de verdere ontwikkeling van de Gentse kanaalzone zoals ze door de geïnteresseerde publieke en private actoren worden aangevoeld, scherp gesteld, wordt aangegeven rond welke aspecten de actoren oplossingen willen uitwerken en wordt de procesaanpak uitgetekend. Het is van bij het begin van het project bij alle actoren duidelijk dat de sterke ruimtelijke verweving van de woonfunctie met de maritiem-industriële functie in dit gebied op termijn de ontwikkeling afremt, zoniet onmogelijk zal maken. Dit betekent dat voor de verdere economische ontwikkeling van deze haven in de eerste plaats een helder ruimtelijk concept moet worden aangereikt. Dit ruimtelijk concept moet daarbij uitspraak doen over bestaande woninggroepen die mits ondersteunende maatregelen, op lange termijn leefbaar kunnen blijven. Voor de onleefbare woninggroepen moeten maatregelen inzake verwerving, verwijdering en herhuisvesting worden uitgewerkt.

Na een intensief proces van visievorming en overleg met de betrokken actoren wordt het ruimtelijk kader voor de ontwikkeling in 1996 als “concept van streefbeeld” gepresenteerd. Het bevat een uitgewerkte ruimtelijke visie op het gehele kanaalgebied met de hiermee samenhangende milieuhygiënische, infrastructurele en economische opties, een programma met onderzoeksopdrachten en uitvoeringsprojecten en een set van kernbeslissingen. De 17 kernbeslissingen bevatten de meest essentiële uitspraken voor de ontwikkeling van het gebied en worden na veel overleg door de actoren uit het project onderschreven.

Een sleutelmoment in het planningsproces is de beleidsmatige verankering van de ruimtelijke opties uit het streefbeeld in een grootschalige wijziging van het gewestplan in 1997-1998. Voor de leefbare woninggroepen wordt de woonbestemming nadrukkelijk bevestigd. Waar de

industriebestemming de leefbaarheid van de nabijgelegen woonkern hypothekeert, wijkt de industriebestemming en wordt de inrichting van een zogenaamd “koppelingsgebied” vooropgesteld (ca 215 ha)⁵. Voor nog niet ontwikkelde haventerreinen in waardevol valleigebied wordt de industriebestemming geschrapt (ca 200 ha). De terreinen die wel voor havenontwikkeling in aanmerking komen, worden herbestemd voor zeehaven- en watergebonden bedrijvigheid (ca 3500 ha).

Tussen 1997 en 2002 wordt op basis van gericht onderzoek de strategie verder onderbouwd, worden eerder genomen opties uitgevoerd en nemen nieuwe actoren aan het planningsproces deel. Een nieuw en belangrijk procesproduct - het voorstel van strategisch plan ‘Wel-varende kanaalzone’ – wordt in juni 2002 door de stuurgroep vastgesteld. Het strategisch plan is opgevat als een beleidsplan dat naast het streefbeeld met economische, ruimtelijke en milieuocties 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 de maatregelen aangegeven. Na de aanvulling met de Nota PlanMER, de Nota Ruimtelijk Veiligheidsrapport (RVR), de aanbevelingen voor een verduurzaming van de vooropgestelde ontwikkeling en de Nota Ecologische Infrastructuur zal het bijgestelde strategisch plan in 2005 aan de Vlaamse regering voor goedkeuring worden voorgelegd. In afwachting hiervan zijn al initiatieven genomen om uitvoering te geven aan de vooropgestelde acties en om de organisatiestructuur uit te bouwen⁶. In het jaarprogramma leggen de betrokken partners in het kanaalzoneproject vast welke projecten en acties zullen worden ondernomen. De financiering en de uitvoeringsmodaliteiten van ieder project blijven onder de verantwoordelijkheid van de betrokken partner. Het jaarprogramma biedt wel het strategisch kader waarbinnen de partner zijn project uitvoert zodat finaal de inhoudelijke opties van het strategisch plan worden gerealiseerd. Concreet gaat het over de volgende groepen van acties en projecten:

- Het optimaliseren en het verder uitbouwen van bedrijventerreinen en economische zones;
- Het verbeteren van de leefbaarheid van de dorpen en de woonwijken en het verwijderen en verplaatsen van onleefbare woninggroepen;
- Het optimaliseren van de mobiliteit en de infrastructuur;
- Het creëren van een landschappelijke en ecologische structuur en beeld;
- Het verbeteren van de milieukwaliteiten;
- Het selectief uitbouwen van de recreatieve functie.

Het gewestplan en het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan “afbakening zeehavengebied Gent” moeten daarbij zorgen voor de ruimtelijk omkadering en de nodige rechtszekerheid bij de ontwikkeling. Het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan zal niet alleen de noodzakelijke herbestemmingen bevatten maar tevens de definitieve begrenzing van de zeehaven vastleggen. Het ontwerp is inmiddels door de Vlaamse regering vastgesteld en de adviesprocedure is lopende.

De wijze van procesvoering in de Gentse kanaalzone kan in alle opzichten als geïntegreerd en gebiedsgericht worden getypeerd. De methodiek voor het geïntegreerd gebiedsgericht beleid die later via een externe opdracht wordt uitgewerkt (zie 3.), is sterk door de aanpak uit het Gentse project beïnvloed. Ook de vrijwillige samenwerking van lokale en bovenlokale overheden en private actoren bij het opstellen en uitvoeren van een ontwikkelingsstrategie voor de kanaalzone is vanuit bestuurlijke oogpunt opmerkelijk en wordt als een informeel bestuurlijk netwerk gekenmerkt⁷.

Over de rol en de positie van de ruimtelijke planning

Dat in het ROM-project Gentse Kanaalzone de ruimtelijke planning en de ruimtelijk planner een centrale rol speelt, wordt uit het procesverloop al duidelijk. Het toekennen van deze prominente rol en positie aan de ruimtelijke dimensie door de betrokken actoren is in het project een bewuste keuze geweest. Vele actoren zien de ruimtelijke visievorming als de cruciale factor voor een rechtszekere ontwikkeling van het gebied en een geïntegreerde aanpak van de problemen. Deze houding ten opzichte van de ruimtelijke planning mag blijken uit het volgende:

1. De inhoudelijke ondersteuning bij het strategisch proces is van bij de start toevertrouwd aan een extern bureau met ruime ervaring in procesplanning, ruimtelijke structuurplanning en inzet van instrumenten voor planning en uitvoering. Hierdoor worden de meest recente inzichten uit de ruimtelijke planning (“driesporenplanning”, proces- en projectmatig werken, ontwerpend onderzoek, geïntegreerde planning, werken aan “structuren”, inzet van nieuwe bestuurlijke instrumenten als beleidsovereenkomsten, ...) in de praktijk toegepast en uitgetest. De ruimtelijk planners uit het extern bureau kunnen - wellicht om hun expertise en hun houding inzake procesmatig denken en handelen - daarbij rekenen op heel wat vertrouwen van de betrokken publieke en private actoren in het project.
2. Het project is steeds als proces opgevat met veel aandacht naar (ruimtelijke) visievorming en naar een besluitvorming op maat van de betrokken actoren. Het voorafgaand onderzoek blijft daardoor bewust beperkt en is gericht op onderbouwing van de strategie of dient als basis voor een uitvoeringsproject. Deze benadering werkt trouwens door in de aanpak van andere planningsprocessen zoals in het gemeentelijk structuurplanningsproces van Gent en Evergem, de uitwerking van streefbeelden voor wegen door de provinciale en Vlaamse wegenadministratie en gelijkaardige onderzoeken in de strategische planningsprocessen in andere Vlaamse zeehavens.
3. De samenwerking met de Vlaamse ruimtelijke ordeningsadministratie is gedurende het gehele proces erg intens. Dit zorgt uiteraard voor een sterke doorwerking van de ROM-benadering naar het reguliere ruimtelijk beleid van de Vlaamse overheid. Andersom ondersteunt het Vlaams ruimtelijk beleidskader dan weer de strategische opties van dit project en bij uitbreiding de ontwikkeling in de vier Vlaamse zeehavens (zie 2.).
4. De instrumenten die worden ingezet of worden ontwikkeld, zijn sterk verbonden met het bestaande ruimtelijk instrumentarium of zijn daaruit afgeleid. Voor bestemmingswijzigingen wordt de procedure van de herziening van het gewestplan, of de opmaak van een Bijzonder Plan van Aanleg⁸ dan wel sinds kort de opmaak van een gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan gevolgd. Evenwel steeds wordt gezocht naar een aan het project aangepaste opbouw en invulling van deze instrumenten, zoals intensief overleg met de betrokken partners, voorbereidend ontwerpend onderzoek, uitgebreide toelichting of een helder conceptueel kader. Daarnaast wordt “geëxperimenteerd” met de uitwerking van onder meer nieuwe instrumenten voor de volgende specifieke doelen:
 - stedenbouwkundig ontwerp en stadsontwerp voor de inrichting van de koppelingsgebieden tot een nieuw landschap;
 - een landschapconcept voor de gehele kanaalzone en haar structuurbepalende componenten in functie van de verbetering van het beeld en de landschappelijke structuur;

- het streefbeeld voor de belangrijkste wegen in de kanaalzone met daaraan gekoppeld de architecturale en stedenbouwkundige supervisie bij de uitvoering ervan;
- het leefbaarheidsonderzoek voor de kanaaldorpen met ontwerpsschetsen voor ruimtelijke ingrepen;
- een dynamische atlas in functie van het aanbod aan economische terreinen;
- een projectvereniging voor aanvullend grondbeleid (PROVAG) in functie van de verwerving van de onleefbare woninggroepen en de sociale begeleiding;
- beleidsovereenkomsten onder meer voor de financiering en de werking van de regiefunctie van het project door het Projectbureau.

2. Het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen: het ruimtelijk beleidskader voor de havenontwikkeling in Vlaanderen

De Vlaamse overheid heeft in 1993 een vernieuwd ruimtelijk beleid op de sporen gezet. De planningsmethodiek hiervoor is de structuurplanning. De structuurplanning wordt omschreven als “het dynamisch en continu proces van visie- en beleidsvorming met betrekking tot de kwaliteit van de ruimte en de realisatie ervan”⁹. Eén van de belangrijke producten in dit proces is het ruimtelijk structuurplan dat voor een bepaalde ruimte en een bepaalde periode de ruimtelijke visie op de ontwikkeling weergeeft. Het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen beschrijft voor de periode 1992-2007 het inhoudelijk kader voor het ruimtelijk beleid voor de structuurbepalende elementen van Vlaams niveau zoals de vier zeehavens en de bijbehorende (inter)nationale ontsluitingsinfrastructuur.

Over het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen

Reeds bij de voorbereiding van het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen worden de Vlaamse zeehavens door de externe opdrachthouders en later de beleidsverantwoordelijken, als uitermate structuurbepalend voor de (ruimtelijke) ontwikkeling van Vlaanderen aanzien. In deze mate zelfs dat hiervoor expliciet een ruimtelijk concept is uitgetekend. De zeehavens worden aanzien als de “poorten” voor Vlaanderen. Deze “poorten” moeten “de motor voor de ontwikkeling” kunnen blijven. Immers de zeehavens zijn niet alleen essentieel voor de ruimtelijke en economische ontwikkeling van Vlaanderen. Omwille van hun bestaande of potentiële positie in het internationale communicatienetwerk (water, weg, spoor) zijn zij een element van de economische structuur op internationaal niveau en kunnen ze hoogwaardige internationale investeringen aantrekken. Verder worden in het beleidsdocument gedetailleerde ruimtelijke ontwikkelingsperspectieven uitgewerkt. Deze beschrijven vanuit een geïntegreerde ruimtelijke visie op de toekomstige ontwikkeling, de infrastructurele, de mobiliteits-, de milieuhygiënische en de economische voorwaarden voor de ontwikkeling van iedere zeehaven. Aanvullend worden aspecten inzake leefbaarheid van de aangrenzende woonkernen en de uitbouw van de ecologische infrastructuur in de zeehaven aangegeven. In de bindende bepalingen heeft de Vlaamse overheid opgenomen dat zij de zeehavens in gewestelijk ruimtelijke uitvoeringsplannen zal afbakenen. Daarenboven wordt met de bindende selectie van de hoofdinfrastructuur (weg, water en spoor) vanuit het ruimtelijk beleid de ontsluiting zowel naar de land- als naar de zeezijde bepaald en gegarandeerd¹⁰.

Over de rol en de positie van de ruimtelijke planning

Zowel de opmaak als later de uitvoering van het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen kan als een proces van visie- en besluitvorming worden gekenmerkt. In tegenstelling tot het strategisch planningsproces in de Gentse kanaalzone wordt het proces voornamelijk aangestuurd door de Vlaamse overheid en dan in het bijzonder door de Afdeling Ruimtelijke Planning. Uiteraard worden de visie en de ontwikkelingsperspectieven voor de vier zeehavens sterk gevoed door de ervaringen uit de ROM-aanpak in de Gentse kanaalzone. Gebiedsgericht onderzoek onder meer voor de Antwerpse haven zorgde bijkomend voor inhoudelijke onderbouwing.

Bij het aantreden van de nieuwe regering in 1999 worden de opties van het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen als basis voor de havenontwikkeling bevestigd en aangevuld met de optie om binnen de twee jaar over een strategisch plan voor iedere zeehaven te beschikken. Welke actor hiervoor het initiatief moet nemen, wordt niet expliciet aangegeven.

Het zijn voornamelijk de ruimtelijke actoren zelf – in eerste instantie de externe Plangroep, later de Vlaamse ruimtelijke ordeningsadministratie - die bij het voorbereiden van het generiek beleidskader – het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen – de beleidslijnen voor de ruimtelijke ontwikkeling van de zeehavens hebben uitgetekend. Met de categorisering van de weg-, water- en spoorwegen naar hun gewenste functie is in datzelfde beleidsdocument een ruimtelijke visie op het infrastructuurnetwerk uitgetekend en wordt voor de eerste maal het infrastructuurbeleid, het mobiliteitsbeleid en het ruimtelijk beleid van de Vlaamse overheid geïntegreerd benaderd. Deze prominente positie kon door de ruimtelijke planning en de ruimtelijk planners worden ingenomen bij gebrek aan effectieve (haven)beleidsplanning bij de infrastructuuradministratie en door de (bewuste) afzijdigheid van hun ambtelijke en bestuurlijke vertegenwoordigers in het proces van de totstandkoming van het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen.

Hierdoor worden de verschillende dimensies en de strategische opties voor de aanpak van de toekomstige Vlaamse havenontwikkeling in het ruimtelijk beleid verankerd. De geïntegreerde en procesmatige aanpak en de uitvoeringsgerichtheid van de Vlaamse ruimtelijke ordeningsadministratie zorgen er voor dat ook planningsprocessen voor de Antwerpse en later de Zeebrugse en de Oostendse haven worden opgestart.

Geheel in de lijn van het voorgaande zal de verantwoordelijke minister voor het ruimtelijk beleid – tevens bevoegd voor het havenbeleid - bij de redactie van het Havendecreet in 1999 instaan voor de afstemming van de havenbestuurlijke gebiedsafbakening op de ruimtelijke afbakening van de zeehaven en voor de verankering van de ruimtelijke visievorming bij de verdere havenontwikkeling en de uitbouw van havenprojecten¹¹.

Doordat de ruimtelijke planning een dergelijke positie kan innemen in de Vlaamse havenbeleidsplanning wordt het beleidsdomein “incontournable”. Immers niet alleen zijn de ruimtelijke en infrastructurele opties vastgelegd in het ruimtelijk beleidskader, tevens wordt de havenbestuurlijke afbakening afhankelijk gemaakt van de inzet van het ruimtelijk instrumentarium, met name het ruimtelijk uitvoeringsplan voor de afbakening van de zeehaven.

Met het uitzetten van een expliciete ruimtelijke strategie voor de Vlaamse zeehavens in het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen is de havenontwikkeling op de politieke agenda beland en is het maatschappelijk debat hierover losgekomen. Meer zelfs, de traditionele benadering van de havenontwikkeling als het achtereenvolgens uitvoeren van een infrastructureel havenproject zoals het graven van een dok, het bouwen van een kaaimuur of de aanleg van

een verkeerswisselaar, wordt met deze maatschappelijke discussie vervangen door een procesmatige, meer strategische benadering met vele – ook economische en sociale - dimensies.

Tot slot heeft de pro-actieve houding van de ruimtelijke planning ten aanzien van de havenontwikkeling bij meerdere beleidsdomeinen verwachtingen opgeroepen. Met name wordt verwacht dat de ruimtelijke planning “zorg draagt” voor het geïntegreerd karakter van de planningsproces en de procesproducten zoals het strategisch plan of de uitvoeringsprojecten. Hierdoor schuiven de andere beleidsdomeinen de eigen verantwoordelijkheid voor het geïntegreerd werken enigszins van zich af.

3. Het “geïntegreerd gebiedsgericht beleid”: een methodiek voor de planningsprocessen in de vier zeehavens met een expliciete rol voor de ruimtelijke planning

De noodzaak om te beschikken over een inzetbare methodiek voor planningsprocessen en de positieve ervaringen met de gebiedsgerichte en geïntegreerde aanpak in het ROM-project Gentse Kanaalzone, overtuigen de Vlaamse milieuadministratie in 1998 om een opdracht voor de uitwerking van een methodiek voor geïntegreerd gebiedsgericht beleid uit te schrijven.

Bijna tegelijkertijd met het uitwerken van de opdracht wordt onder impuls (of druk) van vooral de ruimtelijke actoren, de havenontwikkeling op de Linkerscheldeoever fundamenteel anders – nu meer strategisch en geïntegreerd - aangepakt¹². Dit moeizame en complexe proces voor de uitbouw van de Antwerpse haven op de linkeroever en de experimenten inzake proces- en projectaanpak in de Gentse kanaalzone, leveren van onderuit de bouwstenen voor de methodiek.

Een zo niet nog grotere wending in de aanpak van de havenontwikkeling is de optie van de nieuwe Vlaamse regering in de zomer van 1999 om “binnen de twee jaar voor iedere zeehaven een strategisch plan te hebben opgemaakt, waarna de afbakening van het zeehavengebied in een gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan kan gebeuren”. Deze verklaring in het Regeerakkoord 1999-2004 onderstreept de wil om de Vlaamse havenbeleidsplanning – weliswaar “top-down” – maar vanuit een strategische en geïntegreerde benadering en met een centrale rol voor de ruimtelijke planning aan te zetten. In 2002 wordt met het besluit van de Vlaamse regering de methodiek van “geïntegreerd gebiedsgericht beleid” voor de strategische havenbeleidsplanning nogmaals bevestigd en worden de planningsprocessen voor de havens van Zeebrugge en Oostende door de Vlaamse administratie opgestart¹³. Zowel in het bestek als in de concrete procesvoering in deze twee planningsprocessen wordt enigszins krampachtig vastgehouden aan de aangegeven stappen en procesproducten uit de methodiek. Het verder procesverloop in beide havens zal moeten uitwijzen of de actoren ook in de feiten bereid zijn om de ontwikkeling samen én geïntegreerd te sturen.

Over de methodiek zelf

De methodiek reikt een beleidsplanning aan waarin de verschillende beleidsdomeinen en de verschillende bestuursniveaus en de private actoren in horizontale verhoudingen via onderhandeling en overleg naar geschikte oplossingen voor een gebiedsproblematiek zoeken¹⁴. Daarbij wordt een geïntegreerd beleid over onderwerpen opgezet welke niet op voorhand zijn aangeduid maar integendeel worden afgeleid uit wat de betrokken actoren binnen het gebied zelf als probleem of als waardevol ervaren. In ieder geval is het “agenderen” en “zoeken” van de problemen waarrond het zinvol is om met de relevante actoren te werken, een wezenlijk kenmerk van de methodiek en de basis waarop het proces

van onderzoek, onderhandeling en vastlegging van consensus van start kan gaan. Doel van het proces is te komen tot een geïntegreerd strategisch plan met daarin een “frame” – opgebouwd uit een visie en een plan van actie op lange termijn en een “uitvoeringsprogramma” aangevuld met beleidsovereenkomsten en contracten met verbintenissen, en een organisatiestructuur. Deze organisatiestructuur moet borg staan voor de geïntegreerde aanpak van de afgesproken projecten in het vervolgproces. De opdrachthouders stellen ook onomwonden dat de processen van geïntegreerd gebiedsgericht beleid een dusdanige belasting en engagement van de betrokken actoren – naast de reguliere beleidswerking – vereisen dat deze methodiek slechts in een selectief aantal gebieden kan worden aangezet. De uniciteit van de betrokken actoren en onderwerpen en de gebiedsspecifieke context maakt tevens dat de methodiek niet meer kan zijn dan een aantal principes die in het beleidsproces in meer of mindere mate aan bod zullen komen.

Over de rol en de positie van de ruimtelijke planning

Omdat de opdrachthouder een omvangrijke kennis en ervaring heeft opgebouwd in de ruimtelijke planning - in het bijzonder in de planningsprocessen voor de Gentse kanaalzone, het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen en andere structuurplanningsprocessen - zijn de nieuwe inzichten en de proces- en projectmatige benadering in de methodiek terug te vinden.

Met het regeerakkoord en de bevestiging van de methodiek van “geïntegreerd gebiedsgericht beleid” voor de havenbeleidsplanning heeft de Vlaamse overheid – na de vaststelling van het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen - de ruimtelijke planning en het planningsinstrumentarium uitdrukkelijk gepositioneerd ten opzichte van de andere beleidsdomeinen. Hierdoor is de prominente rol van de ruimtelijke planning in de reeds aangezette planningsprocessen van Antwerpen Linkerscheldeoever en Gent bevestigd en uitgebreid naar de nieuw opgestarte planningsprocessen voor Antwerpen Rechterscheldeoever, Zeebrugge en Oostende. Het volgende toont deze aansturende rol aan:

- alle externe opdrachthouders voor de planningsprocessen hebben jarenlange ervaring in de ruimtelijke planning;
- de visie- en conceptvorming ademt zeer sterk de structuurplanningsaanpak met de gebruikte terminologie, voorstellingswijzen en tekstopbouw;
- het ruimtelijk kader dat tijdens het proces wordt uitgewerkt, blijkt uitermate sturend voor de projecten inzake leefbaarheid, mobiliteit en ontsluiting, landschapontwikkeling, economische positionering en ruimtegebruik;
- de instrumenten die voor de beleidsmatige omkadering en de rechtszekere ontwikkeling worden ingezet, zijn afgeleid uit het instrumentarium van de ruimtelijke planning (ruimtelijke uitvoeringsplannen, streefbeelden, stedenbouwkundige inrichtingsplannen en ontwerpen, landschapontwerpen, structuurschetsen, ...).

Parallel aan de opdracht voor het opstellen van de methodiek voor het gebiedsgericht en geïntegreerd werken is op initiatief van de Vlaamse ruimtelijke ordeningsadministratie in 2000 een ambtelijke werkgroep opgericht om de ervaringen uit de planningsprocessen voor de Vlaamse zeehavens over te brengen naar een ruimere groep van beleidsmedewerkers binnen de Vlaamse administratie en een wat groter engagement te bekomen bij de infrastructuuradministraties. Deze werkgroep is gaandeweg uitgegroeid tot een team dat de planningsprocessen voor de vier Vlaamse zeehavens beleidsmatig, inhoudelijk en procesmatig coördineert, ondersteunt en aanstuurt. Het is duidelijk dat deze groep in de toekomst nog performanter zal worden. Opvallend is dat binnen deze groep de verwachtingen en de autoriteit van de ruimtelijk planners erg hoog blijven. Dit kan wellicht worden verklaard door

de ervaring in het beleidsmatig en procesmatig werken, in de geïntegreerde aanpak bij ruimtelijke planningsprocessen en in de kennis over het bestaande en nieuwe ruimtelijke planningsinstrumentarium en de afstemming met nieuwe instrumenten van de andere beleidsdomeinen.

4. Experimenten met nieuwe instrumenten voor planning en uitvoering van andere beleidsdomeinen

Naarmate de andere beleidsdomeinen meer aandacht aan beleidswerking schenken, worden steeds meer nieuwe instrumenten voor planning en uitvoering geïntroduceerd. In complexe planningsprocessen zoals voor de havenontwikkeling, is de inzet en de uitwerking van deze nieuwe instrumenten bijna onvermijdbaar. Hierdoor worden bestaande ruimtelijke instrumenten opnieuw gepositioneerd en vindt inhoudelijke en procedurele afstemming plaats.

Over de nieuwe instrumenten

Het volgende overzicht geeft de meest relevante instrumenten die vandaag vanuit verschillende beleidsdomeinen in de strategische planningsprocessen voor de Vlaamse zeehavens worden ingezet.

1. Inzake de mobiliteitsplanning is een gebiedsspecifieke variant op het (gewestelijk en gemeentelijk) mobiliteitsplan uitgewerkt¹⁵. Om de ruimtelijke ontwikkeling van de zeehaven en zijn omgeving in samenhang te bekijken met de te verwachten mobiliteitsontwikkeling en de hiervoor noodzakelijke ontsluitingsinfrastructuur zowel langs de zee- als de landzijde, worden er binnen de strategische planningsprocessen “raamplannen inzake mobiliteit” opgesteld. Deze raamplannen bevatten niet alleen de strategische opties voor een multimodale mobiliteitsbeheersing, zij geven tevens de acties en maatregelen aan die de zeehaven ook op lange termijn bereikbaar en (economisch) leefbaar moeten houden. In het geval van de Gentse en Antwerpse zeehaven zijn deze raamplannen opgevat als het “streefbeeld” voor de betrokken wegen in en rond het zeehavengebied¹⁶. Op deze wijze bieden zij bij de concrete uitvoering van wegeninfrastructuurprojecten de nodige visie-elementen aan. Door in een formele adviesprocedure te voorzien, verkrijgen deze raamplannen een statuut dat vergelijkbaar is met het “beleidsplan” uit de (gemeentelijke) mobiliteitsplanning.
2. Recent is de Europese regelgeving inzake strategische milieu-effectrapportering en veiligheidsrapportering omgezet in Vlaamse regelgeving. De bijbehorende instrumenten als het plan-MER en het ruimtelijk veiligheidsrapport worden dan ook in de planningsprocessen van de Vlaamse zeehavens ingezet. Daarbij wordt uitdrukkelijk rekening gehouden met de actuele procesvoortgang van iedere zeehaven en is de concrete uitwerking van deze beide instrumenten enigszins verschillend in iedere haven. Opvallend is de nadrukkelijke relatie met het ruimtelijk uitvoeringsplan. Het is dan ook niet verwonderlijk dat voor de methodische uitwerking van deze beide instrumenten er een sterke invulling vanuit de ruimtelijke planning is gegeven.
3. De toepassing van de Habitat- en Vogelrichtlijn en de opties voor de afbakening van het Vlaams Ecologisch Netwerk, hebben grote effecten op de Vlaamse havenontwikkeling. De negatieve ervaringen met de implementatie van deze instrumenten onder meer bij de bouw van het Deurganckdok in Antwerpen Linkerscheldeoever, hebben recent geleid tot de vaststelling van een ambtelijke nota of beter handleiding waarin wordt aangegeven op welke wijze met de speciale beschermingszones in processen en projecten moet worden omgegaan. Aanvullend is

vanuit de ruimtelijke planning geopteerd om in iedere zeehaven een netwerk van ecologische infrastructuur uit te bouwen. De algemene opties zijn aangegeven in het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen; de operationalisering ervan is uitgewerkt in een nota die door de Vlaamse regering recent is bekrachtigd. De eerste resultaten voor de concrete invulling van de ecologische infrastructuur zijn zichtbaar in Antwerpen Linkerscheldeoever.

4. Het Havendecreet uit 1999 heeft de havenbestuurlijke verantwoordelijkheden van de Vlaamse overheid en de respectievelijke publiekrechtelijke havenbedrijven vastgelegd. In uitvoeringsbesluiten zijn nadien de decretale opties concreter ingevuld. Interessant is het decreetaal voorzien van een gebiedspecifieke raad voor adviesverlening over alle - ook ruimtelijke - aspecten inzake de havenontwikkeling. Dit zogenaamde “Subregionaal Overlegorgaan” is vandaag alleen voor de Gentse zeehaven opgericht¹⁷. Ook vernieuwend - althans in bestuurlijk opzicht - is dat voor de begrenzing van het havengebied er in het havendecreet wordt verwezen naar het ruimtelijke instrumentarium. Het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan dat het zeehavengebied ruimtelijk zal afbakenen (conform de bindende bepalingen van het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen) legt tevens de perimeter vast waarbinnen de havenbestuurlijke bevoegdheden van het betrokken havenbedrijf gelden.
5. Met het oog op de verwerving van onleefbare woninggroepen binnen het zeehavengebied en de sociale begeleiding van de bewoners zijn meerdere instrumenten ontwikkeld. Zowel voor de havenontwikkeling in Antwerpen-Linkerscheldeoever als recent in de Gentse kanaalzone is binnen het strategisch planningsproces een sociaal begeleidingsplan uitgewerkt. Voor de uitvoering ervan heeft de Vlaamse overheid een sociaal bemiddelaar aangesteld¹⁸. Omdat de reguliere grondbeleidsinstrumenten voor specifieke ontwikkelingsopties in de Gentse kanaalzone te kort schieten, hebben de lokale besturen, de provincie en het Gemeentelijk Autonoom Havenbedrijf Gent in 2003 de Projectvereniging voor Aanvullend Grondbeleid (afgekort PROVAG) opgericht. Dit instrument voor sociaal beleid werkt met een prefinanciering van de Vlaamse overheid binnen de inhoudelijke krachtlijnen van het strategisch plan aan de realisatie van concrete projecten voor ruimtelijke en economische ontwikkeling.

Vele van deze instrumenten zijn het resultaat van een concrete stap in het planningsproces van één van de vier zeehavens. In de meeste gevallen is tijdens het procesverloop een methodologie gegroeid die later in regelgeving is omgezet of tot een beleidsafsprake heeft geleid. Waar onvoldoende methodologie voorhanden was, zoals ondermeer voor de planMER en het ruimtelijk veiligheidsrapport, is uitdrukkelijk gekozen voor de aanpak van “al doende leren”. Er kan gerust worden gesteld dat de planningsprocessen voor de zeehavens tot vandaag het experimenteveld blijven voor de nieuwe instrumenten van betrokken beleidsdomeinen. Opvallend is wel dat bij het uitwerken van nieuwe instrumenten en methodes nagenoeg steeds een sterke afstemming en integratie tot stand komt met de werkwijze uit de ruimtelijke planning, de vergunningverlening en de bestemmings- en ruimtelijke uitvoeringsplannen.

Over de rol en de positie van de ruimtelijke planning

De evolutie naar bijkomende instrumenten voor planning en uitvoering in andere beleidsdomeinen heeft de ruimtelijke instrumenten zoals het gewestplan, het ruimtelijk uitvoeringsplan of de stedenbouwkundige vergunning, in het planningsproces in een nevenschikkende positie gesteld. Tegelijkertijd heeft deze evolutie er toe geleid dat de

interferentie inhoudelijk en procedureel tussen de verschillende beleidsdomeinen en hun instrumenten is toegenomen, zeker in complexe planningsprocessen zoals deze in de zeehavens.

Deze beide vaststellingen hebben aan de ene kant de rol en de positie van de ruimtelijke planning ten opzichte van andere beleidsdomeinen bevestigd en in zekere mate door afstemming en integratie versterkt. Aan de andere kant wordt de “unieke” positie die aan het bestemmingsplan werd toegekend als basis voor de uitvoering van projecten, afgezwakt ten aanzien van andere instrumenten die even noodzakelijk worden voor de realisatie van concrete publieke en private projecten in de zeehaven.

De ervaring en de kennis van procesplanning en van methodes voor afstemming en integratie van instrumentaria van andere beleidsdomeinen stelt de ruimtelijke planner in staat om in deze complexe processen een adviserende rol en zelfs een regierol op te nemen. In de vier zeehavens wordt de projectleiding bijgestaan door externe deskundigen vooral met ervaring in deze materie. Meer zelfs, in de Gentse kanaalzone wordt het planningsproces gestuurd door een Projectbureau waarin de ruimtelijk planners prominent aanwezig zijn. En bij de gemeentelijke autonome havenbedrijven van Gent en Antwerpen zijn voor de beleidsplanning de laatste jaren vooral ruimtelijk planners in dienst genomen.

Conclusie

De laatste tien jaar is bij publieke en private actoren in de Vlaamse zeehavens de vraag voor een meer geïntegreerde aanpak bij de havenbeleidsplanning manifest aanwezig. Deze vraag wordt onder vele vormen gesteld en wordt veelal geformuleerd als het verhogen van de rechtszekerheid, het geven van duidelijkheid inzake procedureverloop, het meer gecoördineerd en sneller afleveren van de verschillende vergunningen, het verzekeren van de beleidscontinuïteit, het voorzien en uitvoeren van een samenhangend infrastructuurnetwerk zowel aan de zee- als aan de landzijde of - meer algemeen - het beleidsmatig garanderen van de verdere economische ontwikkeling van de zeehaven.

Recente ontwikkelingen op beleidsmatig vlak proberen antwoorden te geven op deze vraag. Er is de goedkeuring en de uitvoering van het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen, het engagement van de Vlaamse regering om strategische plannen op te maken voor alle vier de Vlaamse zeehavens vanuit een gebiedsgerichte en geïntegreerde aanpak, de grotere afstemming en integratie van instrumenten voor planning en uitvoering van de verschillende beleidsdomeinen en de feitelijke ervaringen en resultaten van de geïntegreerde en strategische aanpak in de Gentse kanaalzone en in Antwerpen Linkerscheldeoever.

Ontegensprekelijk hebben de ruimtelijke planning en de ruimtelijk planners bij deze ontwikkelingen een doorslaggevende rol gespeeld. Hun rol is in die mate door de andere beleidsdomeinen erkend dat de positie van de ruimtelijke planning en de ruimtelijk planner in de huidige en toekomstige havenbeleidsplanning wellicht als “incontournable” mag worden aanzien.

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 voorschriften, de bodembestemming voor het gehele grondgebied van het land weer.

² In de planningsprocessen voor Antwerpen Linkerscheldeoever en Rechterscheldeoever wordt de (ambtelijke) projectcoördinator bijgestaan door Studiegroep Omgeving, een extern bureau met ruime ervaring inzake de ruimtelijke planning in Vlaanderen. Het proces voor de Gentse kanaalzone wordt inhoudelijk en procesmatig gecoördineerd door een ruimtelijk planner en bijgestaan door Studiegroep Omgeving. In Zeebrugge ligt het opdrachthouderschap bij de afdeling Ruimtelijke Planning van het West-Vlaams Economisch Studiebureau. Tenslotte wordt het proces voor de haven van Oostende gevoerd door het extern bureau Gedas, eveneens met ervaring in de ruimtelijke planning.

³ Deze reflecties zijn gemaakt vanuit betrokkenheid als ruimtelijk planner bij vele van deze ontwikkelingen. Als tijdelijk medewerker bij Studiegroep Omgeving heb ik in 1993 mede de startnota van het ROM-project Gentse kanaalzone opgesteld. Vanaf 1996 tot januari 2003 was ik vanuit het Vlaamse ruimtelijk beleid (i.c. de Afdeling Ruimtelijke Planning van de Administratie Ruimtelijke Ordening, Huisvesting en Monumenten en Landschappen) van dichtbij betrokken bij de opmaak en uitvoering van het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen en de strategische planning van de Vlaamse zeehavens (in het bijzonder van de Gentse zeehaven). Sedert februari 2003 ben ik werkzaam als projectcoördinator in het projectbureau Gentse kanaalzone.

⁴ De opdracht wordt gegund aan een samenwerking van het bureau Studiegroep Omgeving uit Morsel, met vooral ervaring in ruimtelijke planning, en aan het bureau SME uit Nijmegen met ervaring in milieubeleidsplanning.

⁵ Koppelingsgebieden zijn buffers tussen bedrijvenzones en woonkernen die een band hebben met beide naastgelegen functies én met het functioneren van het zeehavengebied Gent. Door een actieve uitbouw van ruimtelijk logisch op elkaar aansluitende functies worden het gebieden met een eigen en waardevolle bijdrage aan het functioneren van de Gentse kanaalzone. Een actieve landschapsopbouw vindt er plaats. De overheid realiseert het nieuwe landschap ten laatste gelijktijdig met de ontwikkeling van de naastgelegen bedrijventerreinen en infrastructuren.

⁶ Inzake organisatiestructuur verwijs ik naar VAN WESENBEECK PH & VAN AVERMAET M., Het project Gentse kanaalzone: samen werken aan de duurzame ontwikkeling van de kanaalzone Gent-Terneuzen, paper voor de Werelddag voor de Stedenbouw, Brussel, november 2003 en naar het Jaarverslag 2003 van het Project Gentse Kanaalzone op www.gentsekanaalzone.be.

⁷ Zie voor meer info:

DE RYNCK F. & VOETS J., Planning in and through area-based policy networks: the end or the new future of representative democracy? The case of Ghent, Belgium, paper ACSP-AESOP congres, Leuven, 2003;

ALBRECHTS, L. & VAN DEN BROECK, J., From discourse to facts/reality: the case of the ROM Project in Ghent, Belgium, paper AESOP-ACSP-congres, Leuven, 2003.

VAN WESENBEECK, PH., Spanningsvelden bij de beleidsvoering vanuit het informele netwerk van de Gentse kanaalzone, paper gepresenteerd op Plandag, Gent, 2003.

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.

⁸ Het Bijzonder Plan van Aanleg (BPA) is een ruimtelijk plan dat door middel van grafische aanwijzingen (zones en aanduidingen) en stedenbouwkundige voorschriften de bestemming en de inrichting van een gedeelte van het grondgebied van de gemeente verordenend vastlegt. Het BPA maakt deel uit van het planningsinstrumentarium van de (voormalige) Stedenbouwwet van 1962.

⁹ VAN DEN BROECK J. et al., Structuurplanning een handleiding voor gemeenten, AROHM, 1994.

¹⁰ Zie ruimtelijk structuurplan Vlaanderen, integrale versie, p. 456 tot 463, p. 472 en p. 587 tot p. 592.

¹¹ Artikel 28 van het decreet houdende het beleid en het beheer van de zeehavens (Havendecreet) stelt dat "... op verzoek van het havenbedrijf en één van de steden of gemeenten ... de Vlaamse regering een subregionaal overlegorgaan kan oprichten om de impact van de havenactiviteiten op de ruimtelijke ordening, het leefmilieu, de mobiliteit en de leefbaarheid van de woonkernen na te gaan en daaromtrent adviezen in te winnen".

¹² Nieuwe economische noden maken dat de Vlaamse regering er in 1997 voor opteert om - uitgaande van de opties van het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen - de woonkern Doel niet langer te behouden en voor het gehele Antwerpse Linkerscheldeoevergebied een ruimtelijke visie op de havenontwikkeling uit te werken. Deze visie zou conform de ROM-aanpak in de Gentse kanaalzone, moeten leiden tot het strategisch plan voor de Antwerpse zeehaven.

¹³ Het proces in Zeebrugge wordt getrokken door het Secretariaat Generaal van het Departement Leefmilieu en Infrastructuur en het in Oostende door de Administratie Waterwegen en Zeewezen. De voorbereiding en de procesaanpak kan als "top-down" en "mechanistisch" worden getypeerd.

¹⁴ ALBRECHTS L. & LEROY P. & VAN DEN BROECK J. & VAN TATENHOVE J. & VERACHTERT K., Gebiedsgericht beleid in de steigers, in Ruimte & Planning, 1, 2000.

¹⁵ Inzake het mobiliteitsbeleid is sinds de tweede helft van de jaren '90 een instrumentarium met de mobiliteitsconvenant uitgewerkt dat weliswaar zonder een decretale verankering, een sterke bestuurlijke doorwerking heeft.

¹⁶ Voor de Gentse zeehaven bevat het “raamplan R4-west en R4-oost” het streefbeeld voor beide primaire wegen. Het “raamplan onderliggend wegennet in de Gentse kanaalzone en omgeving” is opgevat als een concreet actieplan voor de gecategoriseerde wegen in het zeehavengebied en een handleiding voor de inrichting van secundaire en lokale wegen van en naar de omgevende dorpen en stadswijken.

¹⁷ Het Subregionaal Overlegorgaan voor het Gentse zeehavengebied is opgericht einde 2002. In 2003 is op vraag van de Vlaamse regering bijvoorbeeld een advies geformuleerd over de actualisering van de bouw van het Kluizendokcomplex met de voorziene onteigening van ca 110 woningen en het bijbehorend flankerend beleid.

¹⁸ In februari 2004 heeft de Vlaamse minister bevoegd voor het havenbeleid de opdracht van de sociaal bemiddelaar uitgebreid naar de sociale begeleiding in alle Vlaamse zeehavens.