

Procesevaluatie van het gevoerde planproces voor de gebiedsvisie voor de Maarkebeekvallei

i.o.v. Provincie Oost-Vlaanderen

Eindrapport

28.02.2019 – definitieve versie

Ref: 2017_94



PROFLOW[®]

Contactgegevens

Opdrachtgever



Provincie Oost-Vlaanderen

Dienst Ruimtelijke Planning
Provinciaal Administratief Centrum Het Zuid
Woodrow Wilsonplein 2
9000 Gent



Contactpersonen

Hannelore Mees
Boris Snauwaert

Opdrachthouder

ProFlow

Meirelos 7
9800 Deinze



contactpersoon

Stijn De Coutere

stijn.decoutere@proflow.be
M +32 476 244 663

INHOUD

MANAGEMENTSAMENVATTING	5
1. INLEIDING.....	12
2. AANPAK VAN EVALUATIE	13
2.1. Visie op de opdracht	13
2.2. Methodologie evaluatie.....	14
3. BESCHRIJVENDE ANALYSE PROCES	18
3.1. Procesverloop in grote lijnen	18
3.2. Aanleiding en doel van het planproces.....	21
3.3. Wat verstaan we onder een gebiedsvisie?	22
3.4. Context start van het planproces.....	24
3.5. Participatie en -methoden	26
3.6. Organiseren van het proces en samenwerking	30
3.7. Politieke betrokkenheid en besluitvorming.....	36
3.8. Externe ondersteuning.....	38
3.9. Realisatiegerichtheid.....	41
3.10. Adaptief proces, ruimte voor reflectie en evaluatie	42
4. BESCHRIJVENDE ANALYSE PRODUCTEN	44
4.1. Procesnota	44
4.2. Gebiedsvisie Maarkebeekvallei.....	44
5. BEVINDINGEN VANUIT DE ANALYSE	52
5.1. Effectiviteit van het proces en gevolgde aanpak	52
5.2. Efficiëntie van het proces en gevolgde aanpak	54
5.3. Implementatiecapaciteit van het eindrapport	54
5.4. Sterktes, knelpunten en potenties.....	55
6. REFERENTIEPROJECTEN	61
6.1. Riviercontract Kerkebeek.....	61
6.2. Demervallei	69
6.3. Kleine Netevallei	79
7. INZICHTEN VOOR PLANPROCESSEN EN REALISATIEGERICHTE GEBIEDSWERKING.....	84
7.1. Strategische projecten	84
7.2. Programmatische aanpak en programmamanagement.....	85

7.3.	Procesmanagement	88
7.4.	(Strategisch) Omgevingsmanagement.....	90
8.	AANBEVELINGEN.....	93
8.1.	Bewuste keuze van opzet en aanpak.....	93
8.2.	Procesdynamiek en adaptatievermogen	94
8.3.	Visievorming en onderzoeken	96
8.4.	Programmavorming	98
8.5.	Realisatie en implementatie	99
8.6.	Opvolging, reflectie en evaluatie	100
8.7.	Samenwerking en organisatie.....	100
8.8.	Besluitvorming en politieke betrokkenheid.....	102
8.9.	Participatie en communicatie	104
9.	TOEPASSING ZWALMVALLEI	105
9.1.	Vorbereidingsfase	107
9.2.	Initiatiefase	109
9.3.	Onderzoeksfase.....	111
9.4.	Implementatiefase	112
	BRONNEN	113

MANAGEMENTSAMENVATTING

De provincie Oost-Vlaanderen heeft een **procesevaluatie** laten uitvoeren van het gevoerde planproces voor de gebiedsvisie voor de Maarkebeekvallei. Het planproces trachtte het verminderen van overstromingsrisico's maximaal te koppelen aan andere ruimtelijke uitdagingen in het gebied (ruimte voor landbouw, wonen, beleving,...), dit met aandacht voor lokale context en waarden, om zo tot een coherent en integraal streefbeeld te komen voor het valleigebied. Hiervoor werd tussen 2015 en 2017 een open proces gevoerd met de verschillende ruimtegebruikers in het gebied.

Deze evaluatie kadert in het Interreg-2 Zeeënproject **STAR2Cs**. Het STAR2Cs-project vertrekt vanuit de vaststelling dat klimaatadaptatieplannen op lokaal en bovenlokaal niveau vaak dode letter blijven doordat de maatregelen ervan in vele gevallen om aanzienlijke investeringen vandaag vragen, terwijl de baten slechts op langere termijn duidelijk worden. Het project wil daarom een methodologie voor klimaatadaptatieplanning uitwerken, die de kans op effectieve uitvoering verhoogt.

De evaluatie bestaat uit twee delen. In het **eerste deel** wordt een kritische procesmatige doorlichting uitgevoerd van het gevoerde besluitvormingsproces voor de gebiedsvisie voor de Maarkebeekvallei. In eerste instantie werd het planproces zelf geëvalueerd. Op basis van de analyse van het proces worden de effectiviteit en efficiëntie van de gevolgde aanpak behandeld. Daarnaast werd de implementatiecapaciteit van de gebiedsvisie zelf ook onder de loep genomen, om na te gaan of het een effectieve en efficiënte uitvoering voldoende faciliteert. In de evaluatie worden de sterktes, zwaktes en onderbenutte potenties belicht.

In een **tweede deel** van het onderzoek worden op basis van de analyse van de Maarkebeekvallei, de analyse van andere referentieprocessen (Kerkebeekvallei, Demervallei en Kleine Netevallei), de expertise van het onderzoeksteam en inzichten vanuit literatuur aanbevelingen gegeven voor de ontwikkeling van een planningsproces voor een gebiedsvisie rond klimaatadaptatie. De inzichten van deze evaluatie dragen bij tot de opstart en aanpak van een nieuw besluitvormingsproces voor de opmaak van een riviercontract voor de Zwalmvallei. De provincie Oost-Vlaanderen coördineert dit proces in partnerschap met de Vlaamse Milieumaatschappij (VMM).

De procesevaluatie is geen doel op zich maar de **aanbevelingen** wensen wel handvaten en inzichten aan te reiken die we in de praktijk kunnen meenemen en laten doorwerken.

In de opstartfase van een proces is het van doorslaggevend belang (samen) een bewuste keuze te maken over de **opzet en aanpak**. Als eerder een gebiedsgerichte werking en gebiedsprogramma nagestreefd wordt leent een **programmatische aanpak** zich beter dan een projectmatige aanpak. Een programmatische aanpak is erop gericht een mate van flexibiliteit en bewegingsruimte te behouden maar ook naar realisatie te gaan waar het kan en moet. Kenmerkend voor een programmatische aanpak is het creëren van samenhang en sturen op samenhang. De keuze van aanpak zal van meerdere factoren afhangen, uiteraard ook van wat er al aanwezig is en binnen welke specifieke context we ons bewegen. Het betreft telkens maatwerk en het proces begint meestal ook nooit van nul. Het is belangrijk uitgebreid stil te staan bij de **gemeenschappelijke opgave en doelstellingen** van het proces en dit af te bakenen, met andere woorden wat we samen met partners willen bereiken en ook vooral wat niet. Bij het afbakenen van de scope en doelstellingen wordt aandacht besteed aan de belangen van de partners en actoren. Het is namelijk van belang dat er een **gedeelde ambitie** bestaat opdat actoren aanhaken en zich engageren in het proces.

Het succes van een realisatiegerichte gebiedswerking en programma hangt mee af van het succes van de individuele acties en projecten en het commitment vanuit de verschillende projecten en betrokkenen. De regie en begeleiding richt zich hierbij bij uitstek op het managen van de **procesdynamiek en beweging**. De procesregie is vooral het faciliteren van samenwerking, (interne) communicatie en besluitvorming. Het is zoeken naar een balans tussen efficiëntie (en voortgang) en commitment. Het is belangrijk te erkennen dat onzekerheden altijd een intrinsiek element zullen zijn van complexe planningsprocessen of opgaven. Vandaar de noodzaak om de nodige **flexibiliteit en bewegingsruimte** te creëren om voldoende **adaptatievermogen** te ontwikkelen om in te spelen op dynamiek en kansen. Dit betekent ook ‘gedoe’ en issues boven tafel krijgen en er effectief mee aan de slag gaan. Gezien de dynamische omgeving en context is deze mate van flexibiliteit en open houding belangrijk. Het aanhaken en afhaken van partners of actoren hoort bij deze dynamiek. Bij complexe processen is het procesmatig werken en denken in termen van beweging doorslaggevend. Hierbij is het goed zich bewust te blijven van het belangrijk principe van **divergeren, convergeren en consolideren**.

Het is aangewezen bij aanvang ook na te gaan wat de rol en opzet van **visievorming** is in het proces en welke methoden worden gehanteerd (bijv. ontwerpend onderzoek). Bij een gebiedsgerichte werking is het belangrijk om de rol van visievorming te verduidelijken en hoever deze in de beginfase reikt. In meerdere van deze processen wordt de visie gaandeweg meer concreet en verder ingevuld. Soms is bijkomend en **gericht onderzoek** nodig om te komen tot een overkoepelende visie en besluitvorming. Deze onderzoeken staan in functie van de procesvoering, nodige onderbouwing en transparantie van besluitvorming en dragen gericht bij tot uitvoerbaarheid en realisatie. Het is wenselijk om slim en parallel te schakelen en gericht onderzoek in te zetten die sowieso nodig is of bijdraagt tot de voortgang, haalbaarheid en draagvlak. Dit voorzien tijdens het al intensieve en participatieve traject zelf betekent meestal een grote tijdswinst én draagvlak voor vervolgstappen. Een visie hoeft op zich geen formeel statuut te hebben als ‘juridisch afdwingbaar’ of ‘bindend’. De visie – of onderdelen ervan – krijgt een statuut door terreinrealisaties en juridisch afdwingbare instrumenten met rechtsgevolgen, bijvoorbeeld een ruimtelijk uitvoeringsplan (RUP). De visie moet eerder verbindend zijn. Het is belangrijk om **samenhang** te creëren van verschillende (sectorale) visies en agenda’s in een gebied en actoren. Deze hebben logischerwijze hun eigen invalshoek, context en dynamiek en hebben verschillende doelstellingen en tijdsperspectieven. Partners engageren zich voor zover zij zich herkennen in de visie, baten hebben en hun eigen belangen ook vertaald zien. Een proces tot opmaak van een visie mag **geen doel op zich** zijn. Het eindbeeld is niet statisch en dient de nodige bewegingsruimte naar de toekomst te bieden. Het is een **hulpmiddel** om de partners samen te brengen en een rode draad te bieden voor de verdere ontwikkeling en realisatie van projecten en initiatieven.

Programmavorming is best geen momentum op het einde van een proces of gebiedswerking, wel van bij aanvangsfase. De verschillende acties en inspanningen die in het programma worden opgenomen omvatten ook net die activiteiten die binnen de procesvoering al (samen) aangevat worden. Dit draagt bij tot gedeeld eigenaarschap en gedeelde verantwoordelijkheden. Bij het vorm geven van het programma wordt ingegaan op de **relaties en afhankelijkheden** tussen de verschillende acties, inspanningen en projecten alsook de mate van **bijdrage aan de doelstellingen**. Agenda’s en lopende acties of processen worden afgestemd en gebundeld zodat deze passen in het programma. Het programma voorziet in een **fasering**. Het is van belang om van een snelle concretisering van de abstracte doelstellingen naar een (ruimtelijk) actieprogramma over te gaan. Het definiëren van **deelprojecten en acties** zorgt steeds voor meer realisatiegerichtheid, dan het blijven hangen in abstracte concepten of visie(s).

De kunst bestaat er in een balans te vinden tussen visievorming en **realisatiegerichtheid**, rekening houdende met **haalbaarheid en draagvlak**. Vooral kansen en realisaties die al (deels) invulling geven aan de gemeenschappelijke opgave en doelstellingen moeten benut worden. De programmering vervult daarin een belangrijke rol. Zichtbare resultaten en voortgang om tot realisatie te komen, spelen een cruciale rol voor de (blijvende) dynamiek in het proces. Dit draagt in sterke mate bij tot de nodige engagementen en (gedeeld) eigenaarschap van betrokken actoren. Een duidelijk onderscheid maken tussen een **programmaniveau** met een **procesmatige aanpak** en een uitvoerend ‘projectniveau’ met een eerder projectmatige aanpak (projecten, acties, inspanningen, initiatieven), kan de reflex tot resultaatgerichtheid voeden. Het onderscheid heeft zijn weerslag op de autonomie van initiatiefnemers, gedeelde verantwoordelijkheden, bevoegdheden laten waar ze liggen, versterken van capaciteit,... Het zijn daarom niet de procesregisseurs die als trekker fungeren van specifieke acties en projecten – in meeste gevallen zelfs beter van niet – maar andere partners, organisaties of zelfs collega’s. Het legt en houdt de verantwoordelijkheden waar ze moeten liggen. Het ‘projectniveau’ omvat trouwens ook processen voor specifieke projectgebieden of aandachtsgebieden en de acties die ook hier voor nodig zijn, bijv. ontwerpend onderzoek, geïntegreerde planprocessen, effectbeoordelingen, gericht onderzoek haalbaarheid en instrumenten,... Een belangrijk aandachtspunt vormt het **sneller schakelen naar (gefaseerde) implementatie**. Het uitwerken van een (gebieds)visie – zelfs korte termijn, niet enkel lange termijn – sluit niet uit dat (deel)projecten al doorstarten of gerealiseerd worden nog voor de visie is “afgeklopt”. Zeker indien prioriteiten en uitgesproken belangen spelen. Wel dient de **interferentie en wisselwerking** de nodige aandacht te krijgen. Dit kan door dit in te bedden in het ruimere proces en slim te koppelen. Uiteraard is de doelgerichtheid ook van belang: zet samen in op prioriteiten en durf keuzes maken in functie van de bijdrage aan de opgave en doelstellingen van het programma.

Het is wenselijk en aangewezen om de nodige **reflectie** en evaluatie **structureel en regelmatig** binnen een proces in te lassen. Niet enkel impliciet zoals vandaag gebeurt, ook **expliciet** en zelfs in **teamverband**. Dit kan een belangrijke meerwaarde leveren om tijdig knelpunten en kansen te zien maar vooral ook het proces te kunnen **bijsturen**. Het is van belang hierbij aandacht te besteden aan meerdere facetten van het proces. Naast meer inhoudelijke facetten, betekent dit ook stilstaan bij samenwerking, procesorganisatie, dynamiek, betrokkenheid of draagvlak. Dergelijke reflectie komt de flexibiliteit maar ook resultaatgerichtheid ten goede en moet wijzigingen ook mogelijk maken (bijv. door wijzigende omstandigheden of inzichten).

De **samenwerking en teamdynamiek** tussen de partners en actoren in dergelijke complexe processen zijn van cruciaal en doorslaggevend belang voor het succes. Het is eigenlijk een collectief creatieproces waarvan het succes staat of valt met een goede samenwerking in en tussen teams op alle niveaus en dus ook persoonlijke interacties. Elk team heeft zijn eigen dynamiek. Het is dan ook van tel om voldoende **aandacht** te (blijven) besteden aan een goede samenwerking. Vaak wordt er impliciet van een goede samenwerking uitgegaan als we inhoudelijk samen onze schouders onder iets zetten. De principes en uitdagingen van teamontwikkeling en samenwerking voor ‘vaste’ teams en afdelingen binnen organisaties, gelden evenzeer voor de (kern)teams binnen een **tijdelijke samenwerkingsverband en netwerk**. Dit wordt vaak miskend of onderschat, terwijl de uitdagingen zelfs nog groter zijn. Speciale aandacht is nodig voor het omgaan met **tegenslagen en issues** die opduiken. Omdat tegenslagen en gedoe bij dergelijke processen horen en mensen en organisaties er verschillend mee omgaan, is het nuttig om bij aanvang te bespreken hoe we samen met tegenslagen kunnen **omgaan**. Als iedereen begrijpt dat tegenslagen erbij kunnen horen, dat dat ook geen drama of mislukking is maar iets om samen te bespreken en van een oplossing te voorzien, wordt de kans op succes groter. In de praktijk wordt vaak weinig aandacht besteed aan **afspraken voor de samenwerking**. Regels voor de omgang en samenwerking met elkaar zijn meestal ongeschreven en vanzelfsprekend. Men is zich hierdoor niet

altijd bewust dat in dergelijk proces nauw samengewerkt wordt met mensen van andere organisaties of afdelingen die soms een heel andere cultuur kennen. In tijdelijke samenwerkingsverbanden speelt de **gesplitste loyaliteit** tussen enerzijds de eigen organisatie/afdeling, anderzijds het samenwerkingsverband vaak een issue. **Conflicten** in teams maken ook integraal deel uit van de dynamiek van samenwerking. Het zijn signalen dat iets om aandacht vraagt en ontstaan vaak omdat we moeilijk met diversiteit, verschil en tegenstelling kunnen omgaan. Conflicthantering in teams als bewuste en actieve aanpak is dan ook wenselijk. Dit betekent conflicten op een gezonde en open manier leren aangaan, constructief werken met 'gedoe'. **Bemiddelingsgericht werken** rond (mogelijke) conflictissues kan hierbij een belangrijke bijdrage leveren.

Bij complexe processen worden verschillende rollen opgenomen en moeten heel diverse taken uitgevoerd worden. Dit is een complexe en uitdagende opdracht voor de procescoördinatie. Vanuit de partners die het proces coördineren moet goed nagedacht worden over de **rollen** en **verantwoordelijkheden** die opgenomen worden, ook door de **procesregie**. Rekening houdende met de complexiteit en groei van het proces kan het ontdebellen van rollen zich opdringen. Een nuance maken tussen meer procesmatige expertise (cf. programmaregisseur) en meer inhoudelijke taken kan hierbij helpen aangezien ook andere competenties verwacht worden. Meer en meer is er de tendens om grootschalige en complexe gebiedswerking of -visie in **teamverband** en **partnerwerking** te registreren.

Het is van belang een performante **organisatie- en overlegstructuur** te creëren zonder een te grote administratieve en werklust te doen ontstaan. Voor zover deze er zijn, kan geënt worden op bestaande platformen, in het bijzonder wat bestuurlijke afstemming betreft. Het is een zoektocht om overlegplatformen niet onnodig ingewikkeld te maken zonder in te boeten aan voldoende afstemming, samenhang en draagvlakvorming. Het is nodig om de doelstelling en rol van verschillende overleg- en besluitvormingsplatformen scherp te stellen opdat ook geen dubbelop ontstaat. De interne communicatiestrategie moet openheid en uitwisseling bevorderen en wordt voor een belangrijk deel bepaald door de beslissingsmomenten in het traject. Het is aangewezen om voor projecten een eigen projectdynamiek niet te hypothekeren en ook de nodige overlegplatformen te voorzien op projectniveau.

Een complex proces begeleiden of registreren betekent veelal voortgang en besluitvorming stimuleren zonder de macht te bezitten om besluiten af te dwingen. Het is cruciaal om te zorgen voor een blijvende **vinger aan de pols** en **betrokkenheid** van **besturen**, in het bijzonder van steden en gemeenten. Er moet steeds voldoende voeling blijven met de **bestuurlijke context**, **politieke onderstroom** en **gevoeligheden**. Hiervoor is er ook bewegingsruimte in het proces nodig om afwegingen te maken als vasthouden aan de koers, temporiseren, openstaan voor onderhandelingen en compromissen, aan- en afhaken van actoren,... Het is wenselijk om bij aanvang een beeld te vormen rond besluitvorming en bijsturing van het besluitvormingsproces en hier ook **afspraken** te maken voor onderlinge verstandhouding: procesregels, bevoegdheden, omgaan met escalatie of geen consensus,... De **rol en doelstelling** van een **beleids- of stuurgroep** moet scherp gesteld worden en de nodige aandacht besteed te worden aan **samenstelling**. Een stuurgroep staat niet enkel in voor formele besluitvorming bij overgang van mijlpalen maar ook voor wezenlijke bijsturingen van het proces (bijv. scope, doelstellingen, middelen,...). Het kan ook zijn dat de procesregisseur deze verantwoordelijkheden en bevoegdheden expliciet heeft naargelang welk mandaat hij/zij krijgt vanuit de stuurgroep of opdrachtgever. Dan blijft een regelmatige terugkoppeling en validatie van eventuele koerswijzigingen noodzakelijk. De procesregie speelt een cruciale rol bij het tot stand komen van besluitvorming en dient hier dan ook de nodige tijd en energie voor te voorzien. Hou rekening met de **politieke context en continuïteit**, ook tijdens het traject. Dit kan namelijk de aanpak mee bepalen alsook de nodige tijd/energie vergen voor

afstemming met de verschillende besturen. Voor het welslagen van een project is het essentieel om op geregelde basis afspraken te maken en die op papier te zetten. Sterker is nog om de **besluitvorming te stroomlijnen** en **overeenkomsten** te sluiten.

Een structurele aanpak voor participatie is wenselijk bij complexe processen. Een van de cruciale elementen is om op basis van de opgave en doelstellingen, een **doelgroepgerichte participatiestrategie** uit te stippelen met een stakeholder- en krachtveldanalyse alsook de participatiegraad af te bakenen. Navolgend wordt nagegaan welke **methodieken en werkvormen** hier best toepasbaar zijn om hun doel te bereiken. Participatieve werkvormen en methodieken dienen dus als middel en niet als doel op zich. Een belangrijk aandachtspunt bij een participatiestrategie en -aanpak is om deze in te bedden in de procesvoering en niet eenmalig in de aanvangsfase te hanteren maar wel dynamisch doorheen het proces. Niettemin participatie en methodieken hun sterktes kennen, dient ook altijd **maatwerk** te gebeuren (ook binnen het proces) en **valkuilen** vermeden te worden. Participatie mag niet beschouwd worden als dé oplossing om draagvlak en eigenaarschap te creëren. Zoals hoger vermeld wordt draagvlak en eigenaarschap gecreëerd door in te zetten op meerdere factoren. Een belangrijke kanttekening bij dergelijke participatie is de grote werklast en investering die er mee gepaard gaat.

Communicatie vormt een belangrijk onderdeel bij complexe processen en vooral gebiedswerking. Vooreerst dient een **communicatiestrategie** uitgestippeld en een communicatieplan voorzien te worden. Het is aangewezen in te zetten op een combinatie van **offline én online kanalen** waarbij maximaal de communicatiekanalen van de verschillende partners ingezet worden. Er kan zelfs een specifieke werkgroep communicatie opgericht worden om de communicatiestrategie en uitwerking ervan af te stemmen en te stroomlijnen. Naast de **externe communicatie** dient ook de **interne communicatie** en informatiedeling tussen de partners voorwerp uit te maken van de communicatiestrategie. Deze is minstens zo belangrijk, zo niet nog belangrijker als een nauwe samenwerking gesmeed moet worden.

De inzichten en aanbevelingen uit deze studie reiken handvaten aan om mee invulling te geven aan de ambitie en uitdagingen zoals geformuleerd in de Kernnota Ruimte 2050 van de provincie Oost-Vlaanderen. In het bijzonder voeden ze de zogenaamde werkvelden die de wijze waarop de provincie uitvoering wil geven aan de inhoudelijke ambities benoemen: ruimtelijke governance, sterkere gebiedsgerichte benadering, realisatiegericht aan de slag,...

DEEL 1

PROCESEVALUATIE PLANPROCES GEBIEDSVISIE MAARKEBEEKVALLEI



1. INLEIDING

De provincie Oost-Vlaanderen wenst een grondige evaluatie uit te voeren van het gevoerde besluitvormingsproces voor de gebiedsvisie van de Maarkebeekvallei dat tussen 2015 en 2017 uitgevoerd werd. De Maarkebeekvallei kent aanzienlijke problemen op vlak van wateroverlast. Het planproces trachtte deze problematiek maximaal te koppelen aan andere ruimtelijke uitdagingen in het gebied (ruimte voor landbouw, wonen, beleving,...), met aandacht voor lokale context en waarden, om zo tot een coherent en integraal streefbeeld te komen voor het valleigebied (zie het eindrapport gebiedsvisie). Hiervoor werd een open proces gevoerd met de verschillende ruimtegebruikers in het gebied.

In deze evaluatie worden de effectiviteit, efficiëntie, sterktes, zwaktes en onderbenutte potenties belicht. Op basis van de analyse, eigen expertise en literatuurstudie worden er aanbevelingen geformuleerd voor de ontwikkeling van een planningsproces voor een gebiedsvisie rond klimaatadaptatie, die aan specifieke criteria voldoet. Op basis van deze evaluatie wordt er in nauwe samenwerking tussen de provincie Oost-Vlaanderen en de VMM een nieuw besluitvormingsproces opgestart voor de gebiedsvisie voor de Zwalmvallei.

Voor u ligt het eindrapport van de procesevaluatie van het planproces gebiedsvisie Maarkebeekvallei.

Deze evaluatieopdracht kadert in de bijdrage van de provincie Oost-Vlaanderen als partner in het INTERREG-2 Zeeënproject STAR2Cs.

2. AANPAK VAN EVALUATIE

2.1. Visie op de opdracht

De Maarkebeekvallei kent aanzienlijke problemen op vlak van wateroverlast. Het planproces gebiedsvisie Maarkebeekvallei trachtte deze problematiek maximaal te koppelen aan andere ruimtelijke uitdagingen in het gebied (ruimte voor landbouw, wonen, beleving,...), met aandacht voor lokale context en waarden, om zo tot een coherent en integraal streefbeeld te komen voor het valleigebied. Hiervoor werd tussen 2015 en 2017 een open proces gevoerd met de verschillende ruimtegebruikers in het gebied. De provincie Oost-Vlaanderen laat een evaluatie uitvoeren van het besluitvormingsproces voor de gebiedsvisie van de Maarkebeekvallei. Deze evaluatie kadert in het Interreg- 2 Zeeënproject STAR2Cs.

Het STAR2Cs-project vertrekt vanuit de vaststelling dat klimaatadaptatieplannen op lokaal en bovenlokaal niveau vaak dode letter blijven doordat de maatregelen ervan in vele gevallen om aanzienlijke investeringen vandaag vragen, terwijl de baten slechts op langere termijn duidelijk worden. Het project wil daarom een nieuwe methodologie voor klimaatadaptatieplanning uitwerken, die de kans op effectieve uitvoering verhoogt. Concreet zal STAR2Cs nagaan hoe klimaatadaptatieplannen kunnen worden opgedeeld in een reeks van incrementele maatregelen die voor het huidige beleid slechts beperkte meerkosten met zich meebrengen en op korte en/of langere termijn een gunstige invloed hebben op de maatschappelijke veerkracht tegen klimaatverandering. Hiervoor is een besluitvormingsproces noodzakelijk dat aandacht biedt aan volgende elementen:

- kosteneffectieve maatregelen identificeren
- zoeken naar win-winsituaties en slimme koppelingen met andere doelstellingen
- een fasering van maatregelen doorheen de tijd
- de mogelijkheid om in de toekomst het plan en zijn maatregelen aan te passen aan wijzigende omstandigheden
- participatie van alle betrokkenen die het plan mee zullen moeten uitvoeren en/of ruimtegebruiker zijn in het gebied

De inzichten van deze evaluatie worden gebruikt om de ontwikkeling van een STAR2Cs-methode (door een internationaal consortium) te voeden. Bovendien zal er op basis van inzichten uit deze evaluatie in het najaar van 2018 een nieuw besluitvormingsproces worden opgestart voor een gebiedsvisie voor de Zwalmvallei. Het wordt uitgevoerd in nauwe samenwerking met de Vlaamse Milieumaatschappij (VMM), die ook een partner is van het STAR2Cs-project.

De huidige ruimtelijke context en het actorenveld worden steeds meer dynamisch en complex. Dit vraagt om een toenemende flexibiliteit in (ruimtelijke) planningsprocessen. Ook vraagt dit om de nodige reflectie en evaluatie, waarvan deze opdracht getuigt.

Elk planningsproces en gebiedsgerichte werking is specifiek en maatwerk. Vandaar dat we voorzichtig moeten omspringen met de contextuele factoren van een planningsproces. We kunnen aanbevelingen en lessen niet los zijn van het contextueel kader. Het planningsproces voor de gebiedsvisie Maarkebeekvallei staat trouwens ook niet los op zich. We focussen de evaluatie niet louter binnen het

planningsproces maar geven de nodige aandacht aan de relatie met andere processen en initiatieven, en de context waarbinnen het proces zich beweegt.

De methoden die overwogen worden voor een gebiedsgericht planningsproces zijn geen doel op zich maar staan in functie van de procesvoering en moeten bijdragen tot uitvoerbaarheid en realisatie.

De evaluatie wordt niet gezien als doel op zich maar wenst wel praktische handvaten en inzichten aan te reiken die we in de praktijk kunnen meenemen en laten doorwerken. Dit vanuit de vragen en aandachtspunten die leven en vanuit wat we uit deze evaluatie willen leren. We leggen een focus en doelgerichtheid van het onderzoek aan de dag. Dit doen we door samen te reflecteren, evalueren en leren. Het is een combinatie van dynamische en statische evaluatie, gericht op respectievelijk leren en verantwoording van het proces. Dit vanuit een interne en externe blik: reflectie van buitenaf het proces en vanuit de betrokkenen binnen het te evalueren proces. Zoals elk planproces of creatieproces is dit evaluatieproces ook maatwerk en verloopt procesmatig.

2.2. Methodologie evaluatie

De evaluatie bestaat uit twee deelopdrachten. In een eerste fase (deelopdracht 1) wordt een kritische doorlichting uitgevoerd van het gevoerde besluitvormingsproces voor de gebiedsvisie voor de Maarkebeekvallei. In een tweede fase van het onderzoek (deelopdracht 2) worden aanbevelingen gegeven voor de ontwikkeling van een planningsproces voor een gebiedsvisie rond klimaatadaptatie.

Deelopdracht 1

In deelopdracht 1 wordt het planproces geëvalueerd in relatie tot het eindproduct ervan. In eerste instantie wordt dus het planproces zelf geëvalueerd maar de gebiedsvisie zelf wordt ook onder de loep genomen, om na te gaan of het een effectieve en efficiënte uitvoering voldoende faciliteert (implementatiecapaciteit). De gebiedsvisie wordt hiervoor echter niet inhoudelijk maar wel procesmatig geanalyseerd.

De deelopdracht dient de volgende onderzoeksvragen te behandelen:

1. Effectiviteit van de gevolgde aanpak: In hoeverre vormde het gevoerde planningsproces een meerwaarde voor de output van de besluitvorming? Heeft dit tot een beter geïntegreerde en gedragen visie geleid, met een grote kans op effectieve implementatie?
2. Efficiëntie van de gevolgde aanpak: Staan de extra kosten en tijd van het gevoerde planningsproces in verhouding tot het resultaat (een beter geïntegreerde en gedragen visie)?
3. Implementatiecapaciteit van het eindproduct: Biedt de gebiedsvisie de nodige organisatorische handvaten om een effectieve en efficiënte uitvoering ervan te faciliteren?
4. Sterktes, knelpunten en potenties:
 - a. Wat zijn de sterke punten van het gevoerde proces (die zeker behouden moeten blijven bij toekomstige planprocessen)?
 - b. Wat waren de belangrijkste knelpunten in het planningsproces, die een rem vormden op de tijdsefficiëntie, kostenefficiëntie en effectiviteit ervan? Wat is de vermoedelijke impact van deze knelpunten op de effectiviteit en efficiëntie van het besluitvormingsproces, de visie en het draagvlak voor de implementatie ervan?
 - c. Zijn er onderbenutte potenties in het planproces?

De opdracht gebeurt op basis van kwalitatief onderzoek. Na een eerste verkenning van het planproces, vond een verdiepende analyse plaats. Voor deelopdracht 1 werd er een empirische analyse gevoerd op basis van beschikbare documenten en interviews met betrokkenen bij het besluitvormingsproces. Eveneens vindt een reflectiesessie plaats over de eerste bevindingen van de analyse.

Documenten en gegevens

Hierbij wordt een niet-limitatief overzicht gegeven van de veelheid en verscheidenheid aan documenten die ter hand werden genomen voor de analyse:

- Eindrapport gebiedsvisie Maarkebeekvallei en verschillende opmaakversies
- Procesnota
- Atlas Maarkebeekvallei
- Rapporten werkateliers 6 deelgebieden
- Rapport Plannen met ecosysteemdiensten (ESD) in de Maarkebeekvallei
- Riviercontract Maarkebeek
- Verslagen en voorbereiding van overlegmomenten: projectgroep, beleidsgroep, actorenoverleg, bewonersatelier, bilateraal overleg, werkateliers, intern/informeel overleg
- Besluiten deputatie
- Documenten in kader van aanbesteding: bestek, gunning,...
- Communicatie initiatieven: nieuwsbrieven, infomarkt; lezingen, ...
- Specifieke brief/mailwisseling

Interviews

In kader van de analyse en evaluatie werden interviews en overleg voorzien met de volgende personen:

Provincie Oost-Vlaanderen	
dienst Ruimtelijke Planning	Reinout Debergh, Sylvie Dewart, Davina De Palmenaer
dienst Integraal Waterbeleid:	Luc De Winne, Diederik Malfroid en Ignace Walckiers
dienst Milieubeleidsplanning	Maja Verbeeck
Vlaamse Milieumaatschappij (VMM)	Bram Vogels, Annelies Huyck
Consortium ontwerpers	Fris in het Landschap Els Huygens
	Cluster David Verhoestraete
	Codecrea Iris Catteeuw
gemeente Maarkedal	burgemeester Joris Nachtergaele
	Gemma Besard, Lesley Jourquin
stad Oudenaarde	Richard Eeckhaut, Jan De Clippel
Boerenbond	Herman Van Boven
Algemeen Boerensyndicaat	Lieven De Stoppeleire
Natuurpunt/Milieufrent Omer Wattez	Dirk Criel

Deelopdracht 2

In een tweede fase van het onderzoek worden aanbevelingen gegeven voor de ontwikkeling van een planningsproces voor een gebiedsvisie rond klimaatadaptatie, die aan volgende criteria voldoet:

- Gedragen wordt door de actoren die ze moet in praktijk brengen
- Kostenefficiënte maatregelen bevat
- Inspeelt op andere uitdagingen en ontwikkelingen in het gebied naast klimaatadaptatie (zoeken naar win-win situaties en slimme koppelingen)

- Gefaseerd kan uitgevoerd worden, waarbij middelen en inspanningen in de tijd gespreid kunnen worden
- Voldoende adaptief is zodat het plan op regelmatige basis geherevalueerd kan worden en worden aangepast aan wijzigende omstandigheden

De aanbevelingen dienen twee doelstellingen:

- Enerzijds moeten ze een concrete insteek vormen voor een nieuw op te starten planningsproces in de Zwalmvallei. Dit proces moet leiden tot een gebiedsvisie voor een klimaatadaptieve vallei, inclusief een operationeel actieprogramma. Het planningsproces start vanuit het perspectief van klimaatadaptatie maar wil, net als bij de Maarkebeekvallei, een coherent streefbeeld creëren voor ruimtelijke uitdagingen in het gebied (onder meer natuurbehoud en -ontwikkeling, woonbehoefte, recreatie,...).
- Anderzijds moeten ze ook als input dienen voor de ontwikkeling van de 'STAR2Cs-methode' binnen het internationale consortium van het project. De aanbevelingen moeten dan ook voldoende aandacht bieden aan het aspect 'context', met andere woorden of ze enkel van toepassing zijn in het specifieke valleigebied, of ook binnen de Vlaamse en/of Europese planningscontext.

De opdracht gebeurt op basis van kwalitatief onderzoek. Deelopdracht 2 maakt gebruik van de analyse die gebeurd is voor deelopdracht 1 en vult deze aan met literatuurstudie en expertise vanuit het onderzoeksteam. Voor deelopdracht 2 werd er een empirische analyse gevoerd op basis van beschikbare documenten en gesprekken met betrokkenen bij het besluitvormingsproces. Eveneens werd gebruik gemaakt van de ervaring en inzichten vanuit besluitvormingsprocessen van meerdere referentieprojecten en methoden voor planningsprocessen, om na te gaan welke elementen hieruit meegenomen kunnen worden.

De inzichten vanuit literatuur zijn gebaseerd op de ervaringen van het onderzoeksteam over programma-, proces- en strategisch omgevingsmanagement. De specifieke gehanteerde bronnen hierbij werden in bijlage vermeld.

In het bijzonder werden de volgende referentieprojecten nader geanalyseerd: Riviercontract Kerkebeekvallei, Demervallei, Kleine Netevallei. Met het oog op het op te starten proces tot opmaak van een riviercontract voor de Zwalmvallei in samenwerking tussen de VMM en de provincie Oost-Vlaanderen werd gevraagd om het proces riviercontract Kerkebeek nader te bekijken. Uiteraard zijn er meerdere relevante planningsprocessen van valleien in Vlaanderen waarbij een waterproblematiek speelt en gezocht wordt naar slimme koppelingen en opportuniteiten met andere (ruimtelijke) uitdagingen en invalshoeken zoals landbouw, natuur, recreatie, wonen,... Binnen de evaluatie is geopteerd voor het gebiedsgericht proces voor de Demer- en Laakvallei en de procesvoering voor de vallei van de Kleine Nete en de Aa. Voor beide processen werd gewerkt aan een gebiedsgerichte visie. Beide processen zijn al gevorderd en leiden tot realisatie op het terrein. Eveneens zijn er strategische projecten lopende waarbij ook een (tussentijdse) evaluatie plaatsvindt.

Voor de desktopanalyse van de referentieprocessen werden verscheidene bronnen geraadpleegd en geanalyseerd:

- Website kerkebeek.riviercontract.be
- Charter Kerkebeek
- Riviercontract Kerkebeek
- Verslagen startevents
- Verslag Kerkebeekforum
- Rapport online test
- Nieuws- en blogberichten
- Artikel in tijdschrift Lokaal (juli-augustus 2018)
- Presentaties en verslagen stuurgroep
- ...

- Website sigmaplan.be/nl/projecten/demervallei
- Website www.rlnh.be/strategisch-project-demervallei
- Jaarrapporten strategisch project Demervallei
- Eindrapporten strategische projecten Demervallei
- Mededelingen en beslissingen Vlaamse Regering
- Demercharter
- Principiële beslissing Demervallei 2011
- Beslissingsnota houdende integrale visie Demervallei en Laak (2016)
- Communicatie initiatieven: nieuwsbrieven, infomarkt; lezingen, ...
- Artikels en presentaties over Demervallei (bijv. Plandag)
- Documenten voorontwerp gewestelijk RUP Demervallei en Laak (2018)
- Documenten in kader van onderzoeken: scopingsnota, plan-MER, LIS, LER, MKBA, ...
- ...

- Website www.kleinenete.be
- Rapporteringen van de opvolgingscommissie (OC) aan de Vlaamse Regering
- Mededelingen en beslissingen Vlaamse Regering
- Verslagen (incl presentaties, bijlagen) van opvolgingscommissie
- Nieuwsflash procesbeheercomité
- Rapportering Netedagen
- Communicatie initiatieven: nieuwsbrieven, infomarkt; lezingen, ...
- ...

3. BESCHRIJVENDE ANALYSE PROCES



Onderstaand worden de vooropgestelde aandachtspunten en onderzoeksvragen die vanuit de provincie en geïnterviewden naar voren kwamen, op een beschrijvende manier nader geanalyseerd. Het is het resultaat van interviews en documentanalyse, dit vanuit een analyse van het onderzoeksteam en betrokkenen. Het is niet de bedoeling grote delen tekst van documenten van het planproces over te nemen voor duiding over het proces of de gevolgde aanpak. Het is dan ook aanbevolen om desgevallend de documenten ter hand te nemen bij lezing van de evaluatie, in het bijzonder het eindrapport en de procesnota.

3.1. Procesverloop in grote lijnen

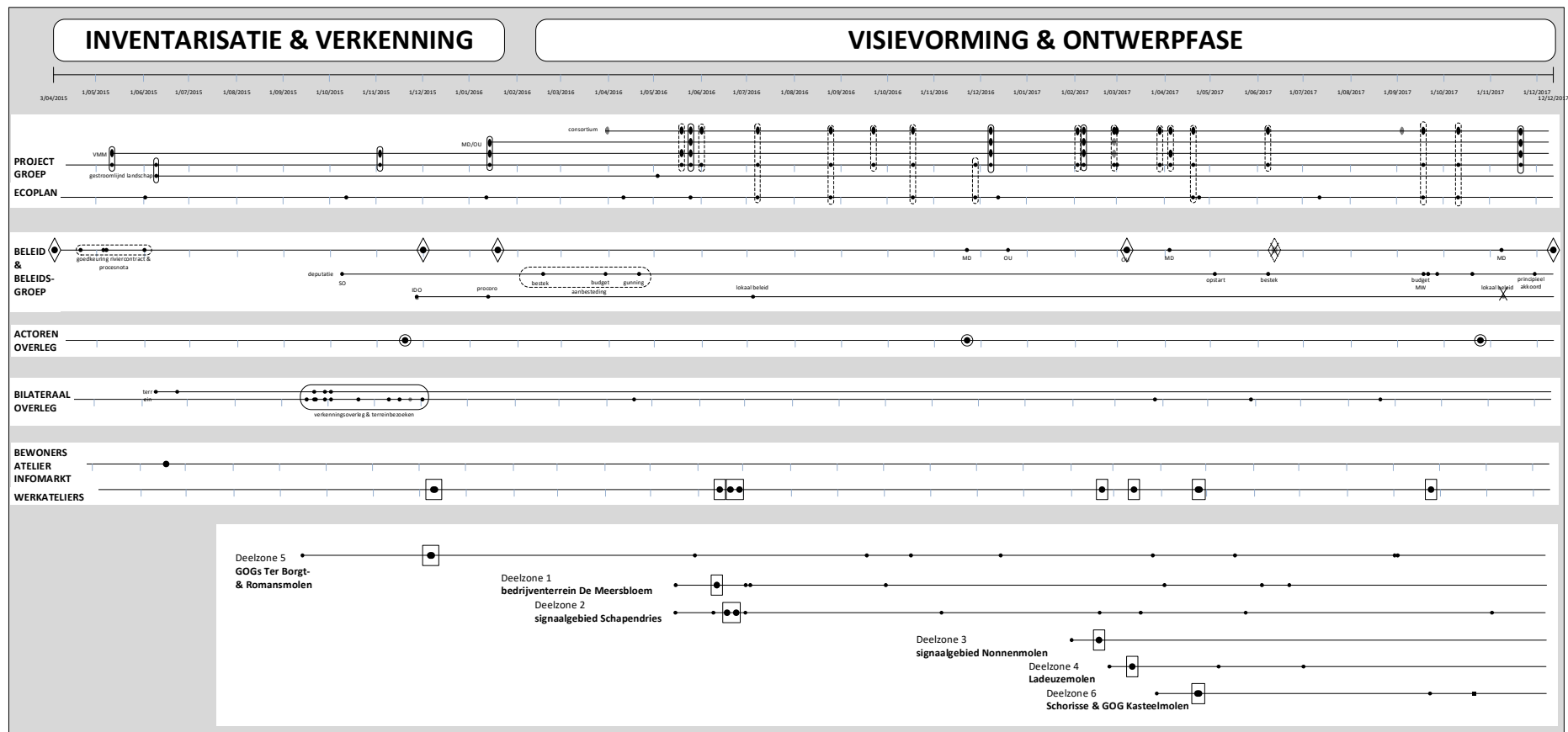
Met oog op de evaluatie werd een visualisatie van het procesverloop als een soort proceskroniek opgemaakt. Voor meer concrete duiding en uitleg bij de opzet en verloop van het planproces, verwijzen we u graag naar het eindrapport en de procesnota.

Uit het globaal procesverloop en analyse blijkt duidelijk dat er een intensief proces doorlopen werd. Niettemin het proces kleinschalig begon, is de organische groei van het proces merkbaar. Dit met de nodige ruimte om te experimenteren (cf. participatie en werkvormen, zie verder). Dit wordt ervaren als een sterkte door meerdere actoren, al zijn er uiteraard ook valkuilen hieraan verbonden (zie verder).

Op het eerste zicht is een lineariteit in de opzet van het proces duidelijk met de verkenningsfase, ontwerpfase en uitvoeringsfase. Dit was ook de opzet van het procesverloop.



De strikte opeenvolging van fasen is echter in praktijk niet altijd wenselijk en ook niet gebeurd. Los van de formele besluitvormingsmomenten van de fasen (beleidsgroep), geeft de procesnota terecht aan dat “informeel de verschillende fasen mogelijks dooreen kunnen lopen en zullen voorbereidingen (gunningen) of proefprojecten van methodieken voor de volgende fase bijvoorbeeld al kunnen plaatsvinden tijdens de vorige fase”. Dergelijke lineaire aanpak valt dus te nuanceren, al gebeurde dit soms te impliciet in het proces en minder transparant voor de betrokken partners of actoren, voornamelijk tijdens de fase van visievorming en ontwerp (zie verder). De lineariteit valt voornamelijk sterk op bij de uitvoeringsfase, al werd voor de GOG's Ter Borgt- en Romansmolen de verdere proces- en procedurestappen al in de ontwerpfase aangevat vanaf de zomer 2016 (zoals de aanbesteding



opmaak RUP en plan-MER). Het doorbreken van de lineariteit is positief en zelfs essentieel bij een complexe procesvoering in een dynamische context.

Zoals te verwachten valt, werd in de **inventarisatie- en verkenningsfase** in belangrijke mate ingezet op uitvoerig bilateraal overleg en verkenning. Deze fase resulteerde in de 'Atlas van de Maarkebeekvallei', een document dat een goede basis biedt voor de fase van visievorming en ontwerp. Eveneens werd de kiem gelegd voor een positieve dynamiek en engagement en het aansluiten van actoren bij het planproces. Het begin van de verkenningsfase werd aangegrepen om het riviercontract en procesnota bij de besturen en beleid te laten goedkeuren. Het riviercontract werd op het einde van deze fase formeel ondertekend bij een plechtig event gepaard met de nodige communicatie-initiatieven. Het bewonersatelier/infomarkt en actorenoverleg waren succesvol en gedragen. Er werd geïnvesteerd in bilateraal overleg, onder meer om de Atlas mee te voeden (lopende initiatieven) en de thematische kansen en knelpunten scherp te stellen. Er is driemaal een beleidsgroep samengekomen. In een periode van ca. 9 maanden, werd op relatief korte termijn veel werk verricht en de basis gelegd voor het verdere proces.

Gezien de prioriteit voor de GOG's Ter Borgt- en Romansmolen werden de werkateliers van deze deelzone naar voren getrokken en tijdens de verkenningsfase al gehouden in plaats van pas in de ontwerpfase. Dit is een goede zaak, zoals ook door actoren bevestigd. Dit werkatelier heeft ook succes gekend op meerdere vlakken (zie verder). Ook vormde het werkatelier een experiment om deze werkmethode toe te passen en te evalueren.

Er werd tijdens de **visievormings- en ontwerpfase** een sterke focus gelegd op het ontwerp en de inrichtingsvoorstellen voor de deelgebieden. Er werden duidelijke prioriteiten gelegd waarbij vooreerst ingezet werd op de deelzone bedrijventerrein De Meersbloem en het signaalgebied Schapendries (Ter Borgt- en Romansmolen vatte al aan in verkenningsfase). Voor deze deelzones waren de voorliggende plannen immers al verder gevorderd.

In deze fase zijn het projectteam (vier-/vijfmaal), beleidsgroep (tweemaal) en het actorenoverleg (tweemaal) slechts beperkt bijeengekomen (zie ook verder). Gezien het belang van deze fase en zeker in verhouding met de verkenningsfase, is dit weinig voor het bekomen en behouden van (gedeeld) eigenaarschap, visie en draagvlak. Dit heeft meerdere verklaringen (zie ook verder): er waren meerdere andere momenten om af te stemmen (werkateliers, bilateraal overleg). Eveneens vergt een hoge frequentie van het projectteam de nodige capaciteit, in het bijzonder van de gemeenten. Echter is een meer doorslaggevende reden voor de mindere frequentie van het projectteam de ondersteuning door het consortium (in het bijzonder het bijkomende regelmatige overleg tussen opdrachtgever en opdrachthouder) en de koppeling met Ecoplan. Het is niet duidelijk of er buiten het projectteam voldoende afstemming en (informeel) overleg kon blijven plaatsvinden tussen de partners. De beleidsgroep werd één keer geannuleerd, dit naar aanleiding van het ontbreken van rapporten (zie verder). Ook het actorenoverleg werd eenmaal uitgesteld wegens timing en te weinig deelnemers. Het projectteam kwam minder frequent (4-5 maal) samen dan initieel vooropgesteld (maandelijks). Bij de projectwerking en dagelijkse regie kwam de klemtoon naast de deelzones ook te liggen op overleg met en aansturing van het consortium en de interactie met Ecoplan. Het valt op dat er frequent overleg plaatsvond tussen de betrokkenen van Ecoplan en het consortium/provincie.

De opmaak van de globale visie voor de Maarkebeekvallei zelf is niet geheel duidelijk vanuit een eerste analyse. Vanuit de interviews blijkt voornamelijk dat dit pas later in de visievormingsfase aan bod kwam of minstens pas later concreet en duidelijk werd. Er zijn signalen dat dit echter vroeger al aan bod kwam, zij het in beperkte mate of eerder op indirecte manier (via actorenoverleg, praatplannen en koppeling met ecosysteemdiensten via de kansenkaarten). Pas later in het proces werd de opmaak van globale

visie concreter (cf. projectgroep en beleidsgroep voorjaar 2017). Eind 2016 werden de eerste praatplannen (schetsontwerpen) als primeur op het actorenoverleg gebracht met als doel een eerste terugkoppeling met de actoren. Hierbij werden ecosysteemdiensten als instrument ingezet. De opmaak en inhoud van de globale visie en het eindrapport hebben tot de nodige spanningen geleid en relaties onder druk gezet. In de evaluatie wordt hier nader bij stilgestaan.

Er werd vooropgesteld om de **uitvoeringsfase** pas aan te vatten nadat de gebiedsvisie voor de Maarkebeekvallei werd goedgekeurd door de beleidsgroep. Dit valt echter te nuanceren zoals duidelijk blijkt aan de hand van veelvuldig bilateraal overleg rond haalbaarheid en instrumenten voor deelzones (zie verder). Hiervan getuigt ook het al in gang zetten van verdere stappen voor het geïntegreerd planproces en procedure voor opmaak van RUP Ter Borgh- en Romansmolen (m.i.v. plan-MER, LER) en globale strategische milieubeoordeling in de zomer 2016. De aanbesteding zelf van een studie bureau werd in mei 2017 al geïnitieerd maar liep vertraging op doordat een tweede aanbestedingsronde nodig was doordat de eerste maal geen offertes werden ingediend.

3.2. Aanleiding en doel van het planproces

De achterliggende redenen om een planproces op te zetten waren om de maatregelen rond waterveiligheid te koppelen en te integreren met andere functies in het gebied. Hiertoe wordt een geïntegreerde visie en aanpak vooropgesteld op het niveau van de volledige beekvallei.

De directe aanleiding om een planproces voor gebiedsvisie op te starten was de vraag tot ruimtelijke vertaling en nodige herbestemmingen (via ruimtelijke uitvoeringsplannen - RUP's) door de dienst ruimtelijke planning van de provincie voor maatregelen van het riviercontract zoals de overstromingsgebieden. Om verschillende redenen werd er een ruimtelijke planproces gekoppeld aan de verdere uitwerking van maatregelen van het riviercontract, onder meer omdat (zie onder meer procesnota):

- Maatregelen van het riviercontract geven aanleiding tot belangrijke ruimtelijke investeringen en ingrepen in het gebied rond de Maarkebeekvallei zoals de aanleg van gecontroleerde overstromingsgebieden (GOG's). Minstens vier RUP initiatieven waren nodig binnen eenzelfde beekvallei. De opstart van het planproces wenst een ruimtelijke en geïntegreerde doorvertaling te geven van het riviercontract.
- Maatregelen voor waterveiligheid interfereren met andere functies in het gebied (landbouw, recreatie, erfgoed, wonen, natuur,...). Het planproces wil ingrepen voor waterveiligheid koppelen en integreren met andere functies in het gebied. Het reduceren van het overstromingsrisico wordt zo geïntegreerd in een breder ruimtelijk verhaal waarin ook een afstemming gebeurt met andere functies en aldus zoveel mogelijk gezocht kan worden naar win-win situaties, maatschappelijke meerwaarde en meervoudig ruimtegebruik.
- De ruimtelijke doorvertaling wil echter ook rekening houden met andere lopende initiatieven en projecten, zoals bijvoorbeeld Gestroomlijnd Landschap, en daarbij ook de ambities in en rond de Maarkebeek verder opschroeven (bijvoorbeeld versterken recreatieve en landschappelijke beleving). De ingrepen tot reductie van wateroverlast kunnen zo gecombineerd worden met andere acties zodat een breder resultaat bereikt wordt en grotere stappen kunnen gezet worden
- Een ad hoc benadering best vermeden wordt.

In de procesnota en in het eindrapport – in laatstgenoemde echter minder expliciet – zijn de functies en doelstellingen van het proces zelf vermeld. Verderop in de evaluatie bekijken we in welke mate deze functies en doelstellingen ook nagestreefd of behaald worden met het proces.

Er werd aangegeven dat de opmaak van een gebiedsvisie nodig was voor de onderbouwing en rechtszekerheid van de op te maken ruimtelijke uitvoeringsplannen (RUP's). De aanleiding lijkt echter niet zozeer louter een planproces in functie van een of meerdere specifieke RUP's te zijn, wel eerder een proces op te zetten voor de aanpak van uitdagingen en probleempunten binnen een ruimer gebied. Het is duidelijk dat de opzet en ambities van het planproces 'Opmaak gebiedsvisie Maarkebeek' naast de opmaak van een geïntegreerde visie en aanpak van wateroverlast ook een gebiedsgerichte werking (gebiedsprogramma) nastreeft of wenst te versterken of zelfs initiëren. Zo heeft het proces als functie om verschillende thema's en belangen te bundelen en verbinden, alsook actoren te bundelen en verbinden. Het proces streeft na om ambities in en rond de Maarkebeek verder op te schroeven en slimme koppelingen te maken met lopende initiatieven en projecten.

Er is een nuance of de insteek van het planproces louter de opmaak van een (thematische) gebiedsvisie is dan wel eerder het opzetten van een ruimere gebiedsgerichte werking waarbij ook een gebiedsvisie opgemaakt wordt. Beide impliceren een andere opzet van het proces en getuigen van andere ambities en verwachtingen. Niettemin de ambities van het proces bij aanvang, was de initiële insteek allicht niet zozeer om een ruime gebiedsgerichte werking op te zetten. Echter lijkt het proces meer en meer een hybride karakter te hebben gekregen. Het proces overstijgt de loutere opmaak van een ruimtelijke gebiedsvisie, of toch minstens had het die intenties. Niettemin meerdere randvoorwaarden hiervoor vervuld waren, heeft het proces de potentie van een gebiedsgerichte werking echter niet volledig kunnen benutten. Dit was initieel ook niet de bedoeling. Echter zijn op die manier kansen gemist, verwachtingen niet ingelost en werd minder ingezet op belangrijke deelfacetten van een gebiedsgerichte werking, zoals bijvoorbeeld de realisatiegerichtheid op het terrein, het onderscheid van programmaniveau en projecten of genereren van acties en financiële middelen (zie ook verder). De opmaak van de gebiedsvisie stond voorop, terwijl de ambities en verwachtingen bij meerdere actoren allicht initieel anders lagen. Meerdere actoren hebben tijdens de gesprekken aangegeven dat het allicht dan beter was om een gebiedsgerichte werking op te zetten waarbinnen ook een visie opgemaakt wordt, eerder dan dit andersom te initiëren, maar waarbij verschillende deelprojecten ook een verdere voortgang en realisatie kennen. De behoefte om een ruimtelijke gebiedsvisie op te maken kan uiteraard aanleiding geven tot een gebiedswerking. Het is dan van belang te duiden dat er een ruimere gebiedswerking nagestreefd wordt en niet enkel de opmaak van een gebiedsvisie.

3.3. Wat verstaan we onder een gebiedsvisie?

De evaluatie geeft aan dat bij aanvang van en zelfs tijdens het planproces het voor de betrokken actoren niet duidelijk was wat een "globale gebiedsvisie" dan wel zou (kunnen) gaan inhouden, laat staan wat de opzet en het statuut van een gebiedsvisie is. Evenmin was de draagwijdte voor iedereen duidelijk. Dit werd voor de meeste actoren (m.i.v. partners) gaandeweg pas concreter onder meer aan de hand van het ontwerp van eindrapport. Dit ontwerprapport werd pas in een latere fase beschikbaar voor aansturing door de opdrachtgever en afstemming met actoren. Dit blijkt duidelijk een achillespees te zijn in het proces (zie verder). Uiteraard is het ook van belang na te gaan in welke mate het rapport zelf een goede en performante weergave is van het proces en de visie. Zo werden de eerste praatplannen vanuit het ontwerp bureau voorgesteld op het actorenoverleg van eind 2016. Dit vindt u verder in de evaluatie terug. Er waren bij de verschillende partners ook andere verwachtingen van de uitkomst en opzet van de gebiedsvisie. Voor zover er eenduidige verwachtingen en interpretaties waren bij de

partners en actoren bij aanvang van het proces (cf. procesnota, beleidsgroepen) en deze verwachtingen ook expliciet kenbaar waren, zijn deze verwachtingen in elk geval niet in praktijk gebracht. Zo werd te weinig en laattijdig stilgestaan bij de missie, ambitie en doelstellingen als tussenschakel tussen verkenningsfase (document Atlas) en visievorming met ontwikkelingsrichtingen en scenario's. Uiteraard komt dit meer prominent tot uiting als de verwachte resultaten grotendeels uitblijven.

Het bestek voor de opdracht spreekt van een "grondige verkenning van mogelijke ontwikkelingsscenario's" en het "opstellen van een globale geïntegreerde visie" waarbij ingezoomd wordt op inrichtingsvoorstellen voor enkele deelgebieden. Dergelijke verwoording was al bij aanvang van proces gebruikt (beleidsgroep december 2015 en januari 2016). Het is duidelijk dat er geen verschillende ontwikkelingsscenario's en varianten voor de globale Maarkebeekvallei door het consortium werden opgemaakt, ook niet met nuances van korte en lange termijn. De verweving tussen elementen van visie (wat willen we bereiken, waar willen we naar toe, op korte en lange termijn; wat zijn onze gedeelde ambities?), aspecten hoe tot deze visie te kunnen komen en principes voor ontwerp en inrichting, zaaien onduidelijkheid en verwarring (zie analyse eindrapport). Als voornoemde elementen duidelijker in rapport vervat zaten, zou dit allicht menig standpunt over het eindrapport in een ander daglicht stellen.

Een gebiedsvisie die goedgekeurd wordt, geeft bij de actoren al verschillende verwachtingen, alleen al wat de term betreft. Er is verwarring over het statuut en al dan niet bindend of afdwingbaar karakter van deze visie. Niettemin staat duidelijk vermeld in het eindrapport: "Deze visie is geen juridisch bindend document met verordende kracht maar kan wel de basis vormen om processen op te starten die delen en acties ervan vertalen naar juridisch verordenende instrumenten (bv. bestemmingsplan, landinrichtingsproject, overeenkomsten, ...)". Deze verwarring is onder meer ingegeven doordat meerdere actoren de gebiedsvisie percipiëren als dé visie van het beleid over bestuursniveaus heen. In communicatie wordt zelfs de term "beleidsvisie" vermeld wat de verwarring illustreert. De visie wordt niet door alle partners onderschreven zodat dit bezwaarlijk beschouwd kan worden als de beleidsvisie over bestuursniveaus heen.

Er wordt in het eindrapport en de procesnota ook vermeld dat de visie het integraal afstemmingskader vormt om lopende en toekomstige initiatieven binnen de beekvallei aan af te toetsen. Dit lijkt een statuut toe te kennen aan de gebiedsvisie. Vandaar de neiging bij enkele partners om over een andere term te gaan spreken in plaats van gebiedsvisie (bijv. groenboek, catalogus,...) om meer te benadrukken dat het rapport geen formeel toetsingskader of beleidsdocument is. Deze opmerkingen zijn ook mee ingegeven vanuit de opzet van de globale gebiedsvisie in het rapport als een "toolbox van bouwstenen ontwerp" (zie verder bij analyse rapport). In de documenten wordt meermaals gesproken over een "streefbeeld", "wensbeeld" alsook "toekomstverhaal" of "langetermijnstrategie". Mogelijks geven deze termen beter de verwachtingen van actoren weer dan de term "gebiedsvisie".

De opzet en visie hoe dit proces aan te pakken zat zeker goed. De nodige nuances werden ook gelegd in de documenten en toelichtingen (beleidsgroep eind 2015 en begin 2016). Gezien de verwarring en andere interpretaties bij actoren en partners, lijkt bij aanvang niet voldoende stilgestaan en doorgesproken wat een gebiedsvisie nu wel dan niet kan inhouden of als doel en ambitie heeft. Minstens was het besef er niet bij alle partners en werd dit maar gaandeweg duidelijker. Mogelijks was de opzet te vaag, te complex of was er teveel begripsverwarring over een 'gebiedsvisie'. Zelfs tot op vandaag lijkt geen eenduidigheid wat de gebiedsvisie is, moet zijn of wat de draagwijdte is.

Er is een duidelijk spanningsveld merkbaar tussen een globale gebiedsvisie en het ontwerp van inrichtingsvoorstellen voor de deelzones. Het evenwicht en de relatie tussen beide komen ook niet goed tot hun recht in het eindrapport, wat meermaals door de procescoördinatie aan de kaak werd

gesteld bij het consortium (zie ook deel analyse eindrapport). In tegenstelling tot wat vooropgesteld werd door procescoördinatie en de beleidsgroep werd laattijdig en te beperkt ingezet op de globale visievorming. In elk geval werd te weinig en laattijdig stilgestaan bij de missie, ambitie en doelstellingen als tussenschakel tussen verkenningsfase (document Atlas) en visievorming met ontwikkelingsrichtingen en scenario's. Enkele geïnterviewden vragen zich zelfs af of het niet beter is de opmaak van een globale gebiedsvisie en de concrete uitwerking van inrichtingsvoorstellen van deelzones die hieraan invulling geven (meer) los te koppelen of schakelen van elkaar, zij het inhoudelijk of in de tijd.

3.4. Context start van het planproces

Een belangrijke contextfactor voor een planproces of dergelijk creatie- en besluitvormingsproces is wat er bij de opstart van het proces al bestaat of in de steigers staat. Dit vanuit meerdere invalshoeken: visie, studies/onderzoeken, uitgangspunten en randvoorwaarden, (politiek) engagement, samenwerking, dynamiek,... Deze context zal eveneens voor ieder proces anders zijn en aanleiding geven tot de nodige reflectie voor maatwerk.

Bij aanvang van de evaluatie werd verwacht dat de inbedding of koppeling aan het strategisch project Groene Sporen mee een rol heeft gespeeld voor het planproces gebiedsvisie Maarkebeekvallei. In de procesnota werd namelijk ook aangegeven dat het planningsproces van de Maarkebeek gezien kan worden als een onderdeel van het project 'Groene sporen' dat inzet op groenblauwe netwerken en dat loopt in samenwerking met de provincie West-Vlaanderen. Vanuit Groene Sporen was er ondersteuning vooropgesteld voor het planningsproces van de Maarkebeek (visievorming, meehelpen aan realisatie, ervaringen delen, subsidies, ...). Uit de interviews en analyse blijkt echter dat dit slechts een beperkte tot geen rol gespeeld heeft.

Het provinciaal project Gestroomlijnd Landschap was eveneens lopende. Bij aanvang van het planproces gebiedsvisie was dit project al meerdere jaren lopende. Tijdens de aanvangsfase van het planproces gebiedsvisie werd er al ingezet op de terreinrealisatie van verschillende acties. De Maarkebeekvallei werd als onderdeel van het project Gestroomlijnd Landschap beschouwd en zette in op de realisatie van kleinschalige gerichte maatregelen om natuurverbindingen te versterken, waterlopen te herwaarderen, landschap te versterken en landschapsbeleving te bevorderen. Dit project is in sterke mate uitvoeringsgericht.

Binnen de werkgroep Gestroomlijnd Landschap zijn heel wat betrokken actoren aanwezig relevant voor het planningsproces van de Maarkebeek. Meermaals is er een koppeling geweest aan de werkgroep Gestroomlijnd Landschap. De coördinator van Gestroomlijnd Landschap was eveneens opgenomen in het projectteam voor de gebiedsvisie.

Uit de interviews blijkt dat de wisselwerking tussen beide initiatieven slechts beperkt was en ook beperkt mogelijk was, dit onder meer omdat het project Gestroomlijnd Landschap al volop lopende was.

Cruciaal aspect bij de opstart van het planproces gebiedsvisie Maarkebeekvallei is het riviercontract Maarkebeekvallei. Dit riviercontract werd geïnitieerd door de VMM in navolging van de overstromingen van 2010. Het riviercontract bundelt verschillende maatregelen ("meest optimale acties") vanuit de verschillende bestuursniveaus voor de Maarkebeekvallei. Dit riviercontract is voorafgegaan door (technische) studies, modelleringen en kosten-baten afwegingen. Het riviercontract kenmerkt zich door enerzijds een voorstel van concrete maatregelen en anderzijds verder onderzoek en acties die nodig

zijn voor de verdere realisatie van maatregelen (bijv. aanleg van overstromingsgebieden). Vanuit de interviews blijkt dat er relatief snel tot een riviercontract Maarkebeek is gekomen. Het riviercontract werd bij aanvang van de verkenningsfase afgerond en goedgekeurd door de partners.

Het planproces gebiedsvisie Maarkebeekvallei en de aanpak ervan werden mee opgenomen in het riviercontract. Parallel werd de aanpak van het planproces verder in detail opgenomen in de eerste versie van de procesnota wat eveneens door de partners werd goedgekeurd.

Het riviercontract en de vooropgestelde maatregelen vanuit de betrokken besturen en partners bieden een kader van uitgangspunten en randvoorwaarden. Echter zijn niet alle vooropgestelde maatregelen concreet en dienen de nodige onderzoeken en acties te gebeuren voor de realisatie van specifieke maatregelen.

Uit de analyse blijkt dat het niet duidelijk is welke onderbouwing en studies aan bepaalde maatregelen (bijv. de locaties voor de aanleg van overstromingsgebieden) zijn voorafgegaan. De motivatie hiervoor is op zijn minst niet transparant in het riviercontract. De kaart met de locaties van de maatregelen ontbreekt als bijlage bij het riviercontract. Het gebrek aan transparantie of onderbouwing van de locaties kwam eveneens later in planproces gebiedsvisie tot uiting, in het bijzonder naar aanleiding van de deelzone Ter Borght- en Romansmolen. De locatie van overstromingsgebieden werd volgens sommige geïnterviewden tijdens het planproces – in het bijzonder in de eerste fasen – echter weinig in vraag gesteld. Slechts enkele actoren wierpen hier van bij de start vragen over op. Allicht was voor de meesten de onderbouwing van locatie niet transparant, met als gevolg dat ze niet in vraag gesteld werd. De vraag naar onderbouwing kwam aan bod naar aanleiding van de inname van VEN-gebied en de nodige compensaties hiervoor. Vooraleer tot compensatie wordt overgegaan moet gemotiveerd worden of deze inname noodzakelijk is (motivatie locatie) en welke effecten dit op het VEN-gebied heeft. Eveneens bij verantwoording van locatie bij de opstart van de milieubeoordeling op planniveau (plan-milieueffectrapportage). Eveneens werd dit naar aanleiding van overleg met eigenaars en bewoners aan de kaak gesteld. Het riviercontract biedt een sterkte binnen het planproces (kader, technische inbreng, randvoorwaarden en uitgangspunten) maar heeft ook bepaalde nadelen (mate van marges en vrijheidsgraden, motivatie/onderbouwing en transparantie) die later in het proces in toenemende mate doorwogen of duidelijk worden.

Eveneens speelde het riviercontract een belangrijke factor bij het creëren van engagement en samenwerking tussen de betrokken partners, dit over bestuursniveaus heen. Er werd ook de nodige aandacht besteed aan de communicatie van dit riviercontract. De formele goedkeuring en slotevent voor de ondertekening van het riviercontract vond plaats tijdens de verkenningsfase van het planproces gebiedsvisie Maarkebeekvallei. Het riviercontract creëerde verwachtingen bij alle betrokken actoren en burgers.

Belangrijk om weten is dat dit één van de eerste riviercontracten was in zijn soort in Vlaanderen en ondertussen riviercontracten in de praktijk op een andere wijze tot stand komen. Er wordt ook een meer uitgevoerd proces doorlopen voor de opmaak en ondertekening van een riviercontract (cf. zie verder, Kerkebeek). Er valt te verwachten dat aan enkele van voornoemde kanttekeningen al tegemoet gekomen wordt in de huidige praktijk en aanpak.

Wat eveneens opvalt is dat niet alle ruimtelijke ingrepen van overstromingsgebieden uit het riviercontract vevat zitten in de gebiedsvisie, met name komt de Pauwelsbeek niet in beeld. Dit is niet louter te verklaren vanuit bevoegdheden van VMM en de provincie, eerder speelt dat er van bij aanvang van het planproces een beroepsprocedure tegen de vergunning Pauwelsbeek lopende was bij Raad van

State en tot vernietiging heeft geleid. In het eindrapport wordt nog beperkt stil gestaan bij het riviercontract of andere maatregelen opgenomen in de gebiedsvisie.

3.5. Participatie en -methoden

Het was van bij aanvang een bewuste keuze om een open en participatief proces te voeren met de betrokken stakeholders. Dit heeft zich ook vertaald in de gehanteerde aanpak en werkmethoden. De creatieve werkmethoden zoals de werkateliers of “Maarkebeeksessies” stonden in de methodiek centraal en zijn opgevat als een coproductie van ontwerpers met partners, actoren en ruimtegebruikers van het gebied. De werkmethode van bewonersatelier en werkatelier werd initieel al toegepast in de verkenningsfase voor de deelzone Ter Borgh- en Romansmolen. Deze formule kende succes en werd dan ook als aanpak doorgetrokken in de visievormingsfase voor de andere deelzones.

Voor dit planproces werden participatie en de werkvormen als experiment opgevat. De diensten van de provincie hadden bij opstart nog weinig ervaring met dergelijke participatieve werkvormen. Het is een goede zaak dat men deze stappen neemt. Hieruit werd ook al geleerd, waarvan getuige de huidige meer structurele aanpak bij participatie binnen de dienst. Een van de cruciale elementen is om op basis van de doelstellingen, een participatiestrategie uit te stippelen met doelgroep- en krachtveldanalyse alsook de participatiegraad af te bakenen. Hierop wordt nagegaan welke methodieken hier best toepasbaar zijn. In de verkenningsfase noch verder in het planproces gebiedsvisie werd een stakeholder- en krachtveldanalyse voorzien wat achteraf gezien zeker wenselijk was.

Niettemin participatie en deze methodieken hun sterktes kennen, dient ook maatwerk te gebeuren en valkuilen vermeden te worden. Participatie mag niet beschouwd worden als dé oplossing om draagvlak en eigenaarschap te creëren. Er valt ook op te letten voor de valkuil van valse participatie of minstens deze perceptie te doen ontstaan bij de betrokken actoren. Een belangrijke valkuil is te denken vanuit de werkvormen op zich in plaats van net andersom. En een belangrijke kanttekening bij dergelijke participatie is de grote workload en investering die er mee gepaard gaat.

Werkateliers – “De Maarkebeeksessies”

De Maarkebeeksessies zijn actieve werksessies waarbij ontwerpers, actoren, beleid, omwonenden, bedrijven en partners samen rond de tafel zitten. Tijdens dergelijke sessies werden aan de hand van terreinbezoek, debat en ontwerpend onderzoek ideeën afgetoetst en samen nagedacht over mogelijke ontwikkelingen binnen een bepaald deelgebied. Per deelgebied werd telkens zo’n sessie georganiseerd. Deze werkateliers leveren geen definitieve plannen op, maar wel heel wat ideeën en concepten over mogelijke invullingen van een gebied. Het was de intentie om deze input steeds mee te nemen bij het opstellen van de visie. Voor meer duiding bij de opzet en werking van de werkateliers, verwijzen we u graag naar het eindrapport en de rapportages van de werkateliers.

In de aanvangsfase heeft het bewonersatelier/infomarkt en het eerste werkatelier voor deelzone Ter Borgh- en Romansmolen een succes gekend en bijgedragen tot een positieve dynamiek. Deze initiatieven werden positief onthaald en kenmerken zich door efficiëntie en effectiviteit. De provincie had terecht een hang om dergelijk enthousiasme en aanpak door te trekken bij de ontwerpfase voor de andere deelzones.

De werkateliers worden beschouwd als een goede werkmethode. Dit werd door de meeste actoren ook bevestigd. Dit vanuit meerdere invalshoeken. Het is een efficiënte manier om op korte tijd een ontwerp te maken in alle openheid met de betrokken actoren en vanuit verschillende disciplines. Het is een

methode die op sterk gebundelde wijze plaatsvindt (i.c. 1 tot 2 dagen) en toelaat om op korte tijd stappen vooruit te nemen. Naast het samenbrengen van verschillende actoren en sectoren/beleidsdomeinen, zijn deze werkateliers ook multi-level van aard (bestuursniveaus). Het participatief proces en de werkateliers in het bijzonder hebben effectief bijgedragen tot een betere planning en ontwerp voor de deelzones.

Dergelijke werkmethode kan ook heel effectief zijn. Vanuit de gesprekken en analyse lijken de werkateliers ook hun doel te bereiken. Echter is de navolging van de werkateliers en de manier waarop actoren hierin verder betrokken worden cruciaal hierbij. Er zijn namelijk ook aandachtspunten die afbreuk deden aan de effectiviteit van deze werkateliers. Dit werd door de meeste actoren ook bevestigd. Een enkele actor gaf zelfs tegenkanting bij het concept van werkateliers. Dit is echter mee ingegeven vanuit de valkuilen en minder goed gelopen aspecten van invulling van de werkvorm, niet zozeer bij het hanteren van dergelijke werkvorm op zich. Meerdere actoren gaven de volgende tekortkomingen mee:

- Het is voor meerdere bewoners en direct betrokken of geïnteresseerde burgers (in het bijzonder zij die een impact kennen door voorgenomen projecten) niet eenvoudig om de ontwerp oefeningen in hun concepten of abstractie te kunnen vatten. Ook was niet duidelijk welk statuut de voorliggende ideeën hebben en nog (kunnen) wijzigen. Zij hebben logischerwijze voornamelijk concrete vragen welke impact dit heeft voor hen en hun eigendom. Hierop kan in die fase ook niet altijd geantwoord worden, laat staan welke milderende of flankerende maatregelen te overwegen zijn (bijv. compensaties). Het is wenselijk om de bewoners en eigenaars die een directe impact kunnen ondervinden van projectingrepen als een aparte doelgroep te zien en op een andere manier te benaderen en betrekken. Voor die burgers werd dit deels ondervangen met een aparte gesprekstafel op het werkatelier. Het is echter de vraag in welke mate dit voldoende is om de gevoeligheden te ondervangen. Dit hangt mee af van de wijze waarop concrete vragen van betrokkenen beantwoord (kunnen) worden.
- Politieke betrokkenheid: aandacht te besteden aan wanneer en de wijze waarop de lokale besturen hierin betrokken worden. Het is af te raden dat een politiek lokaal bestuur niet voldoende op de hoogte is van visie en afwegingen als hun burgers op eenzelfde moment geconfronteerd worden met de resultaten van het ontwerp atelier, ook al zijn dit nog maar werkconcepten. Het is logisch dat ongeruste burgers zich tot hun bestuur als aanspreekpunt richten met vragen naar statuut, impact en gevolgen van het voorgestelde ontwerp. Niettemin de opzet op voorhand werd afgestemd en samen voorbereid, was de draagwijdte hiervan allicht op voorhand niet duidelijk. Dit hangt mee samen met vorige opmerking, met name dat logischerwijze net de burgers en eigenaars met een (mogelijke) directe impact zich al snel tot hun lokaal bestuur wenden om hun bezorgdheden te ventileren.
- Bij het werken met interactieve dialoogvormen in kleinere groepen, is het van belang aandacht te besteden aan de samenstelling en vertegenwoordiging van actoren in deze werkvormen. Voor zover een sector of zelfs lokaal bestuur slechts beperkt vertegenwoordigd kan zijn (bijv. omwille van capaciteit), kan deze actor minder gewicht leggen of slechts een eenzijdige input inbrengen. Dit is het geval als een belangrijke gesprekspartner bij weinig of slechts één debat vertegenwoordigd is. Minstens werkt dit de perceptie in de hand dat men ondervertegenwoordigd is, wat uiteraard voor een lokaal bestuur of sector met grote belangen een probleem kan vormen. Dit hangt uiteraard mee af in welke mate er conclusies verbonden worden aan de resultaten van het werkatelier. De werkateliers vergen een uitgebreide en intensieve voorbereiding. Het was niet voor alle partners duidelijk wat opzet en draagwijdte is van de werkateliers (bijv. effect naar burgers en omwonenden). Het is van belang om bij de

voorbereiding en opzet van elk werkatelier voor de deelzones steeds de nodige reflectie te houden:

- of het werkatelier of de opzet ervan steeds de beste formule is of even uitgebreid hoeft om doel te bereiken voor specifieke deelzones (maatwerk);
- over verbeterpunten of eventueel bijsturen, i.c. bij signalen vanuit het gemeentebestuur over de wijze van informeren en betrekken van het lokaal bestuur.
- of deze methode en aanpak altijd tot de gewenste toegevoegde waarde leidt. Hierbij wordt aandacht besteed of de opzet te groots of intensief is in verhouding tot de doelstelling en opgave voor de specifieke deelzone.

De werkateliers dragen bij tot het creëren van draagvlak en transparantie, en zo dus tot “procedurele rechtvaardigheid”. Echter zijn de werkateliers niet hét (enige) middel om draagvlak te bekomen. Het is een belangrijke stap voor de opbouw van draagvlak maar een werkatelier blijft een momentopname (in de tijd en met de specifiek aanwezige deelnemers). Ook moet de nodige nuance gemaakt worden of deelnemers ook als vertegenwoordigers van organisaties beschouwd kunnen worden (representativiteit, mandaat en vertegenwoordiging achterban). Men kan bij dergelijke interactieve werkvormen er niet vanuit gaan dat de standpunten van sectoren of organisaties meegenomen worden. Het zijn geen onderhandelingsruimtes. De opzet is eerder om specifieke inhoudelijke en lokale kennis te ontsluiten en een open dialoog te voeren via ontwerpend onderzoek.

De navolging van de werkateliers is minstens even belangrijk als de werkateliers zelf, misschien zelfs nog belangrijker. De navolging van de werkateliers met acties naar verdere doorvertaling van ontwerpend onderzoek in opties en scenario's/varianten, maar vooral afwegingen van haalbaarheid en draagvlak, is minder duidelijk. Er wordt enorm veel kennis en informatie ontsloten via de werkateliers. Het is niet evident om alle bekommernissen of input mee te nemen, te overwegen, laat staan er iets mee te doen en dit terug te koppelen. Dit terwijl er ook verwachtingen gecreëerd worden bij de deelnemers. De werkateliers sluiten de noodzaak tot bijkomend bilateraal overleg maar ook onderhandelingen niet uit, wel integendeel. Zo is het ook van belang om aandacht te besteden aan specifieke doelgroepen, zoals de eigenaars of omwonenden die een specifieke impact (kunnen) hebben, politieke terugkoppeling, specifieke actoren die kunnen bijdragen tot uitvoering en zelfs beheer,... De opzet van de werkateliers, en in het bijzonder het onmiddellijk laten aansluiten van bewonersmoment aan de ontwerp oefeningen van de dag, biedt weinig mogelijkheden om deze doelgroepen specifiek te bereiken en issues door te spreken. Echter kan dit in navolging van de werkateliers opgenomen worden. Vanuit de analyse valt het op dat de werkateliers een lange staart van navolgende acties hebben gekend, zij het minder zichtbaar of transparant voor derden en betrokken actoren, en zelfs voor de partners. Dit heeft uiteraard ook een vertragend effect om te schakelen naar uitvoering of verdere stappen tot realisatie. Op eerste zicht lijkt de toetsing naar haalbaarheid en instrumentarium weinig gebeurd te zijn. Dit is echter wel opgenomen door de provincie, zij het minder zichtbaar. Dit heeft wel slechts beperkt tot zichtbare resultaten geleid of keuzes van uitvoering, instrumenten en haalbaarheid.

Met oog op efficiëntie én effectiviteit lijkt het zinvol om de uitwerking van deelzones en de navolging dichter opeen te voorzien. Eveneens om de (politieke) haalbaarheid ervan verder uit te klaren en te toetsen. Hierbij lijkt het zinvol om ook (tussentijdse) besluitvorming over een deelzone sneller te voorzien, ook al staan er nog punten open over de verdere inzet van instrumenten of haalbaarheid. Dit kan ook deel uitmaken van de tussentijdse besluitvorming (door bijv. de beleidsgroep) waarbij besloten wordt tot verdere acties. Zo kon bijvoorbeeld voor de GOG Ter Borgh- en Romansmolen al een tussentijdse besluitvorming overwogen worden om het plan-MER en RUP proces eerder op te starten.

De terugkoppeling van de bevindingen uit de werkateliers naar de betrokken deelnemers was beperkt. Dit gebeurde meestal via de nieuwsbrief naar een ruim publiek, slechts in beperkte mate met meer gerichte en meer diepgaande informatie naar de deelnemers zelf. Dit is mee ingegeven uit de vaststelling dat de rapportage over de werkateliers vaak veel later beschikbaar was door het consortium.

Op het einde van werkateliers werden de deelnemers uitgenodigd om deze te evalueren. Dit is een positief initiatief. Hieruit blijkt dat de opzet en het engageren van deelnemers via de werkateliers positief onthaald werden. Echter plaatsen meerdere actoren ook kanttekeningen bij de representativiteit ervan aangezien niet alle deelnemers deze evaluatie invulden. Dergelijke evaluatie geeft louter een indicatie en dient voldoende genuanceerd te worden. Ook is niet duidelijk om er iets of voldoende gedaan is met inhoudelijke input of uitnodiging tot actief mee in bad nemen van actoren voor uitvoeringen (bijv. verenigingen).

Deze eerste initiatieven (bewonersatelier, werkatelier Ter Borgt- en Romansmolen, actorenoverleg) zijn voorbereid en uitgevoerd door de provincie zelf. Dit werd als heel intensief ervaren maar heeft geleid tot een positief resultaat en dynamiek. Er werden experts en ontwerpers op afroep ingeschakeld tijdens de sessies zelf. Voor de volgende werkateliers (overige deelzones) werd een consortium onder de arm genomen (zie verder), dit voornamelijk vanuit afwegingen van zelf niet genoeg capaciteit hiervoor in huis te hebben en de koppeling te kunnen maken voor de opmaak van een globale gebiedsvisie. Door meerdere gesprekspartners wordt aangegeven dat er een verschil is van dynamiek en resultaten tussen het eerste werkatelier en de andere werkateliers voor de andere deelzones en de globale visie. Mogelijks is dit mee te verklaren doordat experts een andere rol krijgen of er minder expliciete aansturing of houvast is bij de voorbereiding.

Op meerdere fora werd het planproces voor de opmaak van gebiedsvisie Maarkebeekvallei toegelicht en in de kijker gezet als een voorbeeld van participatief proces, in het bijzonder de werkmethode van de werkateliers en het plannen met ecosysteemdiensten (werelddag van de stedenbouw, ESD-symposium). Dit lijkt terecht al zijn er kanttekeningen te maken uit voornoemde valkuilen. Echter is de sterkte dat uit dit experiment ook de nodige lessen getrokken worden.

Actorenoverleg

Het actorenoverleg werd gebruikt als participatief platform waarbij het concept van ecosysteemdiensten (ESD) ingezet werd als methodiek voor het ontsluiten van informatie en gemeenschappelijke taal. Het project Maarkebeekvallei is namelijk een case geweest in het onderzoeksproject ECOPLAN, een onderzoek met als doel onder meer multifunctioneel gebruik van gebieden te onderbouwen door het in beeld brengen van ecosysteemdiensten. De ecosysteemdiensten en de koppeling met het project Ecoplan werden op twee sporen meegenomen in het planproces. Enerzijds werden ecosysteemdiensten ingepast als middel voor participatie (actorenoverleg), anderzijds werd een inhoudelijke basis van ecosysteemdiensten meegenomen bij de visievorming via kanskaarten.

De wetenschappelijke en technische achtergrond werd door alle actoren ervaren als theoretisch, abstract en moeilijk te doorgronden. Om deze achtergrond te begrijpen is een te complexe technische kennis nodig. Op zich hoeft dit allicht ook niet. Door enkele actoren werd aangehaald dat de koppeling met ecosysteemdiensten een handig medium was om de dialoog concreet aan te gaan en klassieke sectorale standpunten en discussies te overstijgen (bijv. landbouw-natuur). Dit wordt echter genuanceerd door lokale actoren.

Er is veel tijd en overleg besteed aan de koppeling met Ecoplan, in het bijzonder vanuit de provincie en het consortium. Het lijkt dat deze tijdsinvestering intensief was en niet steeds een toegevoegde waarde had voor het planproces en de visievorming. Deze koppeling heeft in de verkenningfase meer nut en een uitgesproken toegevoegde waarde gehad. De effectieve doorwerking en slagkracht van ecosysteemdiensten was beperkt in het verdere proces en de visievorming. Dit bleek echter ook niet de bedoeling te zijn. Achteraf bekeken was het interessanter geweest om dergelijke kanskaarten beschikbaar te hebben in de eerste fase van het proces en meegenomen als kennisbasis als input voor de visievorming en ontwerp (bijv. in Atlas). Ecosysteemdiensten zijn heel interessant voor de (economische) maatschappelijke impact en waardering van diensten bij voorgenomen scenario's (cf. maatschappelijke kosten-batenanalyses, MKBA). Dergelijk onderzoek heeft (nog) niet plaatsgevonden of doorgewerkt binnen het proces. Het lijkt op eerste zicht dat er een verdere vertaalslag nog ontbreekt.

Meerdere geïnterviewden vonden de insteek van ecosysteemdiensten en de kans- en potentiekaarten een waardevolle insteek als wetenschappelijke onderbouwing. Echter werd meermaals aangegeven dat de resultaten ook evidenties waren die op voorhand ook gekend waren, zeker voor actoren met lokale gebiedskennis. Het blijft een geschikt medium om iedereen op een zelfde kennisniveau te brengen.

3.6. Organiseren van het proces en samenwerking

3.6.1. Structureren van overleg

In de aanvangsfase van het proces werd een processtructuur opgezet met een projectteam, een beleidsgroep en een klankbordgroep (=actorenoverleg). In de initiële procesnota (2015) was er ook sprake van de oprichting van thema- of gebiedsgerichte projectgroepen (recreatie, landbouw, natuur, erfgoed, landschap,...). Deze laatstgenoemde zijn later in de praktijk niet opgericht omdat geopteerd werd om gebiedsgericht te werken in plaats van thematisch en dat de werkateliers betere fora hiervoor leken. Afhankelijk hoe deze projectgroepen vorm krijgen, kon dit mogelijks wel bijdragen aan de effectiviteit en eigenaarschap van het proces. Zoals in het schematisch overzicht van het proces duidelijk is, heeft veel bilateraal overleg plaatsgevonden.

Projectteam

Het projectteam is “een ambtelijk overleg en bundelt de inhoudelijke deskundigen (water, ruimtelijke planning,...) en procesmatige experts (participatie). Het vormt het ambtelijk overleg van de initiatiefnemers en is verantwoordelijk voor de uitwerking en het creëren van draagvlak voor dit project. Onder dit team kunnen bepaalde taken worden verdeeld, eventueel volgens expertise. Dit team komt ongeveer maandelijks samen” (procesnota).

Het projectteam vormde de kern van overleg en samenwerking tussen de partners. Het betreft een partnerschap over de eigen lijnorganisatie, organisaties én de drie bestuursniveaus heen. Bij aanvang was het projectteam samengesteld uit de provincie (dienst ruimtelijke planning, dienst integraal waterbeleid en dienst milieubeleid), de VMM, de stad Oudenaarde en de gemeente Maarkedal. Het valt op dat in de visievormingsfase het projectteam met VMM en de gemeenten minder frequent is samengekomen. Dit is mee te verklaren doordat er meerdere andere momenten waren om af te stemmen (werkateliers, bilateraal overleg). Eveneens vergt een hoge frequentie van het projectteam de nodige capaciteit, in het bijzonder van de gemeenten. Echter is een meer valabele reden voor de mindere frequentie van het projectteam de aansturing van en ondersteuning te zijn door het

consortium en de koppeling met Ecoplan. Het is niet duidelijk of er buiten het projectteam voldoende afstemming en overleg kon blijven plaatsvinden tussen de partners. Naar verwachting heeft dit ook geleid tot een minder uitgesproken partnerschap en gedeeld eigenaarschap met de partners binnen het proces en projectteam. Andersom kan net het gebrek aan het opnemen van gedeelde verantwoordelijkheid, minder beschikbare capaciteit of engagement bij partners er net voor gezorgd hebben dat er minder wens was om frequent met het projectteam samen te zitten. Het is alvast zinvol te overwegen dat het projectteam met de verschillende partners het consortium aanstuurt, eerder dan louter de provincie als formele opdrachtgever. In een ideale situatie worden ook de financiële lasten door de partners gedragen. Voor zover dit niet wenselijk is, moet minstens het opdrachtgeverschap gedeeld opgenomen worden vanuit de betrokken provinciale diensten samen.

Verrassend is dat er vanuit het gesprek met de gemeente Maarkedal blijkt dat het voor hen niet geheel duidelijk was dat zij als partner in het projectteam zaten. Mogelijks is dit omwille van een lagere frequentie van het projectteam of verwarring met allerlei overlegplatformen die doorgingen (werkateliers, actorenoverleg, beleidsgroep, projectteam). Mogelijks speelt hierbij ook de capaciteit en vertegenwoordiging vanuit de gemeente. Hieruit blijkt alvast geen gedeeld eigenaarschap.

Het is niet geheel duidelijk hoe het projectteam functioneerde. Er zijn ook niet steeds verslagen van het projectteam beschikbaar. Vanuit de partners zijn er verschillende percepties over de werking van het projectteam. Vanuit de partners werd bevestigd dat het projectteam op constructieve wijze/stijl doorging. Er zijn echter ook signalen dat er geen discussies ten gronde gevoerd werden en niet steeds actief naar elkaar geluisterd werd. Vanuit de analyse lijkt dat de werking van het projectteam niet altijd optimaal was, echter zijn de oorzaken niet duidelijk.

Beleidsgroep

In vorig hoofdstuk stonden we al even stil bij de beleidsgroep en zijn taakstelling (zie hoger). De beleidsgroep gevormd door de bestuurlijk afgevaardigden van de initiatiefnemers, had volgens de procesnota als taak om “beslissingen te nemen waarbij de klijntijden van het project worden uitgezet, voorstellen en ambities worden gevalideerd, fiat wordt gegeven voor de volgende fases en een fase kan worden afgerond met een politieke beslissing”. Als frequentie werd ongeveer tweemaal per jaar vooropgesteld. Zoals hoger aangehaald is het opvallend dat er in de visievormingsfase er slechts tweemaal een beleidsgroep is doorgedaan. Eén voorziene beleidsgroep werd in deze fase ook geannuleerd wegens het ontbreken van tussentijdse rapporten. Het is wenselijk dat er meer overleg doorgaat met de beleidsgroep met als doel het proces op te volgen en eventueel bij te sturen.

Vanuit de gesprekken blijken ook de vragen te leven of de beleidsgroep niet een te uitgebreide agenda had of de inhoudelijke discussies een te grote diepgang kenden. Mogelijks is het dan beter te overwegen om op frequentere basis een beleidsgroep te voorzien voor zover de bestuurlijke afgevaardigden dit wenselijk zagen.

Hieruit blijkt het vraagstuk of de beleidsgroep net wel dan niet dient om (te) uitgebreide inhoudelijke discussies tussen bestuurlijke afgevaardigden te kunnen houden. Het valt eerder te verwachten dat uitgebreide inhoudelijke discussies plaatsvinden in het projectteam zonder dat dezelfde discussies opnieuw plaatsvinden binnen de beleidsgroep. Aangezien er niet altijd verslagen voorhanden zijn van het projectteam is niet te achterhalen of dit ook zo was en in welke mate deze overlegplatformen een doorslag vormden van eenzelfde discussie. Belangrijk is dat er door de beleidsgroep beslissingen worden genomen en richting wordt gegeven aan het proces, ook tussentijds. Het is dan wel belangrijk

dat de beleidsgroep dan ook als effectieve stuurgroep met een gedelegeerd opdrachtgeverschap kan functioneren.

Vanuit de interviews werd meermaals aangegeven dat de deputatie als opdrachtgever en beslissingsbevoegdheid te weinig aanwezig en zichtbaar was tijdens het proces, in het bijzonder ook in de beleidsgroep. Voor de actoren en zelfs de partners was het niet voldoende duidelijk of zichtbaar wie beslissingsbevoegdheid had. Vanuit de analyse is het ook niet duidelijk of de beslissingsbevoegdheid eerder (informeel) bij de beleidsgroep zat waarbij vervolgens elk bestuur formeel de beslissing bekrachtigde.

Actorenoverleg

In vorig hoofdstuk stonden we eveneens al even stil bij het actorenoverleg als participatief platform en de sterke koppeling met Ecoplan binnen het actorenoverleg (zie hoger). In de procesnota staat dat: “De actorengroep bestaat uit de sectoren, personen of organisaties die invloed kunnen uitoefenen op de realisatie van het project of kennis hebben van bepaalde thema’s. Afhankelijk van de persoon of organisatie en de mate van betrokkenheid, zijn verschillende participatievormen mogelijk: van het louter informeren, naar het mee discussiëren tot een vorm van coproductie. Deze groep wordt minstens voor elke beleidsgroep bijeen geroepen.”

Vanuit de aanpak en resultaten van het eerste actorenoverleg in de verkenningfase is een positieve dynamiek ontstaan. Het lijkt erop dat het actorenoverleg te weinig heeft plaatsgevonden tijdens de visievorming. De positieve dynamiek van het eerste actorenoverleg is niet genoeg gebruikt of doorgetrokken in het verdere procesverloop. Het is maar de vraag of dit ook realistisch was, zo is er een actorenoverleg geannuleerd wegens te weinig deelnemers. De participatieve aanpak werd positief onthaald, al zijn er ook kanttekeningen bij de sterke koppeling met ecosysteemdiensten. Dit had volgens meerdere gesprekspartners niet altijd een toegevoegde waarde.

Via het actorenoverleg worden veel informatie, suggesties en problematieken ontsloten, die mogelijks ook het voorwerp van het planproces gebiedsvisie overstijgen. Alsook zijn er meestal ook opportuniteiten voor het aanhaken en engageren van actoren (vnl. met oog op actiegerichtheid). Het is niet duidelijk of deze impliciete kracht en opportuniteit voldoende werd benut.

3.6.2. Rollen en verantwoordelijkheden

De provincie en de verschillende betrokken provinciale diensten hadden meerdere rollen in het planproces. Zo nam de dienst ruimtelijke planning naast de procesregie ook de rol op van ruimtelijk planner (visievorming), opdrachtgever consortium, instaan voor participatie en zelfs vertegenwoordiging van het provinciaal beleid. Op sommige momenten bleken in de praktijk meerdere van deze rollen vaak zelfs door eenzelfde persoon tegelijk opgenomen te moeten worden. Dit is niet steeds wenselijk. Het ontdebellen van meerdere rollen in dergelijk complex proces is een belangrijk aandachtspunt om te overwegen. Mogelijks is de verscheidenheid aan rollen mee ingegeven vanuit het gegeven dat het proces ook eerder kleinschalig begon en organisch groeide in omvang en complexiteit. Het ontdebellen van rollen heeft uiteraard ook een weerslag op de nodige capaciteit.

Uit de gesprekken blijkt dat de rol en verantwoordelijkheid van partners niet uitgesproken was. Bij aanvang was er met uitzondering van de coördinatie geen duidelijkheid over de verschillende rollen en verantwoordelijkheden, in het bijzonder niet tussen de partners (initiatiefnemers). Deze werden niet expliciet gemaakt, noch werden er concrete afspraken over gemaakt. De rol en verantwoordelijkheden van de stad en gemeente waren niet steeds duidelijk. Zo blijkt uit de gesprekken dat het voor hen niet

steeds duidelijk was in welke overlegfora zij welke rol hadden. Niettemin waren zij mee opgenomen in het projectteam en de beleidsgroep. Dit heeft allicht te maken met een onduidelijke afbakening van rol en verantwoordelijkheden, deels is dat mede te verklaren door een beperkte capaciteit voor inzet van mensen.

Uit de interviews en analyse blijkt weinig sprake van gedeeld eigenaarschap van het planproces en de resultaten ervan. Evenmin is er een gedeelde verantwoordelijkheid merkbaar bij de partners. Zelfs binnen de provincie is niet steeds sprake van een gedeelde verantwoordelijkheid. De vaststelling van beperkt eigenaarschap door de betrokken partners is opvallend aangezien voor het planproces er een sterke betrokkenheid was gezien de gedeelde belangen voor de oplossingen voor wateroverlast. Dit was een uitgesproken kans en opportuniteit voor de teamwerking en dynamiek binnen het proces.

De bevoegdheden van de betrokken bestuursniveaus lijken ook wel een rol gespeeld te hebben in het proces en de team-/samenwerking. Dit was ook merkbaar bij het delen en ontsluiten van informatie. Dit vertaalt zich zelfs in het eindrapport. Dit wordt echter tijdens de interviews door de betrokken actoren in vraag gesteld.

3.6.3. Procesregie

In de procesnota staat duidelijk aangegeven dat “de projectcoördinerende rol ligt bij de Dienst Ruimtelijke Planning van de Provincie Oost-Vlaanderen. De coördinator volgt het proces en project inhoudelijk op, organiseert overleg, zet actoren samen om na te denken over het project,...”. De dienst ruimtelijke planning van de provincie nam de procescoördinatie op zich. Uit de gesprekken blijkt dat de betrokken partners en actoren de regierol door deze dienst logisch vinden. De dienst wordt erkend in deze rol en krijgt hiervoor mandaat van de actoren, ook binnen de provincie. Dit werd bevestigd in de interviews en wordt niet in vraag gesteld.

Een keerzijde van dit mandaat is dat meerdere partners en actoren (te?) sterk geneigd zijn om vooral naar de provincie te kijken voor inspanningen en opnemen van verantwoordelijkheden. Dit hangt uiteraard ook mee vast aan de beschikbare capaciteit, inzet van middelen en bevoegdheden. Bij uitblijven van het opnemen van verantwoordelijkheden door en inbreng vanuit partners en actoren, schuilt eveneens het risico dat de regisseur teveel van de nodige inspanningen naar zich toe trekt.

De regisseursrol vertaalde zich in de praktijk in een mix van de rol van facilitator enerzijds en aansturen anderzijds. De regie nemen is echter daarom niet gelijk aan sturen. In de praktijk hangt dit ook vaak mee af van wie de middelen inbrengt. De regie opnemen van dergelijk planproces is een evenwicht vinden en bewaren tussen aansturen/aanpassen/controleren en loslaten of ruimte geven aan partners/actoren. Dit is geen evidente balans en vormde in het planproces meermaals een spanningsveld.

Het is niet geheel duidelijk wie er instond voor de coördinatie en regie tussen de verschillende acties en projecten van het riviercontract. Wel vond in beperkte mate een afstemming en informatie uitwisseling plaats tussen de partners. Uiteraard is dit mee ingegeven welke rol(len) bij aanvang van planproces afgesproken en opgenomen worden door de procesregie. In het planproces nam de provincie de coördinatie op, echter is niet duidelijk of en in welke mate de provincie ook de rol had om de acties van het riviercontract te coördineren, ook al staan andere partners in voor de uitvoering.

3.6.4. Samenwerking en teamdynamiek

In de vorige hoofdstukken zijn meerdere elementen van de samenwerking en de organisatie van de samenwerking belicht. De samenwerking en teamdynamiek tussen de kernactoren (partners) in dergelijke complexe processen is van cruciaal en doorslaggevend belang voor het succes. Dit proces is eigenlijk een collectief creatieproces waarvan het succes staat of valt met een goede samenwerking in en tussen teams op alle niveaus en dus ook persoonlijke interacties. Elk team heeft zijn eigen dynamiek. Het is dan ook van tel om voldoende aandacht te (blijven) besteden aan een goede teamwerking. Vaak wordt er impliciet van een goede teamwerking uitgegaan als we inhoudelijk samen onze schouders onder iets zetten, zo ook in dit planproces Maarkebeek. Het team binnen het planproces is per definitie tijdelijk van aard. De principes en uitdagingen van teamontwikkeling en samenwerking voor ‘vaste’ teams en afdelingen binnen organisaties, gelden evenzeer voor de (kern)teams binnen een tijdelijke samenwerkingsverband en netwerk zoals bij het proces Maarkebeek. Dit wordt vaak miskend of onderschat, terwijl deze uitdagingen zelfs nog moeilijker liggen aangezien het tijdelijke teamverband. Het betreft hier zelfs een tijdelijk partnerschap over de eigen lijnorganisatie, organisaties én de drie bestuursniveaus heen. Wat opvalt binnen het planproces gebiedsvisie Maarkebeek is dat nooit met de partners onderling over de teamwerking zélf werd gereflecteerd. Dit kon bijdragen tot een betere teamwerking.

Binnen de dienst ruimtelijke planning van de provincie was er een uitgesproken goede teamdynamiek en enthousiasme. Dit is mee ingegeven vanuit de inzet van ieder, de ruimte om te experimenteren en een vernieuwende aanpak. Deze teamdynamiek zagen we in de aanvangsfase van het proces ook doorgetrokken binnen het projectteam met de partners. Gaandeweg is deze teamdynamiek echter afgenomen. Gezien de context en aanleiding van het proces was er bij aanvang geen volledig vertrouwen tussen de partners. Het is dan ook belangrijk te (blijven) werken aan onderling vertrouwen binnen de samenwerking. Dat er zaken in de onderstroom van de samenwerking binnen het team spelen, komen des te meer tot uiting als het proces moeizamer begint te lopen. Kenmerkend hiervoor is ook dat de verschillende partners meer afhaken en terugplooiën op kerntaken en eigen verantwoordelijkheden binnen de organisatie of afdeling, eerder dan de opgave binnen het proces en het tijdelijke samenwerkingsverband te blijven nastreven indien deze minder of niet (langer) haalbaar blijken. Dit is zeker het geval als de interferentie tussen deze moeilijker is en de eigen belangen ook niet (langer) voldoende gediend worden of zelfs in het gedrang komen. In tijdelijke samenwerkingsverbanden speelt deze gesplitste loyaliteit tussen enerzijds de eigen organisatie/afdeling, anderzijds het samenwerkingsverband vaak een issue. In het planproces gebiedsvisie Maarkebeek is dit ook duidelijk tot uiting gekomen.

Voor het planproces gebiedsvisie Maarkebeek zijn er onder meer de volgende aandachtspunten voor de teamontwikkeling en -dynamiek:

- De goede teamdynamiek en enthousiasme van de aanvangsfase proberen vasthouden en van daaruit werken naar meer vertrouwen tussen de partners waarbij elk zijn verantwoordelijkheden opneemt.
- Meer bewust omgaan met de belangen van sleutelactoren en een win-win (blijven) nastreven.
- Afspraken maken hoe we samen de teamwerking zien en reflectie inbouwen over de samenwerking en teamontwikkeling zelf.
- Omgaan met conflicten en mogelijke tegenslagen tijdens het planproces. Deze maken integraal deel uit van de samenwerking binnen een complex proces als Maarkebeekvallei.
- Tijd en energie investeren in de teamwerking zelf

- Persoonlijke relaties constructief houden, ook als het tegenzit en persoonlijke stijlen komen te botsen. Onderscheid blijven maken tussen de boodschap en de manier waarop deze boodschap (soms ongelukkig) door de boodschapper wordt gebracht.

Werken met (tijdelijke) teams vraagt inzicht in de basisbeginselen van groepsdynamiek, met name de manier hoe afzonderlijke deelnemers van een groep met elkaar omgaan. Het zegt iets over patronen hoe mensen zich gedragen als zij met elkaar in interactie gaan. Er zijn interne krachten of patronen die een groep kunnen belemmeren in haar functioneren. Ze doen zich veelal ook voor in een soort emotionele onderstroom. Bepaalde patronen zijn functioneel, sommige echter ook disfunctioneel. Het is belangrijk dat een team ook af en toe stil staat en reflecteert over de teamwerking zelf. Door patronen te benoemen en bespreekbaar te maken, kunnen ze ook doorbroken worden.

Zo lijken de volgende patronen zich ook te uiten tijdens het planproces, in het bijzonder in de eindfase wanneer tegenslagen en problemen zich meer uiten:

- Groepsdenken ('groupthink'), met name de neiging van teams om hun objectief beoordelingsvermogen te verliezen, wat vooral voorkomt in (deel)teams met een hoge mate van cohesie. Cohesie in de groep heeft alles te maken met het gevoel van teamgeest en een positieve flow. Binnen het planproces merk je dit bij de dienst ruimtelijke planning. Op zich is dit een goede eigenschap wat ook de productiviteit verhoogt, echter is er de valkuil dat groepsleden zich tegenover elkaar en vooral andere partners minder kritisch gaan opstellen of zich meer afsluiten van kritische stemmen, wat het functioneren van de (ruimere) groep nadelig kan beïnvloeden. Een team moet namelijk niet primair letten op het behouden van overeenstemming en eensgezindheid bij een beslissingsproces. Er wordt nog minder effectief en actief geluisterd naar kritische opmerkingen en feiten, meer nog deze worden in twee richtingen zelfs niet (meer) geuit of gezien.
- fenomeen van het zwarte schaap waarbij vooroordelen gevoed worden en men als groep zich op een of meerdere personen gaat richten zonder de nuances nog te zien of zelfs de context te kennen. De groep gaat de spanningen en problemen projecteren op een of meerdere personen als 'offer' zonder het totale beeld en de probleemstelling nog te (willen) zien, ook het eigen aandeel hierin. Hierdoor worden vaak geen reële oplossingen voor de probleemstelling gezien of overwogen, in de perceptie dat de oplossing ligt bij het 'offeren' van het zwarte schaap. Concreet in het planproces zien we dit fenomeen optreden door de projectcoördinatie als zwart schaap te zien. Andersom merk je ook dat het bestuur van Maarkedal als de oorzaak gezien wordt. Beide verhinderen een (in)zicht in de context en de nodige nuances.

Het proces groeide ook organisch tot een omvangrijk en complex proces. In latere fases was er te weinig capaciteit vanuit de partners en procescoördinatie om dit proces nog te regisseren en voldoende in te zetten op de samenwerking. Hierbij spelen werkdruk en vervanging van tijdelijke verloven uiteraard een belangrijke rol. Op dat moment speelt ook binnen het proces de afweging om samen prioriteiten te leggen in functie van de beschikbare middelen waaronder personeelsinzet.

3.7. Politieke betrokkenheid en besluitvorming

Het eindrapport van de gebiedsvisie werd eind 2017 niet door de beleidsgroep goedgekeurd, dit omwille van fundamentele opmerkingen vanuit Maarkedal. Dit geeft aan dat er dingen fout gelopen zijn, minstens dat de partner Maarkedal om bepaalde redenen afhaakte. Het is dan ook van belang die redenen verder na te gaan.

Er werden bij aanvang van het proces geen afspraken gemaakt of procesregels afgesproken. Er werd geen duidelijkheid gecreëerd tussen de partners hoe de besluitvorming vorm gegeven wordt en wie de beslissingen neemt (impliciet de deputatie van de provincie). Evenmin hoe we ermee omgaan als er geen consensus is tussen de partners, welke opties er dan zijn en bij wie dan de uiteindelijke beslissing ligt (escalatieniveau). Dit is mee te verklaren doordat er bij aanvang weinig nood aan was, zeker omdat er een positieve dynamiek is. Het is echter altijd zinvol om ook samen stil te staan hoe we er samen mee omgaan als er problemen optreden.

Voor de sturing van het proces werd er een beleidsgroep opgericht. De beleidsgroep wordt gevormd door de bestuurlijk afgevaardigden van de initiatiefnemers. Zij “nemen beslissingen waarbij de krijtlijnen van het project worden uitgezet, voorstellen en ambities worden gevalideerd, fiat wordt gegeven voor de volgende fases en een fase kan worden afgerond met een politieke beslissing”. Als frequentie werd ongeveer tweemaal per jaar vooropgesteld. Het is opvallend dat in de verkenningsfase (ca. 9 maanden) er tot driemaal toe een beleidsgroep heeft plaatsgevonden terwijl in de visievormingsfase (ca. 1 jaar en 9 maanden) er slechts tweemaal een beleidsgroep is doorgegaan. Eén voorziene beleidsgroep werd in deze fase ook geannuleerd wegens het ontbreken van tussentijdse rapporten. Eveneens werden verschillende werkateliers en bilateraal overleg voorzien waarbij er afstemming kon plaatsvinden met de betrokken lokale besturen. En uiteraard waren de lokale besturen, al dan niet via hun ambtelijke afvaardiging, vertegenwoordigd in het projectteam van het proces.

Achteraf bekeken was het beter om meer overleg te voorzien met de beleidsgroep. Allicht hangt het vooropgestelde doel en taakstelling van de beleidsgroep hier mee samen, met name dat deze vooral formele mijlpalen dient goed te keuren. Dergelijke beleidsgroep waarbij de opdrachtgevers van de betrokken partners vertegenwoordigd zijn, dient echter ook om het proces eventueel bij te sturen en niet enkel om formeel fasen af te ronden.

Uit de interviews blijkt dat de meeste discussies ook plaatsvonden in voorbereiding of navolging van de beleidsgroep. Dit is ook eigen aan dergelijke overlegplatformen, echter geeft dit te kennen dat de eigenlijke discussie niet altijd in de diepte gevoerd kan worden op de beleidsgroep zelf.

Een onderzoeksvraag van deze evaluatie was of er een duidelijk mandaat was bij de betrokken gemeentelijke ambtenaren (bijv. projectteam, werkateliers) en er een goede terugkoppeling en wisselwerking was tussen de ambtenaren en hun bestuur. Vanuit de interviews werd vanuit meerdere bronnen gesteld en bevestigd dat er een goede vertegenwoordiging en terugkoppeling was ondanks het gegeven dat dergelijk intensief proces een behoorlijke tijdsbesteding voor de betrokken lokale besturen inhoudt. Dit heeft allicht mee te maken met de betrokkenheid en belangen van de lokale besturen bij dit planproces.

Wat opvalt binnen het proces en in het bijzonder tijdens de eindfase, is dat er ondanks de spanningen steeds initiatief tot overleg en afstemming gebeurde, ook tussen het lokale bestuur met de betrokken provinciale ambtenaren, eerder dan dit op een politiek forum te beslechten. Dit getuigt eveneens van een grote betrokkenheid en de belangen die speelden. Ook van de goede wil en intenties van de betrokkenen. Het is te makkelijk om te denken dat de spanningen en het verschil in standpunten in de

eindfase louter te verklaren vallen door politieke agenda, aankomende verkiezingen of persoonlijke stijl. Het is veel genuanceerder dan dat.

Vanuit Maarkedal zijn meerdere signalen gegeven. De vraag stelt zich in welke mate die altijd duidelijk of consequent (genoeg) waren en in welke mate men tijdig voor deze signalen open stond en naar belang kon inschatten. Al van bij aanvang van het proces werd door de gemeenten geduid op de gevoeligheden naar landbouw, belang van afwegingen haalbaarheid en de parallelle opmaak van de globale visie (cf. beleidsgroep januari 2016). Deze opmerkingen of signalen kwamen meer concreet boven tafel naarmate de globale gebiedsvisie meer vorm kreeg (pas later in proces, zie verder). Vooreerst was dit op het actorenoverleg van november 2016 als reactie op de eerste kanskaarten en algemene schetsen (praatplan) en vooral later meer expliciet op de beleidsgroep van maart 2017. Op dat laatste moment was de procescoördinator kortelings terug vanuit zwangerschapsverlof. Door deze signalen werd door de procescoördinator intern de bezorgdheid geuit en zelfs de afweging gemaakt om het proces stop te zetten of minstens te temporiseren. Achteraf gezien was dit een goede reflex.

Een tweede periode waar dit nog prominenter speelde, was in het najaar 2017 (okt-dec). Ongenoegen en opmerkingen kwamen meer expliciet tot uiting bij de totstandkoming van het eindrapport laattijdig in het proces (zie verder). Eveneens was toen de afweging om te temporiseren ofwel de mijlpaal van 12 december 2017 aan te houden waarbij men trachtte tegemoet te komen aan de opmerkingen vanuit Maarkedal. Er werd voor het laatste gekozen. Alsnog werd op later tijdstip het proces voor de gebiedsvisie on hold gezet door uitblijven van besluitvorming.

Bovenstaand vraagstuk tot temporiseren of doorgaan vanuit de trekker dient in partnerschap voorgelegd en besproken te worden, zeker in het projectteam. Het zijn dergelijke afwegingen en beslissingen die door de coördinator of het projectteam voorgelegd moeten worden aan de eigenlijke opdrachtgever van het proces. Echter is niet geheel duidelijk wie hier formeel als opdrachtgever fungeert of effectief dit opdrachtgeverschap ook opneemt. Is dit de deputatie? Is dit de beleidsgroep? Wordt het opdrachtgeverschap gedelegeerd? In een complex besluitvormingsproces is de invulling van het opdrachtgeverschap van groot belang. Gezien de onduidelijkheid en het gebrek aan afspraken bij de aanvang van het proces, is het onduidelijk wie welke beslissingen kan of mag nemen en in welke mate deze gezamenlijk genomen worden.

De problematiek met de laattijdige en minder kwalitatieve rapportage waarbij het consortium ook een prominente rol speelde (zie verder), legt bloot dat er ook afwegingen en reflectie moeten plaatsvinden op het moment dat een probleem zich stelt, en dit samen met de betrokken partners. Dergelijke probleemstelling met de partners doorspreken is logisch en cruciaal opdat zij de volledige context kennen en knelpunten kunnen kaderen. Dit samen afwegen is des te meer van belang omdat dan samen besloten kan worden hoe dit opgevangen wordt. Het is dan een gezamenlijke en gedragen beslissing, wat het gevolg ervan ook is: mindere kwaliteit van rapportage, proces temporiseren met consequentie dat timing verschoven wordt, ...

De laattijdige opleveringen van (delen van) het eindrapport en de globale gebiedsvisie alsook het niet invullen van de verwachtingen door het consortium (zie verder) hebben in najaar 2017 veel energie gekost, dit terwijl er net ook fundamentele opmerkingen vanuit Maarkedal waren en bijkomend geschakeld moest worden in het proces. Het is ook van belang te erkennen dat tijd en energie die in bijsturing van het rapport kruipen, dan ook niet ten volle benut kon worden voor het (besluitvormings)proces en onderlinge relaties. Echter is het van belang op dat moment ook af te wegen wat primeert in het proces. Uiteraard komt hier ook tot uiting dat een rol als procescoördinator én als opdrachtgever voor de inhoudelijke opdracht moeilijk te combineren valt naar capaciteit toe.

Het is van belang tijdens het proces steeds voeling te houden met de politiek-bestuurlijke stroom en affiniteit te houden met politieke gevoeligheden die (komen) spelen. Een politieke terugkoppeling is steeds en continu nodig tijdens dergelijk complex proces.

3.8. Externe ondersteuning

De verwachtingen vanuit de opdrachtgever voor de externe ondersteuning door het consortium werden niet ingevuld. Dit kan meerdere verklaringen kennen. Uiteraard moet ook de opzet en het kader van de opdracht nader bekeken worden. Als we het bestek er bij nemen dan lijken inderdaad de verwachtingen niet geheel ingelost.

Vanuit de gesprekken en analyse blijken voornamelijk de volgende belangrijke tekortkomingen:

- Afstemming en aftoetsen van gedragenheid voorstellen en visievorming
- Afwegingen en aftoetsen van haalbaarheid (wettelijk, beleidsmatig, financieel,...)
- Uitvoeringsgerichtheid met afweging van instrumenten, onderscheid van visie op korte en lange termijn
- Verschil in visie en verwachting-/ambitieniveau van globale gebiedsvisie
- Weinig of gebrekkige inzet en laattijdigheid van verslaggeving en rapportage, in het bijzonder ook het eindrapport
- Sterke focus op het ontwerpen als doel op zich in plaats van middel in procesvoering
- Geen volwaardige procesbegeleiding voorzien
- Opmaken globale ruimtelijke visie: werken naar een globaal toekomstig ontwikkelingsscenario voor de beekvallei met enkele mogelijke alternatieven, dit aan de hand van verschillende scenario's en varianten. Er werden geen verschillende scenario's of varianten onderzocht of dit is minstens niet duidelijk uit het rapport.

Het bestek getuigt van een heel ambitieuze en omvangrijke complexe opdracht. Het is maar de vraag of hiervoor voldoende budget voorhanden was. Hiervoor werden ontwerpbureaus aangezocht. Het is eigen aan de praktijk dat voor dergelijke opdrachten in hoofdzaak of zelfs uitsluitend ontwerpbureaus worden aangeschreven. Het is nog maar de vraag of daarmee de nodige expertise meegenomen wordt, ook al wordt dit expliciet en terecht in het bestek vermeld. De rol van ontwerpend onderzoek wordt hierdoor ook vaak leidend. Dit is mee ingegeven vanuit de vorm van aanbesteding, zijnde een onderhandelingsprocedure zonder bekendmaking. Niet tegenstaande dit voordelen biedt voor de aanbestedende overheid, is het dan zaak om de juiste profielen en inschrijvers te kunnen aantrekken wat hier niet evident leek.

Het bestek voor de aanbesteding werd opgemaakt in overleg met de partners, alsook gebeurde de beoordeling en gunning van de ingediende offertes door de partners. Voor de aanbesteding werden een ruim aantal ontwerpbureaus aangeschreven. Helaas hebben slechts enkele inschrijvers een offerte ingediend waardoor de keuze al onmiddellijk ingeperkt werd. In kader van de onderhandelingsprocedure werden de inschrijvers uitgenodigd voor een mondelinge toelichting en overleg, waarna een best and final offer (BAFO) werd ingediend. Belangrijke factoren bij de gunningsbeoordeling waren de mate van aansluiten bij de participatieve aanpak en de mate waarin de ontwerpers zich openstellen voor input van actoren zonder te sterk vast te houden aan eigen visies.

Twee ontwerpbureaus hebben de krachten gebundeld, dit om in sterkere mate de complexiteit en multidisciplinariteit van dergelijke opdracht af te dekken. Eveneens werd een bureau onder de arm

genomen voor de begeleiding van de participatiemomenten. De vraag stelt zich of het ontwerpbureau als coördinator binnen het consortium niet een verkeerd profiel en te eenzijdige expertise heeft om de lead te nemen gezien de complexiteit en schaalgrootte van het planproces. Eveneens leefde in verschillende gesprekken de vraag of de ontwerpers te weinig voeling hadden met de thematiek en context, niet op zijn minst wat lokale politieke gevoeligheden en landbouw betreffen. Hiermee wordt ook bedoeld op een mogelijks te enge focus op eigen expertises en miskennen van andere nodige expertises in functie van haalbaarheid. Binnen het consortium waren ook verschillende percepties en visies op de opdracht en wat hiervoor nodig was. Het is mede dankzij de extra inspanningen van de partner in het consortium en onderaannemer dat de opdracht nog mee werd rechtgetrokken, in het bijzonder wat rapportage betreft.

Vanuit de gesprekken blijkt dat er geen duidelijk aanspreekpunt of coördinator van het consortium was. Dit kwam des te meer tot uiting bij de opmaak van het eindrapport. Er is te veel tijd moeten gaan in de aansturing en bijsturing van het consortium, in het bijzonder wat de globale visie en rapportage betreffen. Ook heeft de periode van zwangerschapsverlof van de procescoördinator mogelijks mee geleid tot een minder strikte aansturing van het consortium. Het valt op dat tijdens deze periode er voornamelijk afstemming met Ecoplan (ecosysteemdiensten) plaatsvond, onder meer met oog op het actorenoverleg (dat uitgesteld werd). Het is niet duidelijk welke rol de koppeling met het project Ecoplan heeft gespeeld voor de opmaak van de globale visie, en in het bijzonder of deze factor mee verklaart waarom de globale visie of minstens de draagwijdte ervan pas later in het proces concreet vorm kreeg.

Het planproces kende een procesmatige aanpak waarbij het verloop organisch groeide en stap per stap werd opgenomen. Dit was des te meer aan de orde voor de werkateliers. Het consortium lijkt ook sterk in een eerder procesmatige aanpak en organisatie. Dit sluit mee aan bij de procesaanpak. Echter kent dit ook valkuilen zoals minder gericht te werken en minder tijd en energie te stoppen in de nodige voorbereidingen. Mogelijks is dat ook mee te verklaren door een onduidelijke rolverdeling of afspraken binnen het consortium. Bij de provincie lag de verwachting dat het consortium meer zelf in handen zou nemen en initiatief tonen zoals ook in het bestek aangegeven.

Het lijkt dat het ontwerpen en in het verlengde hiervan de rol van de ontwerpers op de voorgrond lag, eerder dan dat het ontwerpend onderzoek als middel in functie staat van het proces. Dit is ook mee ingegeven door de sterke focus op werkateliers. Zo wordt door meerdere actoren aangehaald dat de visie van de ontwerpers (te) ambitieus of eenzijdig was maar dat de ontwerpers zich ook rigide durfden opstellen om deze visie (deels) los te laten of bij te sturen. Dit kwam duidelijk tot uiting bij opmaak van de globale visie en de overlegmomenten waar dit voornamelijk aan bod kwam, zijnde actorenoverleg (november 2016), beleidsgroep (maart 2017) en werkatelier globale visie (september 2017). Er lag ook een sterke focus op het maken van schetsen, in het bijzonder ook op het digitaliseren ervan in het eindrapport. Dit wordt vaak overschat naar toegevoegde waarde en onderschat naar tijdsbesteding en kosten. Ook hier kan meespelen dat binnen het consortium niet altijd de sterktes van iedere partner benut werden waardoor ingeboet wordt aan efficiëntie en het potentieel niet ten volle benut wordt.

De problematiek met de rapportage waarbij het consortium een rol speelde (zie verder), legt zoals eerder aangehaald bloot dat er ook afwegingen en reflectie moeten plaatsvinden op het moment dat een probleem zich stelt, en dit samen met de betrokken partners. In het planproces blijkt dat de partners niet op de hoogte waren van de problemen en laattijdigheid van het ontwerp van eindrapport (zie verder). Dit getuigt van het gebrek aan gedeeld eigenaarschap en gedeelde verantwoordelijkheid tussen de partners. Vanuit de dienst ruimtelijke planning en in het bijzonder de procescoördinator werden nog forse inspanningen geleverd om de rapportage en tekortkomingen ervan bij en aan te sturen. Dit was echter niet of weinig bekend bij de partners, zelfs niet bij de andere provinciale diensten.

Door onwetendheid en onzichtbaarheid bij de partners, ontstaan zo verkeerde percepties en kunnen zij ook niet bijdragen aan oplossingen. Dat de dienst ruimtelijke planning dit wenst recht te trekken is ook niet onlogisch aangezien zij het opdrachtgeverschap voor het consortium voor hun rekening namen. Echter is het niet logisch dat dergelijke probleemstelling met de mogelijke consequenties hiervan niet bekend is bij de partners, laat staan doorgesproken wordt met oog op oplossingen, dit terwijl er ook fundamentele opmerkingen vanuit Maarkedal waren en bijkomend geschakeld moest worden in het proces. Het is ook van belang te erkennen dat tijd en energie dat in bijsturing van het rapport kruipt, dan ook niet ten volle benut kan worden voor het (besluitvormings)proces.

Voor dit planproces is duidelijk dat er een lacune is geweest door een minder doorgedreven procesbegeleiding¹. Met procesbegeleiding wordt hier niet louter op de begeleiding en opzet van participatiemomenten of communicatie bedoeld. Dit gaat ook over detecteren en omgaan met risico's en inhoudelijke issues, omgaan met haalbaarheid en draagvlak, laten doorwerken en afbakenen van scope proces en regievoering. In het bestek is er sprake van de vraag tot procesbegeleiding al werd dit enger ingevuld en vooral bedoeld op de begeleiding en opzet van participatiemomenten, overlegmomenten of communicatie.

Binnen de provincie is er expertise voor het opzetten en begeleiden van participatiemomenten. De uitbesteding was voornamelijk ingegeven vanuit de nodige capaciteit. De participatiemomenten tijdens de verkenningsfase werden volledig door de provincie voorbereid en uitgevoerd. Hieruit bleek een intensieve tijdsbesteding. Uit de gesprekken bleek dat de verwachtingen vanuit de provincie naar de onderaannemer verder gingen dan moderatie, maar echter ook niet ver genoeg om deze als procesbegeleider op te nemen. Het lijkt beter om de rol en het inzetten van een bureau af te bakenen voor ofwel de moderatie van de participatiemomenten als complementaire versterking in capaciteit voor de provincie, ofwel een ruimere procesbegeleiding te voorzien. Dit werkt efficiënter of effectiever. De praktijk lag echter ergens tussenin. Beide hebben uiteraard ook een andere impact op tijdsbesteding en budget. De rol vanuit de provincie is hierin ook anders. Een situatie tussenin leidt tot frustraties. Enerzijds worden de verwachtingen vanuit de provincie niet geheel ingelost en aangevoeld als een dubbelop. De verwachtingen vanuit de provincie gingen verder dan een moderatie terwijl er niet voldoende ruimte was voor een procesbegeleiding binnen de opdracht. Anderzijds is het frustrerend voor het bureau in kwestie omdat de rol en verwachtingen niet ingelost kunnen worden en niet ingegrepen kan worden in functie van wat er nodig is voor het proces. Meerdere geïnterviewden gaven aan dat het zinvol is om voor de (ondersteunende) procesbegeleiding een aparte volwaardige opdracht apart uit te besteden opdat dit ten volle wordt opgenomen en niet in de rand van andere studies of onderzoeken, zoals (ruimtelijk) ontwerp. Het is ook eigen aan een performante procesbegeleiding dat deze in ondersteuning van de opdrachtgever de nodige studies en onderzoeken zelfs mee aanstuurt naar efficiëntie en effectiviteit. Uiteraard is er altijd de keuze om procesbegeleiding selectief in te zetten en zwaarder te laten doorwegen bij specifieke deelzones (bijv. Schapendries).

¹ Met procesbegeleiding wordt hier niet louter op de begeleiding en opzet van participatiemomenten of communicatie bedoeld.

3.9. Realisatiegerichtheid

Op het eerste zicht lijkt er een beperkte focus op realisatiegerichtheid tijdens het planproces. Dit is zeker het geval als enkel het eindrapport van de gebiedsvisie ter hand wordt genomen (zie verder). Echter is dit duidelijk te nuanceren als we het planproces en verschillende acties nader onder de loep nemen. In navolging van de werkateliers heeft bilateraal overleg plaatsgevonden die voornamelijk instrumentarium en haalbaarheid als voorwerp hadden. Eveneens zijn er gesprekken gevoerd met individuele eigenaars. Dit was echter minder zichtbaar in het proces. En dit heeft slechts in beperkte mate tot tastbare resultaten geleid.

De voornaamste prioriteit in het planproces, met name een realisatie op korte termijn van de overstromingsgebieden als deel van de oplossing voor de wateroverlast, in het bijzonder de GOG's Ter Borgh- en Romansmolen, was voor vele partners en actoren cruciaal en prioritair in hun belangen bij het planproces. Het riviercontract gaf bij de doelstellingen van het planproces al aan dat binnen het gevoerde proces de nadruk gelegd wordt op realisatie waarbij zogenaamde quick-wins en no-regret maatregelen al vroeg in het proces een aanvang zullen kunnen nemen (riviercontract, p7). Het uitblijven van zichtbare resultaten en voortgang om tot realisatie te komen, heeft een cruciale rol gespeeld in het proces.

Op de fase van de visievorming is voor deze deelzone al een voorafname gebeurd in de verkenningsfase door de organisatie van een tweedaags werkatelier. Deze voorafname was ingegeven vanuit twee redenen: (i) lopende planning binnen provincie en beschikbaar zijn van technische plannen, (ii) nood van voortgang van GOG's gezien problematiek wateroverlast. Dit is een goede reflex geweest. Echter valt het op dat ondanks dit, de verdere stappen voor deze deelzone een langere tijd in beslag namen en dit gespreid in de tijd, al werden verdere stappen voor het geïntegreerd planproces en procedure voor opmaak van RUP Ter Borgh- en Romansmolen (m.i.v. plan-MER, LER) en globale strategische milieubeoordeling in de zomer 2016 in gang gezet. De aanbesteding zelf van een studie bureau werd in mei 2017 al gepland maar liep vertraging op doordat een tweede aanbestedingsronde nodig was doordat de eerste maal geen offertes werden ingediend.

De acties die volgden op de werkateliers en bijsturing van de initiële technische plannen, kunnen we eigenlijk al mee beschouwen als initiatieven/acties die binnen het geïntegreerd planproces PRUP (kunnen) plaatsvinden: overleg eigenaars, overleg administraties met betrekking tot instrumenten en flankerende maatregelen,... Men was zich bij aanvang bewust dat met het oog op de PRUP's het planproces eigenlijk nog verder zal lopen². De nieuwe decretale aanpak en procedure voor geïntegreerd planningsprocessen voor RUP's is er gaandeweg tijdens het planningsproces gekomen. Hierbij wordt al meer procesmatig en geïntegreerd gewerkt waarbij er een verdergaande integratie van effectbeoordeling maar ook afweging van instrumenten gebeurd (bijv. inrichtingsnota). Dergelijke aanpak biedt meer opportuniteiten om sneller het planproces PRUP op te starten terwijl de visievorming nog lopende is.

Het lineair opzetten van het proces in duidelijke fasen, lijkt de realisatiegerichtheid te belemmeren. Het lijkt dat vooral eerst een gebiedsvisie afgeklopt diende te worden alvorens tot verdere formele procedurestappen overgegaan kan worden, zelfs voor deelprojecten. Wel werden informele stappen en acties genomen.

² Het bestek geeft aan dat "in de uitvoeringsfase er gewerkt wordt aan de uitvoering van de visievorming en verankeren van de transformatie van het gebied. Voor sommige zaken betekent dit het verder zetten van het planningsproces (plan-MER, RUP,...)"

Het valt op dat de realisatiegerichtheid zich beperkt tot de deelzones, die dan ook iets concreter en lokaal zijn dan een globale gebiedsvisie voor de beekvallei. Echter, ook voor deze deelzones zijn verschillende opties al verengd en mogelijks is al te ver doorgeschoten in een te sterk detailniveau, echter zonder de impact en haalbaarheid van de voorgestelde inrichting en opties verder te duiden. Dit is zeker van belang voor direct betrokkenen/eigenaars die een impact (kunnen) kennen van de maatregelen en inrichting. Minstens dient dan concreet toegelicht te worden welke onderzoeken en stappen wanneer genomen worden. Eveneens gebeurde de afweging naar de inzet van instrumenten te vrijblijvend. Het lijkt zinvol voor de deelzones de keuze te maken om op niveau van visie en functionaliteiten te blijven, dan wel tot concrete inrichting en uitvoeringsacties over te gaan. Met dien verstande dat in laatstgenoemd geval ook verder ingezet wordt op concrete impact, haalbaarheid en instrumentarium.

3.10. Adaptief proces, ruimte voor reflectie en evaluatie

Het is aanbevolen om de nodige afwegingen van risico's en gevolgen van keuzen te overwegen en mee te nemen gedurende het hele proces. Niet louter (technisch-)inhoudelijke risico's, maar ook procedureel, juridisch, risico's vanuit de omgeving van het proces en procesmatige risico's.

Het gebeurt vaak in de praktijk dat dergelijke risico's enkel impliciet afgewogen worden, en dan nog vaak vanuit een inhoudelijke invalshoek. Bij dit planproces is ook niet bij aanvang expliciet stil gestaan bij risico's en gevolgen. Als deze afweging al expliciet plaatsvindt, gebeurt dit vaak slechts eenmalig in het proces als doel op zich (bij aanvang) en niet dynamisch als sturingsinstrument tijdens het proces. Dergelijke risico's expliciet maken en hierover het nodige debat houden tussen de partners, maken dat keuzes weloverwogen gebeuren en gevolgen ervan ook explicieter gekend zijn voor de partners. Ook kan dit een bewustmaking en reflectie over de teamwerking faciliteren. Dergelijke affiniteit voor risico's en de acties hieraan gekoppeld (bijv. opnemen van issues met bepaalde stakeholders) is belangrijk bij een complex besluitvormingsproces, dit echter zonder door te schieten in een risicomanagement als doel op zich zonder meerwaarde in het proces. In elk geval moet de nodige flexibiliteit in het proces ingelast worden teneinde om te gaan met onzekerheden en nieuwe of onverwachtse ontwikkelingen die inherent zijn aan deze processen. Het is eigen aan de complexiteit en context van het planproces een adaptief proces te voeren.

Voorliggende nota getuigt van de wil om dergelijke planprocessen te evalueren met oog op leerervaring op te doen en mee te nemen naar dergelijke processen voor klimaatadaptatie. Het is eveneens van belang na te gaan of er tijdens het planproces ook de nodige reflectie of evaluatie was ingebed, dit binnen het planproces en over het planproces. Zijn er een continue evaluatie en evaluatiemomenten tijdens het planningsproces ingelast? Heeft er al een (impliciete) evaluatie plaatsgevonden van het planningsproces? De evaluaties van de werkateliers en actorenoverleg zijn een goed initiatief. Hieruit blijkt dat de opzet en engageren van deelnemers via de werkateliers positief onthaald werden. Echter moet een kanttekening geplaatst worden bij de representativiteit ervan aangezien niet alle deelnemers deze evaluatie invulden. Dergelijke evaluatie geeft louter een indicatie en dient voldoende genuanceerd te worden. Bij de open vragen zijn bij deze evaluatie meerdere suggesties en uitnodigingen meegegeven, onder meer naar inrichting, beheer en mogelijke acties. Het is niet duidelijk of men daar iets of genoeg mee heeft kunnen doen. Tijdens het planproces is de ondersteuning van het participatiebureau ook door de opdrachtgever bijgestuurd wat geleid heeft tot beduidend betere ondersteuning en invullen van de verwachtingen.

Tijdens het planproces zijn geen expliciete reflectie- of evaluatiemomenten doorgegaan, ook niet binnen het projectteam. Op impliciete wijze zal dit gebeurd zijn, allicht voornamelijk bij de procescoördinatie en binnen de provincie. Allicht is dit minder gebeurd binnen het projectteam. Het is wenselijk en aangewezen om reflectie en evaluatie structureel binnen een proces in te lassen. Dit kon in dit planproces een toegevoegde waarde leveren.

4. BESCHRIJVENDE ANALYSE PRODUCTEN



4.1. Procesnota

In de verkenningfase werd de procesnota door de betrokken partners goedgekeurd. Tijdens het proces werden verschillende versies van de procesnota opgemaakt. De procesnota werd eerder opgevat als belangrijk document om in de beginfase een plan van aanpak voor de opstart en initiatiefase uit te werken in afstemming met de partners en dit te laten onderschrijven. Echter valt op dat deze nota verderop het proces niet meer dynamisch werd gebruikt en voornamelijk als een intern document werd gebruikt (zelfs binnen de provincie?). Dit lijkt achteraf bekeken misschien een gemiste kans om de procesnota als instrument in te zetten voor afstemming en overwegingen in het proces en eventuele bijsturingen, in het bijzonder voor de samenwerking tussen de partners. De intentie was allicht anders, waarvan ook getuige de verwijzingen naar hoofdstukken van het eindrapport in de procesnota. De procesnota is niet ontsloten voor de betrokken deelnemers aan het proces of geïnteresseerden.

4.2. Gebiedsvisie Maarkebeekvallei



4.2.1. Context van opmaak rapport gebiedsvisie

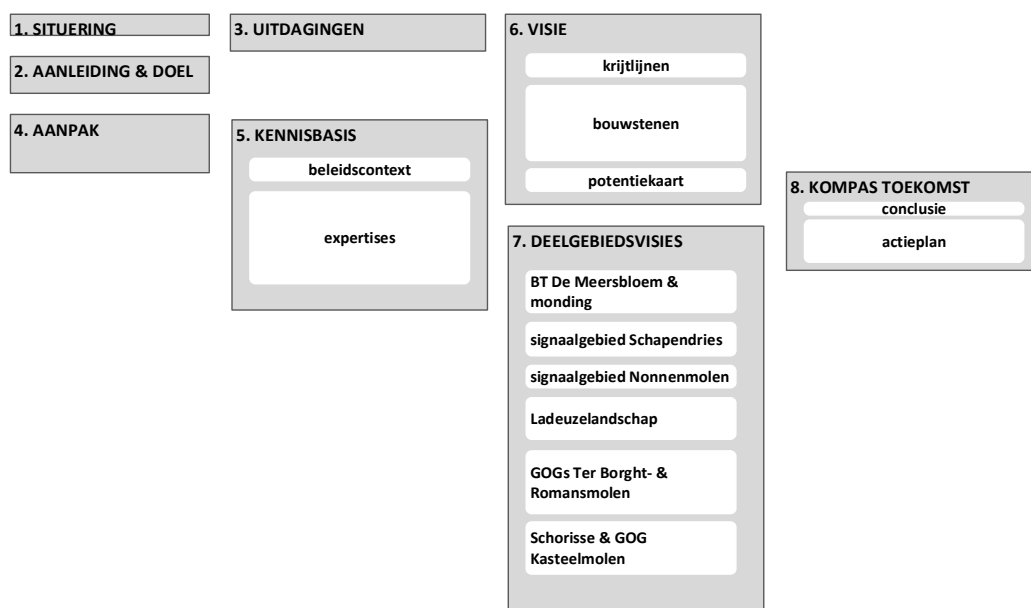
Het is van belang de context van de opmaak van het eindrapport gebiedsvisie indachtig te zijn. De opmaak van het eindrapport was vervat in de opdracht van het consortium. De dienst ruimtelijke planning van de provincie trad op als opdrachtgever. Dit was zoals eerder aangegeven niet louter een formeel opdrachtgeverschap, in de praktijk was het voornamelijk deze dienst die aanstuurde. Slechts op indirecte wijze stuurden de partners het consortium mee aan vanuit het projectteam. Eerder in deze evaluatie hebben we stil gestaan bij het beperkt karakter van gedeeld eigenaarschap en verantwoordelijkheid. Dit zien we doorgetrokken in het eindrapport en de opmaak ervan.

Een eerste vaststelling is dat het eindrapport slechts laat in het proces opgemaakt werd. We zien een duidelijke investering van tijd en energie in de eindfase voor de opmaak en vooral bijsturing van het eindrapport wegens het niet invullen van de vraag en verwachtingen van de provincie door het consortium. In een laatste fase zijn het voornamelijk de onderaannemers van het consortium en de provincie zelf die extra inspanningen hebben geleverd om een meer kwalitatief eindrapport te leveren. Niettemin voldoet het rapport niet aan de verwachtingen en vereisten zoals ook in het bestek opgenomen. Deze tekortkoming valt mee te verklaren door de laattijdige en minder kwalitatieve opmaak van het eindrapport en een andere visie of verwachtingen bij het ondersteunend bureau hierover.

4.2.2. Toegankelijkheid en leesbaarheid

Het eindrapport is een toegankelijk en leesbaar rapport, ondanks het een lijvig document is geworden. Het is vlot geschreven en kent een verzorgde stijl en layout. Het rapport weerspiegelt een goede weergave van het proces en het participatief traject. Het is sterk visueel uitgewerkt. Niet alle kaarten of gedigitaliseerde schetsen zijn echter even leesbaar. Al dient de vraag gesteld of er geen te sterke focus werd gelegd op beeldmateriaal, enerzijds inhoudelijke visualisatie (schetsen, kaarten), anderzijds omwille van layout (fotomateriaal).

4.2.3. Structuur en opbouw



Het eindrapport kent een logische opbouw. Het schematisch overzicht van de structuur en opbouw van het eindrapport verbeeldt ook verhoudingsgewijs de omvang van de hoofdstukken. Zo valt op dat er een sterke focus is op de deelgebiedsvisies in het rapport. Dit terwijl de rapporten van de werkateliers ook expliciet als bijlage bij het eindrapport zijn opgenomen.

Er is geen (beleids)samenvatting of kernboodschap opgenomen.

Er zijn niet onbelangrijke bijlagen opgenomen in het rapport (opgenomen in de inhoudstafel): Atlas van de Maarkebeekvallei, rapporten Maarkebeeksessies deelzones, methodiek kanskaarten en plannen met ecosysteemdiensten in de Maarkebeekvallei. De koppeling binnen het eindrapport naar deze bijlagen is niet altijd even duidelijk, in het bijzonder voor de atlas en de rapporten van de werkateliers. Het is evenmin duidelijk in welke mate deze bijlagen verspreid werden bij het ontwerp eindrapport en hieraan gekoppeld werden. Het valt op dat de procesnota hier ontbreekt als bijlage. Hieruit is allicht af te leiden dat dit eerder werd beschouwd als een intern document, dit terwijl echter veel informatie van de procesnota niet in het eindrapport werd opgenomen en niettemin belangrijk lijkt voor de transparantie van het proces.

4.2.4. Adaptieve capaciteit van gebiedsvisie

De gebiedsvisie lijkt een beperkte adaptieve capaciteit te bevatten. Het rapport is eerder te beschouwen als een mijlpaal om een procesfase af te sluiten en is dan ook eerder statisch van karakter. Dit was ook de bedoeling. In de visie en actieprogramma zijn er geen expliciete evaluatie- en bijsturingsmomenten ingebouwd, ook niet voor het verdere uitvoeringstraject.

Het rapport zelf geeft geen blijk van hoe de verschillende projecten en inspanningen opgevolgd en eventueel bijgestuurd (kunnen) worden. Het is niet duidelijk of er daar afspraken werden over gemaakt tussen de partners, alvast is dit niet in het rapport vervat. Evenmin geeft het rapport te kennen dat de gebiedsvisie en bijhorende acties op latere momenten (al dan niet periodieke opvolging) aangepast kunnen of moeten worden aan een nieuwe context, uitdagingen en ontwikkelingen.

4.2.5. Bevindingen analyse hoofdstukken

Aanleiding en doel

Het valt op dat dit hoofdstuk heel beperkt is gehouden. Ondanks het belang voor het planproces en verantwoording, komt het riviercontract slechts beperkt in beeld. In de Atlas Maarkebeekvallei – dat als bijlage bij het eindrapport werd opgenomen – wordt terecht meer stilgestaan bij het riviercontract. In het eindrapport wordt ook geen overzicht gegeven van de maatregelen van het riviercontract en des te belangrijker de stand van zaken en realisaties. Het eindrapport getuigt niet van transparantie van het onderzoek en afweging van motivatie en onderbouwing van maatregelen van het riviercontract.

Uitdagingen

In het rapport wordt in mindere mate ingegaan op de uitdagingen op terrein of de “gebiedsgebonden uitdagingen” voor de Maarkebeek. Verderop in het document gebeurt geen expliciete afweging of een toetsing in welke mate de uitdagingen worden aangepakt via de visie of de toolbox van bouwstenen. Dit hoofdstuk lijkt door het bureau sterk geschreven vanuit de dienst ruimtelijke planning van de provincie (cf. ambitieniveau) en geeft minder blijk van gedeeld eigenaarschap voor deze uitdagingen en ambities. Dit getuigt er van dat het ondersteunend consortium de provincie niet enkel als formele opdrachtgever zag maar zelfs ook als enige feitelijke opdrachtgever beschouwde, eerder dan een gedeelde aansturing door alle partners.

Aanpak

Dit hoofdstuk biedt een goede weergave van de procesaanpak en gehanteerde werkmethoden tijdens het proces.

Kennisbasis

In de verkenningsfase is een goed basisdocument opgemaakt: de Atlas Maarkebeekvallei. In het bestek voor de visieopdracht staat de Atlas als een basis voor de analyse van de ruimtelijke context vermeld met de vraag om deze waar nodig in functie van de visievorming te verfijnen. Naast de ruimtelijke, juridische en planningscontext, is in de Atlas ook een overzicht van lopende projecten en initiatieven

opgenomen. Eveneens zijn knelpunten en kansen thematisch of sectoraal opgelijst in de vorm van SWOT-analyses.

Het valt op dat de Atlas beperkt benut werd, dit ondanks de vraag vanuit het bestek en de opdrachtgever. Vanuit de interviews blijkt dat de Atlas slechts beperkt werd ter hand genomen, ook niet voor de visie en inrichting voor de deelzones.

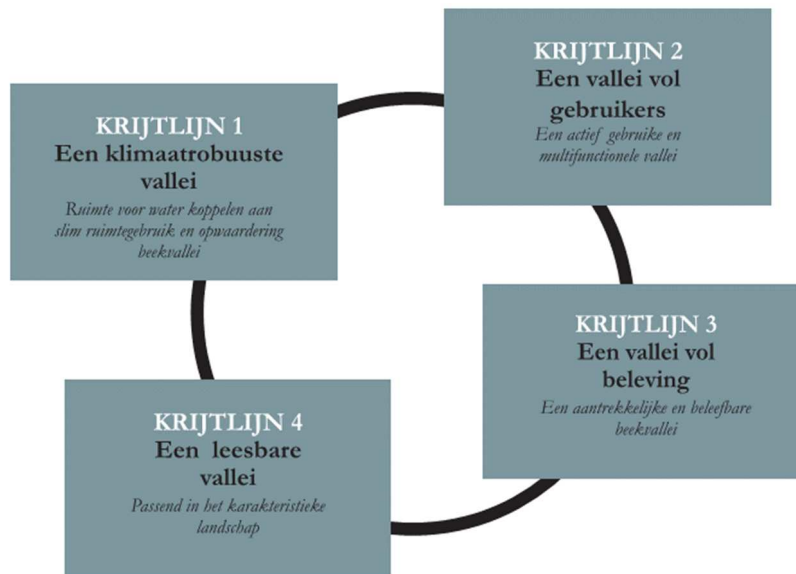
Opvallend doorheen het hoofdstuk kennisbasis van het eindrapport is dat landbouw als thema minder aan bod komt of uitgewerkt wordt, dit terwijl landbouw uitermate belangrijk is voor het gebied. Er werden meer accenten gelegd op natuur en landschap. Hiermee lijken ook kansen gemist, zeker gezien de sterke verweving van natuur en landbouw als kwaliteit in deze regio. Zo werden bijvoorbeeld de landbouwwaardering niet opgenomen, weinig stil gestaan bij landbouwexploitatie of meer duiding gegeven bij (de impact van) de beleids- en juridische context voor landbouw. De landbouwproblematiek wordt kort in beeld gebracht, echter is niet duidelijk of en wat met deze informatie werd gedaan, des te meer gezien dit een sterke impact heeft op haalbaarheid, uitvoerbaarheid en gedragenheid van voorgenomen elementen van visie en inrichting. Evenzeer kunnen hierdoor belangrijke kansen of kwaliteiten van het gebied onderbenut blijven. Anderzijds valt dan weer op dat in dit hoofdstuk meer focus gelegd wordt op erosie. Andere functies, ruimtegebruik of beleidsvelden worden dan nauwelijks tot niet in beeld gebracht (bijv. wonen, energie,...).

In de kennisbasis wordt een sterke focus voorzien op de kansenkaarten voor ecosysteemdiensten. Dit is mee te verklaren vanuit de Maarkebeekvallei als case voor het onderzoeksproject ECOPLAN (zie hoger/verder). Deze kanskaarten zijn niet geheel overzichtelijk of verstaanbaar voor niet-ingewijden wat ook te verklaren valt door schaalgrootte. Evenmin is in dit deel duidelijk wat dit nu wel dan niet (concreet) kan of zal betekenen voor de Maarkebeekvallei. Het is dan te verwachten dat dit verder op in de globale visie en visie/ontwerp deelzones wel meer duidelijk wordt en deze koppeling expliciet wordt gemaakt. Het ligt in de lijn van verwachtingen dat deze kansenkaarten ook ter hand werden genomen en verder in detail verfijnd voor de visievorming en inrichting van deelzones. Dit is echter niet duidelijk.

Globale visie

Dit hoofdstuk omvat de krijtlijnen voor een gebiedsgerichte visie en de bouwstenen ontwerp.

In het rapport staat vermeld dat de gebiedsvisie de strategische **krijtlijnen** bevat voor de versterking en verduurzaming van een multifunctionele Maarkebeekvallei. De krijtlijnen geven blijk van de ambitie die nagestreefd wordt en geven dus de hoofddoelstellingen weer voor de gebiedsvisie. Deze krijtlijnen houden rekening met de sociale, economische én ecologische waarden die de betrokken actoren aan het gebied toekenden. De gebiedsvisie van de Maarkebeekvallei is opgebouwd vanuit vier krijtlijnen die de hoofddoelstellingen vormen binnen deze visie en samen leiden tot een integraal toekomstbeeld voor de Maarkebeek. De vier krijtlijnen worden in het rapport nader verklaard.



Het is logisch dat de krijtlijnen, zijnde de hoofddoelstellingen van de gebiedsvisie bij aanvang opgemaakt en verduidelijkt worden, met name waar we samen met de partners naar toe willen. Dit moet een gezamenlijke ambitie en opgave van de partners zijn. Waar willen we samen voor gaan? Het is niet geheel duidelijk wanneer deze krijtlijnen tot stand zijn gekomen. Vanuit de gesprekken blijkt dat deze pas later in het proces opgemaakt en verduidelijkt werden naar aanleiding van de opmaak van het eindrapport. Ook zouden deze doelstellingen en de verdere uitleg ervan, voor alle actoren en zeker voor de partners van bij aanvang duidelijk en gedragen moeten zijn, opdat er voldoende eigenaarschap en commitment is. Verstaan de verschillende partners hetzelfde hieronder? In welke mate zijn er interpretaties en verschillende verwachtingen? Het is niet duidelijk of dit het geval is. In elk geval werden de doelstellingen pas later in het proces met de actoren én partners besproken (cf. werkatelier september 2017).

In het bestek dat in samenspraak met de partners werd opgemaakt, was het doel en de ambitie voor de opdracht meegegeven (zie bestek, p.17):

“Het doel van deze opdracht is te komen tot een gedragen en geïntegreerde gebiedsvisie die de globale ontwikkelingsrichting voor de Maarkebeekvallei zal aangeven voor zowel korte als lange termijn.

Deze gebiedsvisie zal als integraal toetsingskader fungeren voor de verdere ontwikkelingen binnen het gebied en heeft de volgende doelstellingen:

- *het bundelen en integreren van verschillende functies, thema's, problematieken en belangen binnen een gedragen gebiedsvisie;*
- *het bundelen en verbinden van actoren die betrokken zijn bij de ruimtelijke ontwikkeling en dit uit verschillende disciplines en vanuit diverse partijen om zo te komen tot een gezamenlijke visie en ambitie;*
- *aanreiken van een afstemmingskader voor lopende en toekomstige initiatieven en ingrepen binnen het gebied waarbij meerdere alternatieven in beeld kunnen worden gebracht;*
- *formuleren van prioriteiten, acties en deelprojecten en aanduiden van de betrokken actoren;*
- *vormen van een onderlegger voor overeenkomsten tussen verschillende partijen en actoren.*

Deze ontwikkelingsrichting omvat minimaal volgende ambities of beleidslijnen:

- *de Maarkebeekvallei wordt uitgebouwd als klimaatbestendige beekvallei en als een robuuste en veerkrachtige groenblauwe dooradering doorheen een klimaatgezond landschap, bestand tegen overstromingsrisico's op korte en langere termijn. In de gebiedsvisie wordt onder andere onderzocht waar en hoe de waterbergingscapaciteit plaatselijk kan verhoogd worden, bijvoorbeeld door hermeandering van de beekvallei;*
- *de Maarkebeekvallei wordt uitgebouwd tot een herkenbare beekvallei waarin aan de hand van een sectoroverschrijdende en integrale aanpak gestreefd wordt naar een hoge maatschappelijke meerwaarde."*

In het bestek staan zowel doelstellingen van het planproces als van de gebiedsvisie opgenomen. De krijtlijnen sluiten voornamelijk aan bij de vernoemde ambities of beleidslijnen. Vanuit de krijtlijnen is het duidelijk dat er een gebiedsgerichte benadering wordt nagestreefd. De krijtlijnen zijn strategisch van aard. Deze strategische doelstellingen zijn echter vaag en abstract. De tekstuitleg tracht deze te verduidelijken.

De globale gebiedsvisie zou moeten invullen hoe we deze doelstellingen kunnen bereiken, met name wat de mogelijke opties of scenario's hiervoor zijn. De visie en invulling hieraan door de potentiekaart en bouwstenen voor ontwerp en inrichtingsvoorstellen dienen concreter te maken hoe we deze doelstellingen kunnen bereiken en wat daar voor nodig is. Vanuit de krijtlijnen worden de **bouwstenen** voor het ontwerp gedefinieerd. Het rapport vermeldt:

"Deze bouwstenen zijn puntsgewijze ingrepen die de vallei versterken. De verschillende bouwstenen worden weergegeven in een potentiekaart die een langetermijnvisie en streefbeeld voor de Maarkebeekvallei vormt."

"De bouwstenen voor de valleivisie vormen puntsgewijze ingrepen die dienen om de kwaliteit van het gebied te versterken. De bouwstenen duiden potenties aan voor het gebied die binnen een langetermijnperspectief dienen bekeken te worden. Ze vormen als het ware een landschappelijke toolbox voor de inrichting van het gebied."

De verhouding en relatie tussen de doelstellingen (krijtlijnen) en het definiëren van bouwstenen ('landschappelijke toolbox') is niet duidelijk. Vanuit het rapport is niet duidelijk hoe en in welke mate de bouwstenen bijdragen tot de doelstellingen. Er lijkt een link of overgang tussen de krijtlijnen en de bouwstenen te ontbreken. De titel van het hoofdstuk heeft het ook over "bouwstenen ontwerp". Dan is de vraag pertinent of dit dan de globale gebiedsvisie voorstelt.

De bouwstenen zijn eerder te beschouwen als inrichtingsprincipes. Zo wordt gesproken over een "landschappelijke toolbox voor inrichting". Echter bestaan de bouwstenen uit een heterogene mix van doelstellingen en ambities, inspanningen, projecten, elementen van visievorming en inrichtingsprincipes. Die laatste zijn soms zelfs heel concreet en gedetailleerd. Deze perceptie ontstaat nog sterker doordat de samenhang en onderlinge relaties tussen deze bouwstenen ook niet duidelijk is. De nodige nuances dienen gemaakt te worden tussen bouwstenen die vanuit een publiek optreden, dan wel op initiatief van particulieren en landbouwers genomen kunnen worden, al dan niet op basis van vrijwilligheid of al vervat in lopende (beleids)initiatieven.

Het statuut van deze voorstellen is niet duidelijk, evenmin is er een nuance aanwezig van korte en (middel)lange termijn zoals ook gevraagd werd door de opdrachtgever (cf. bestek opdracht en rapport zelf). Vandaar dat het voor actoren en zelfs partners in het proces heel onduidelijk of verwarrend overkomt, wat ook duidelijk blijkt uit de gesprekken en analyse. Dit is ook mede gebleken in de eindfase

naar goedkeuring voor het eindrapport. Het is niet duidelijk welk gewicht of tijdshorizon aan deze voorstellen gegeven worden, laat staan wat de draagwijdte en concrete impact zijn. Evenmin wordt sterk ingegaan op de haalbaarheid van deze voorstellen of de wijze waarop dit gerealiseerd kan gaan worden (instrumentarium). Dit alles wordt niet concreet of duidelijk genoeg in het document gekaderd. Het verdere proces voorziet dit verder uit te klaren, zij het eerder pas in de uitvoeringsfase. Het is maar de vraag of dit niet (te) laat in het proces wordt voorzien en dus niet eerder sterker op ingezet kon worden. Deze verwachting wordt mee gecreëerd doordat sommige voorstellen wel heel gedetailleerd zijn, terwijl andere eerder vaag blijven.

Deelgebiedsvisies

In het eindrapport is het hoofdstuk van de 6 deelgebiedsvisies een omvangrijk deel geworden. De deelzones hebben in het planproces dan ook een belangrijke focus gekend. Dit is ook te verwachten in het verlengde van het riviercontract. In het eindrapport komen de deelzones uitgebreid aan bod en wordt een goede weergave gegeven van het doorlopen proces en afwegingen. Echter stelt zich de vraag of de rapporten van de werkateliers zelf die in bijlage van het rapport worden opgenomen nog een toegevoegde waarde bieden ten opzichte van dit hoofdstuk. Doorheen de evaluatie werd al meermaals stil gestaan bij de deelgebiedsvisies. Het is niet de bedoeling van de opdracht om een inhoudelijke evaluatie te houden. Ook bij de deelgebiedsvisies komen bedenkingen terug, zij het minder uitgesproken. Zo is er beperkt een nuance aanwezig voor een korte, middellange en lange termijn. Evenzeer komen elementen van haalbaarheid en realiseerbaarheid minder duidelijk aan bod, dit terwijl in de praktijk er meer acties en inspanningen hierrond zijn gebeurd.

Conclusie

De conclusie geeft blijk van terechte vaststellingen. De conclusie spreekt terecht dat het planproces en de gebiedsvisie eigenlijk een gebiedsprogramma vormt. De gebiedsvisie valt uiteen in deelprojecten, ingrepen en acties, dit zowel op korte, middellange en lange termijn. Het valt op dat er in de conclusie vaak naar 'later' wordt verwezen voor het zoeken en benutten van opportuniteiten, kansen, hefboomen of een "grotere strategie". Hierdoor lijkt het dat er opportuniteiten en kansen (nog) niet of te weinig benut werden tijdens het planproces. Het is net de uitdaging om hier tijdens het planproces al naar op zoek te gaan en deze te valideren.

Actieplan

Een actieprogramma vormt de kern van de implementatiecapaciteit en het engagement van de kernactoren.

Vanuit de analyse en gesprekken zijn er de volgende bedenkingen bij het actieprogramma:

- Het actieprogramma kent een sterke en primaire focus op de deelzones. Dit getuigt van het gewicht dat de deelzones krijgen bij de gebiedsvisie en actiegerichtheid.
- Er is geen koppeling met de doelstellingen van de gebiedsvisie voorzien. Sommige doelstellingen (cf. krijtlijnen) werden nauwelijks of beperkt vertaald in acties of inspanningen.
- Het actieprogramma lijkt (te?) los te staan van de rest van het rapport. Er zijn in het rapport geen verwijzingen voorzien naar acties van het actieplan.

- In het programma zijn acties met verschillend statuut door elkaar opgenomen: prioriteiten (korte/lange termijn), projecten/acties/onderzoek of inspanningen. De afhankelijkheden en relaties tussen de acties zijn niet duidelijk
- Het programma werd vaak beperkt ingevuld (bijv instrumenten/subsidies, financiering, engagementen)
- Het is wenselijk ook een overzicht te bieden van acties en inspanningen die in realisatie zijn of uitgevoerd werden (dynamisch karakter)

Vaak wordt de opmaak van een actieprogramma uitgevoerd als een verplicht nummer op het ‘einde’ van de rit. Ook hier gebeurde dit slechts in de laatste rechte lijn. Gezien de context werd er minder aandacht aan besteed door actoren en getuigt hieruit een minder gezamenlijke opgave. Het is niet zinvol dat het consortium hierin de eerste aanzet geeft. Op basis van de aanzet heeft de provincie dit verder opgenomen en vervolgens binnen het projectteam overlopen, besproken en gewijzigd. Het is wenselijk dat dergelijk actieprogramma door de partners gezamenlijk wordt opgemaakt (bijv. in werksessie), waarbij het consortium of procesbegeleiding ondersteunt en faciliteert. Ook is het van belang dat het actieprogramma niet op het einde van de rit, maar tijdens en zelfs liefst bij aanvang van het proces geïnitieerd wordt en tijdens het proces verder aangevuld. Het actieprogramma dient zelf ook dynamisch te zijn en acties binnen het planproces zelf ook te omvatten.



5. BEVINDINGEN VANUIT DE ANALYSE

Onderstaand vindt u een aanzet van bevindingen vanuit de analyse. Deze worden tijdens de opdracht nog verder aangevuld. Hierbij gaan we in op de efficiëntie en effectiviteit van het proces en de gevolgde aanpak. Eveneens staan we stil bij de implementatiecapaciteit van het eindrapport. Tenslotte lijsten we op welke sterktes en knelpunten het planproces kende, alsook welke potenties mogelijks onderbenut bleven.

5.1. Effectiviteit van het proces en gevolgde aanpak

In hoeverre vormde het gevoerde planningsproces een meerwaarde voor de output van de besluitvorming? Heeft dit tot een beter geïntegreerde en gedragen visie geleid, met een grote kans op effectieve implementatie?

Het eindrapport van de gebiedsvisie werd niet goedgekeurd in de beleidsgroep. Op heden is het proces van de gebiedsvisie ook on hold gezet. Dit geeft duidelijk aan dat er tekortkomingen waren in het planningsproces om een meerwaarde te kunnen betekenen voor de besluitvorming. Op zich heeft het gevoerde proces niet geleid tot een gedragen visie bij alle actoren, wel bij de meesten. De effectieve implementatie van de gebiedsvisie, in het bijzonder van de globale visie lijkt op het eerste zicht wat verder af. Wat de deelzones betreft, dient nog verder werk gemaakt te worden van inzicht in (milieu)impact, instrumenten en haalbaarheid. Deze acties waren deels al geïnitieerd.

Er lijkt vooral nog draagvlak om in rechte lijn werk te maken van de realisatie van de GOG's, vooreerst deze aan de Ter Borgh- en Romansmolen. Dit is mee ingegeven door het uitblijven van zichtbare resultaten voor deze deelzone om prioritair werk te maken van oplossingen voor wateroverlast.

Het proces en de gevolgde aanpak hebben een bijdrage geleverd voor de besluitvorming en zal ook een meerwaarde leveren. Het werk dat geleverd werd, heeft namelijk zijn merites, ook voor de verdere stappen tot realisatie (zo werd het bijvoorbeeld gebruikt ter ondersteuning van een projectaanvraag voor de subsidieoproep Water-Land-Schap). De rem op de doorstart van verdere procedurestappen doet hier geen afbreuk aan.

Het gebiedsgericht planproces is in essentie een creatieproces. Hierbij moet de nodige energie en aandacht gaan naar dialoog en afstemming om een win-win na te streven en belangen van partners als belangrijke drivers in het gebiedsgericht proces mee te dienen. Het is eigen aan de praktijk dat vaak de focus sterker gelegd wordt op de inhoud en ontwerp, resulterend in rapporten, zonder ook voldoende energie te (blijven) geven aan samenwerking en afstemming van leidende principes en politieke realiteit.

Om een effectief proces te voeren moet dan ook de nodige aandacht besteed worden aan de aanpak. In het planproces is de gespannen relatie tussen een projectmatige aanpak (projectmanagement, gericht op efficiëntie en voortgang) en een procesmatige aanpak (procesmanagement, gericht op draagvlak, consensus, onderhandeling, compromissen) duidelijk merkbaar. Beide sluiten elkaar niet uit maar kennen wel een gespannen relatie in dergelijke complexe besluitvormingsprocessen. Enerzijds is er de valkuil van een fuik van projectmanagement wat kan leiden tot blokkage, anderzijds is er de valkuil

van stroperigheid van processen wat op zijn beurt tot frustraties kan leiden. Het evenwicht hierin bewaren is niet evident.

Om de effectiviteit na te gaan, bekijken we ook de doelmatigheid van het proces. In de documenten staat dat het planningsproces concreet de volgende functies heeft:

- Bundelen en verbinden van verschillende thema's en belangen, de zogenaamde win-win situaties, waardoor de kwaliteit van de plek en omgeving een meerwaarde krijgt en er een (nieuwe) eigen identiteit ontstaat. Er wordt samengevat kwaliteit toegevoegd;
- Bundelen en verbinden van actoren die betrokken zijn bij de ruimtelijke ontwikkeling en dit uit verschillende disciplines en vanuit diverse partijen om zo te komen tot een gezamenlijk visie en ambitie;
- Bundelen van termijnen waarbij korte termijn acties (quick wins) als het ware reeds de richting naar het lange termijn perspectief uitzetten. Ruimtelijke ontwikkelingen kunnen immers lang duren en het is belangrijk om regelmatig voortgang en succes te laten zien.

In tegenstelling tot de twee eerstgenoemde functies, lijkt voornamelijk laatstgenoemde functie minder belicht te zijn en niet tot de nodige resultaten te hebben geleid.

Het planproces zelf had de volgende hoofddoelstellingen:

1. Geïntegreerde aanpak van wateroverlast
 - o Focus waterveiligheid verbreden
 - o Overkoepelende valleivisie die acties verbindt
 - o Op zoek gaan naar slimme koppelingen en win win's met andere functies
 - o Verhogen maatschappelijke meerwaarde en ruimtelijke kwaliteit van ingrepen
2. Focus voeren op een open proces.
 - Proces naar eindresultaat is minstens even belangrijk
 - Participatieve + coproductieve wijze
 - Identiteit van de beek versterken: samen nadenken over omgeving en rol en functie van de beek hierin

Er ging veel aandacht naar laatstgenoemde hoofddoelstelling. Wat de geïntegreerde aanpak van wateroverlast betreft, werd de focus op waterveiligheid verbreed en een maatschappelijke meerwaarde en ruimtelijke kwaliteit van vooropgestelde maatregelen nagestreefd. Echter zijn de doelstellingen naar overkoepelende en verbindende valleivisie en het realiseren van slimme koppelingen en win-wins niet naar bevrediging gekomen.

Een belangrijk aandachtspunt vormt het sneller schakelen naar (gefaseerde) implementatie. Het uitwerken van een gebiedsvisie (zelfs korte termijn, niet enkel lange termijn) sluit niet uit dat (deel)projecten al doorstarten of gerealiseerd worden (prioriteiten) nog voor de visie is "afgeklopt". Zeker indien prioriteiten spelen. Wel dient de interferentie en wisselwerking de nodige aandacht te krijgen. Zo konden de GOG's Romans/Ter Borghst sneller tot verdere voorbereiding/doorstart uitvoering gaan aangezien ervoor zelfs nog een geïntegreerd planproces doorlopen moet worden. Dit kan door dit in te bedden in het ruimere proces en slim te koppelen. Dit is deels gebeurd, echter was het mogelijk veel sneller al te schakelen gezien de context. Ook is het een gemiste kans om afwegingen van milieu impact al mee te nemen bij de opmaak van de gebiedsvisie. Zo kan een strategische milieubeoordeling de visievorming en ontwerp mee voeden en onderbouwen en parallel binnen het planproces voor de

gebiedsvisie lopen. Dit ging in sterke mate kunnen leiden tot een hogere efficiëntie én effectiviteit, alsook de besluitvorming mee faciliteren.

5.2. Efficiëntie van het proces en gevolgde aanpak

Staan de extra kosten en tijd van het gevoerde planningsproces in verhouding tot het resultaat (een beter geïntegreerde en gedragen visie)?

Het planproces nam van bij verkenningsfase tot en met december 2017 zo'n 2,5 jaar in beslag. Er werd een intensief planproces doorlopen. Uiteraard wordt het proces gekenmerkt door meer intensieve perioden. De beleidsgroep van 12 december 2017 is echter geen eindpunt, het planproces liep ook verder met de doorstart van de uitvoeringsfase (die al lopende was). Er is nog geen concreet inzicht in de grootteorde van budgetten en inzet van mensen voor het planproces. Naar alle verwachting staat de inzet van tijd en mensen niet in verhouding tot het (voorlopig) resultaat, al is dit ook mogelijks nog te vroeg om in zijn totaliteit te kunnen beoordelen. Het blijft een langdurig proces, zeker in relatie tot de aanleiding, omvang en urgente problematiek. Al is dit verre van uitzonderlijk voor dit type planprocessen. Als we de ruimere context beschouwen waarbinnen het planproces zich bevindt, zijn toch op relatief korte tijd stappen gezet. Het gebiedsgericht proces bood echter opportuniteiten om sneller en parallel te schakelen, in het bijzonder voor de doorstart van planproces voor GOG's en de signaalgebieden. Eveneens kon ingezet worden op kortere en nog intensievere trajecten binnen het proces. Uiteraard betekent dit ook een weerslag op de nodige beschikbare capaciteit. Op het einde van de rit kan echter blijken dat dit efficiënter én effectiever blijkt. Uiteraard kan men ook afwegen om prioriteiten in focus te leggen en selectiever in te zetten op deelzones, waarbij rekening wordt gehouden met de beschikbare capaciteit.

De opzet van de werkateliers zijn wel efficiënt om op snelle manier tot een beter ontwerp te komen met de betrokken actoren en vanuit verschillende disciplines. Het is een methode die op sterk gebundelde wijze plaatsvindt en toelaat om op korte tijd stappen vooruit te nemen. Zoals al aangehaald is de navolging dan weer minder efficiënt geweest en gerekt over een langere periode. Ook hier spelen capaciteit, keuzes en prioriteiten een belangrijke rol.

Zoals hoger ook besproken, is de opmaak van rapportages, verslaggeving en zeker het eindrapport weinig efficiënt verlopen. Niettegenstaande het eindrapport op korte tijd vorm kreeg, kostte het veel tijd en energie om dit nog tot een resultaat te leiden.

5.3. Implementatiecapaciteit van het eindrapport

Biedt de gebiedsvisie de nodige organisatorische handvaten om een effectieve en efficiënte uitvoering ervan te faciliteren?

Zoals in de beschrijvende analyse van het eindrapport en het proces vermeld, schiet het eindrapport te kort wat de implementatiecapaciteit betreft en biedt het niet de nodige organisatorische handvaten om een effectieve of efficiënte uitvoering te faciliteren. Dit is door meerdere redenen ingegeven:

- Beperkt onderscheid en inzicht in korte en lange termijn alsook onduidelijkheid in prioriteiten en statuut van visie en maatregelen
- Beperkte slimme koppeling of win-win met lopende initiatieven of beleid
- Te weinig reflex en inbreng van haalbaarheid en uitvoerbaarheid (realisatiegerichtheid) in het rapport zelf. Ook wat de gevolgen zijn voor zij die een directe (ruimtelijke) impact kennen of minstens welke onderzoeken zullen plaatsvinden in verdere stappen.

- Minder afweging en doorzicht naar instrumentarium om tot implementatie over te gaan
- Beperkt dynamisch karakter van rapport, blijft eerder statisch als weergave/verantwoording van proces dan toekomstgericht of nodige engagementen en samenwerking
- Weinig slagkracht en organisatorische handvaten van het actieprogramma voor implementatiecapaciteit
- Geen brede gedragenheid van het rapport, in het bijzonder niet door één van de partners. Het rapport getuigt van weinig eigenaarschap door de initiatiefnemers, enkel vanuit de provincie.

5.4. Sterktes, knelpunten en potenties

Onderstaand staan we stil bij de voornaamste sterktes, knelpunten en de onderbenutte potenties bij het planproces voor de gebiedsvisie Maarkebeekvallei. Deze werden binnen de procesevaluatie samen gedetecteerd en geselecteerd vanuit de analyse, interviews en de reflectiesessies over het planproces.

5.4.1. Sterktes

Wat zijn de sterke punten van het gevoerde proces? Het zijn punten die zeker behouden kunnen of moeten blijven bij toekomstige planprocessen, eventueel zelfs nog verder verbeterd, ook al lijken deze sterke punten nog niet optimaal benut in het planproces gebiedsvisie Maarkebeek.

Werkateliers en actorenoverleg

Het concept van de werkateliers maar ook de aanpak van het actorenoverleg werd algemeen ervaren als een sterkte in het traject, zowel wat betreft het format, de organisatie als de dynamiek die werd gecreëerd. Op een co-productieve wijze worden lokale (terrein)kennis en creativiteit aangeboord. Verschillende disciplines en expertise worden ontsloten en geïntegreerd. Het wordt ervaren als een goede en compacte manier om tot een degelijk ontwerp en inrichtingsvoorstellen van een gebied te komen. Dit op basis van openheid, een vroege betrokkenheid van actoren en kennisbegrip van andere disciplines en invalshoeken. Op korte termijn worden er veel kennis en inzichten bekomen die ook geïntegreerd worden. Hierdoor ontstaat een gemeenschappelijke kennisbasis en een gedragenheid voor de voorstellen.

Geïntegreerde aanpak

Een geïntegreerde aanpak stond als doelstelling voor het proces voorop en wordt als meerwaarde gezien voor het proces. Een sterkte is om de problematiek van wateroverlast te overstijgen en open te trekken naar andere functies en disciplines om dit integraal te benaderen en te confronteren. In de multidisciplinaire aanpak kwamen meerdere invalshoeken en expertises aan bod. Hierbij werden technische ontwerpen van infrastructuuringrepen overstegen en verrijkt. Niet enkel werd oplossingsgericht te werk gegaan, maar werd ook ingegaan op de oorzaken van de problematiek en uitdagingen. Dit werd ervaren als een vernieuwend en interessante aanpak.

Communicatie

Tijdens het traject werd veel tijd en energie geïnvesteerd in communicatie. Niet enkel zijn meerdere communicatiekanalen ingezet, ook de wijze van communicatie wordt ervaren als toegankelijk en begrijpelijk. De uitdaging bestaat erin ook een communicatie in twee richtingen mogelijk te maken. Een aandachtspunt is dat er in de eindfase door het uitblijven van een consensus geen terugkoppeling aan

alle betrokken actoren meer plaatsvond van de bevindingen in het eindrapport wat enigszins afbreuk doet aan de inspanningen communicatie en participatie.

Participatieve aanpak

Het proces is bij aanvang opgevat als een participatief proces waarbij zelfs coproductie vooropgesteld werd (cf. werkateliers). De participatie staat daarbij in functie van lokale gebruikers en bewoners. De participatieve aanpak bracht actoren samen en kende zijn doorwerking. Er werd al geleerd uit dit piloottraject en de participatiestrategie werd verder geprofessionaliseerd (stakeholder-/krachtveldanalyse). Een aandachtspunt hierbij is om de strategie ook meer doelgroepgericht te maken. In dit proces was het wenselijk om een meer gerichte strategie te voeren naar specifieke doelgroepen, bijvoorbeeld burgers die een impact kennen van grootschalige infrastructuuringrepen.

Pilootproject

Het hele traject en de aanpak was een pilootproject en was gekenmerkt door zijn innovatief karakter. De ruimte voor experimenteren én hieruit ook lessen trekken worden beschouwd als een sterkte.

5.4.2. Knelpunten

Wat waren de belangrijkste knelpunten in het planningsproces? Het zijn aandachtspunten die een rem vormden op de tijdsefficiëntie, kostenefficiëntie en effectiviteit ervan? Wat is de vermoedelijke impact van deze knelpunten op de effectiviteit en efficiëntie van het besluitvormingsproces, de visie en het draagvlak voor de implementatie ervan?

Scope en doelstellingen van het proces

De scope en doelstellingen van het planproces (en de gebiedsvisie) waren niet eenduidig voor alle partners. Er blijken bij de partners verschillende interpretaties en verwachtingen van de scope en doelstellingen. Het is hierbij belangrijk om rekening te houden met de belangen van alle partners. Deze werden bij aanvang van het proces nochtans besproken, echter waren deze bij aanvang nog algemeen of vaag van aard. De scope en de doelstellingen waren nog te open geformuleerd en te multifocaal. De scope en doelstellingen werden pas meer concreet naarmate het proces (eerder organisch) vorderde, in het bijzonder wat de consequenties van de scope en doelstellingen konden zijn. Op het moment dat spanningen hierover merkbaar werden, werd niet voldoende stilgestaan bij een mogelijke wijziging of aanscherping van de doelstellingen.

Politieke betrokkenheid en besluitvorming

Tijdens het proces was er onvoldoende tussentijdse (politieke) terugkoppeling en open communicatie tussen de betrokken besturen, ondanks de vele overlegmomenten. De beleidsgroep kwam in de visievormingsfase slechts beperkt samen. De beleidsgroep kwam voornamelijk samen naar aanleiding van formele mijlpalen bij het afsluiten van de procesfasen. Er was geen duidelijk (gedelegeerd) opdrachtgeverschap. Betrokken bestuurders werden te weinig op voorhand geïnformeerd over de participatiemomenten (bijv. werkateliers). Bij de opmaak van rapporten werd er geen duidelijke vertaling of beleidssynthese opgemaakt voor de betrokken besturen, met duiding van de ambitie, statuut en consequenties van de voorstellen en visie.

Samenwerking, teamwerking

De rollen én verantwoordelijkheden van de partners werden bij aanvang onvoldoende afgebakend en bleken tijdens het proces onduidelijk voor sommige partners en medewerkers. Er was geen duidelijk

kader voor de samenwerking en er werden geen specifieke afspraken gemaakt voor de rollen en samenwerking zelf. Zo zijn geen regels van omgang en samenwerking opgemaakt en doorgesproken. Er was ook rolverwarring bij de medewerkers aan het traject, mee ingegeven vanuit een vermenging van verschillende rollen die opgenomen moesten worden en geen duidelijke afspraken. Er wordt ook aangegeven dat er onbegrip en spanningen waren binnen het projectteam. Ook de rol en doelstellingen van de verschillende overlegplatformen konden scherper bepaald worden.

Externe ondersteuning

De verwachtingen van externe ondersteuning werden niet voldoende ingelost. Het profiel bleek te eenzijdig en te weinig multidisciplinair voor de context en complexiteit van de opdracht. Verschillende gevraagde expertises zoals betreffende landbouw en haalbaarheid werden niet (voldoende) ingebracht. De beschikbare expertise en ondersteuning van procesbegeleiding werd niet voldoende benut binnen het consortium. De aansturing van het consortium was onvoldoende en gebeurde niet gezamenlijk vanuit de partners. De aansturing en samenwerking binnen het consortium zelf kon duidelijk beter, achteraf bekeken was er een verkeerde taakverdeling volgens de aanwezige en beschikbare expertises binnen het consortium. In het bijzonder werden de verwachtingen van tijdige en kwalitatieve rapportage niet of te laat in het traject ingelost.

Realisatiegerichtheid

De balans tussen visievorming en regie enerzijds en schakelen naar uitvoering anderzijds zat niet goed. De ondernomen stappen om al tot uitvoering van deelzones over te gaan waren te weinig zichtbaar voor de partners en actoren. Er kon nog meer ingezet worden op haalbaarheid, draagvlak en de afweging en inzet van instrumenten. Gezien de korte doorlooptijd van het hele proces en de grote belangen die speelden, is dit van belang. Een gebiedsgerichte werking met als ambitie om op korte termijn realisaties op terrein te verwezenlijken vergt een aangepaste aanpak en duidelijke rol van visievorming hierin. Dit vergt eveneens de nodige kennis en ervaring om (sneller) tot realisatie over te gaan. De uitdaging bleef om sneller tot (kleinere) realisaties over te gaan (quick wins), desnoods de realisatie van kleinschalige ingrepen of acties op terrein. Een globale gebiedsvisie én uitwerken van 6 deelgebieden in de doorlooptijd was te ambitieus. Achteraf gezien was het wenselijk om selectiever in te zetten op enkele deelzones en de nodige acties compacter in de tijd te voorzien. Er was de opportuniteit om al kort na het succesvolle werkatelier het geïntegreerd planproces voor Romans-/Ter Borcht formeel op te starten.

Omgaan met procesdynamiek

In het proces was het niet eenvoudig om met de dynamiek om te gaan. Signalen werden mogelijk onvoldoende duidelijk gegeven, echter ook onvoldoende opgevangen en er effectief genoeg mee aan de slag gegaan. Het omgaan met tegenslag, issues als (potentiële) conflicten bleek niet evident. Hierbij werden de (conflict)issues en hun mogelijke impact en invloed onderschat. Deze issues werden niet steeds in relatie tot de focus en hoofdlijnen van het proces en de gebiedsvisie geplaatst. Een specifiek aandachtspunt is het respecteren en omgaan met de bevoegdheden van de verschillende bestuursniveaus die samen het proces wensen te voeren. Hiervoor zijn specifieke vaardigheden en capaciteit nodig.

Beschikbare middelen

Een aandachtspunt in het proces was de inzet en benodigde beschikbare middelen, dit zowel wat tijd, financiële middelen en capaciteit van inzet van mensen betreft. Het proces begon eerder kleinschalig waardoor de beschikbare middelen en personeelscapaciteit voldoende was. Het proces werd meer complex en meerdere rollen en taken moesten opgenomen worden. Dit bracht een hogere werklast

met zich mee zonder de nodige capaciteit hiervoor vrij te kunnen maken. Het proces werd op relatief korte doorlooptijd doorlopen. Enerzijds wordt dit als te kort aanvoeld en was extra tijd wenselijk of zelfs nodig geweest, bijvoorbeeld om in laatste rechte lijn te gaan temporiseren of het proces tijdelijk op te schorten. Anderzijds wordt aangegeven dat sommige onderdelen van het proces ook compacter konden gebeuren. In dat laatste geval moeten er natuurlijk ook prioriteiten gelegd worden rekening houdend met de beschikbare middelen en capaciteit. Een specifiek aandachtspunt is dat er door de laattijdige oplevering van een ontwerp eindrapport nog te weinig tijd was om een kwalitatief eindrapport af te werken en vooral het document van de gebiedsvisie ingang te laten vinden bij sleutelactoren (draagvlak) en knelpunten door te praten.

Globale gebiedsvisie en rapport

Vanuit de analyse is duidelijk dat er aandachtspunten zijn bij wat een gebiedsvisie dan wel (niet) moet zijn wat inhoud, diepgang en statuut betreft. Verschillende inhoudelijke accenten wegen te sterk en onevenredig door en doen afbreuk aan de scope en doelstellingen van het proces en de gebiedsvisie, dit terwijl andere inhoudelijke accenten dan weer onderbelicht bleven. Wat een gebiedsvisie wel of juist niet kan of moet inhouden, werd pas (te) laat in het proces concreet en duidelijk. Het statuut van de gebiedsvisie en maatregelen bleef onduidelijk. Ook werd de oorspronkelijke opzet van de gebiedsvisie niet in praktijk gezet, waarvoor het consortium ook een verantwoordelijkheid draagt. Zo werden geen ontwikkelingsscenario's op korte en lange termijn opgemaakt. Eveneens schoot het eindrapport als weergave van de gebiedsvisie tekort. Er worden vragen gesteld bij het te concreet detailniveau van de gebiedsvisie en de beperkte implementatiecapaciteit dat het rapport biedt. Er werd bij aanvang en vooral tijdens de opdracht niet concreet genoeg doorgesproken wat er wel en niet in het eindrapport moet komen te staan en welk detailniveau wenselijk is voor een globale gebiedsvisie. Het rapport werd in een laatste rechte lijn nog maximaal aangepast en bijgestuurd, echter kon dit het bestuurlijk draagvlak niet ombuigen.

5.4.3. Potenties

<i>Zijn er onderbenutte potenties in het planproces?</i>
--

Ontsluiten en benutten van verzamelde kennis

De verzamelde kennis tijdens het traject werd te weinig aangewend en kende een beperkte doorwerking. Zo werd er samen met de actoren veel waardevolle informatie verzameld tijdens de initiatiefase (cf. atlas). Eveneens ontsluit een format van werkatelier en actorenoverleg veel nuttige informatie en creëert dit ook verwachtingen.

Belangen van de partners in het proces

De uitgesproken en gedeelde belangen van de verschillende partners in het traject – met name op korte termijn maatregelen treffen om de overstromingsrisico's te verminderen – gaf een opportuniteit in het traject om vanuit een gedeelde gemeenschappelijke opgave een dynamiek te creëren én vast te houden. Om deze actoren te laten blijven aanhaken en engageren, kon in navolging van de werkateliers een verder doorgedreven en meer zichtbare schakeling naar projectrealisatie gebeuren (i.h.b. inzicht in impact, haalbaarheid en inzet van instrumenten). De gedeelde belangen boden de opportuniteit om de samenwerking meer kracht bij te zetten door bijvoorbeeld samenwerkingsovereenkomst(en) en gedeelde verantwoordelijkheden.

(Nieuwe) regelgeving en instrumenten tijdens proces

In navolging van de tendens van de laatste jaren in ruimtelijke planning en beleidsplanning om meer in te zetten op procesvoering, participatie en partnerschap, zijn meerdere regelgevende en beleidsinitiatieven genomen, ook in functie van realisatiegerichtheid. De initiatieven die op stapel stonden of zelfs operationeel waren, boden tijdens het traject een opportuniteit: instrumenten landinrichtingsdecreet, geïntegreerd planningsproces RUP met een verdere integratie van effectbeoordeling en de inzet van instrumenten voor de uitvoering,...

5.4.4. Bedreigingen

Met welke (externe) bedreigingen en hinderpalen heeft het planproces te maken gehad? Het zijn hinderpalen waarbij het planningsproces zelf niet de handvaten heeft om deze om te buigen maar wel dient mee om te gaan en een impact kennen op het traject.

Politieke context

Tijdens het traject en de legislatuur hebben twee bestuurswissels plaatsgevonden, met name de bevoegde deputé voor ruimtelijke ordening en een burgemeesterswissel bij de gemeente Maarkedal. Dit heeft een impact op de continuïteit en mogelijks ook andere accenten die gelegd worden. Ook de aanloop naar de verkiezingen in het najaar van 2018 hebben logischerwijze een rol gespeeld voor de politieke gevoeligheden en het politiek draagvlak voor de gebiedsvisie en het eindrapport.

Landbouwbeleid

Vanuit Vlaams en Europees beleid is er een sterke druk op de lokale landbouw, dit vanuit toenemende gronddruk, strengere milieunormen en regelgeving (cf. PAS, nitraatrichtlijn,...). Dit creëert meer onstabiliteit in de sector. Zolang de problematiek toeneemt en geen (integrale) oplossingsrichtingen voor de leefbaarheid van de landbouw gezocht worden, is er minder ruimte om zich vanuit de (kleinschalige) landbouw positief te engageren in het planproces en voelen landbouwers zich ook sneller in een defensieve houding geduwd.

Wantrouwen van burgers in de overheid

In het traject was bij burgers een hardnekkig wantrouwen in de overheid en in het bijzonder de besluitvorming merkbaar bij het streven naar een open en transparant proces. Dit wantrouwen was tijdens meerdere participatiemomenten te merken.

Spanning in relatie tussen natuur- en landbouwsector

De vertroebelde relatie tussen de natuur- en landbouwsector speelt volgens sommigen ook hier een belangrijke rol als contextuele factor. Nochtans is het hand in hand gaan van kleinschalige landbouw en natuur ook net een kwaliteit van de streek.

DEEL 2

INZICHTEN & AANBEVELINGEN

‘Een visie zonder actieplan, actie en middelen blijft een droom’

(Antoine de Saint Exupéry)

6. REFERENTIEPROJECTEN

In dit hoofdstuk wordt het besluitvormingsproces van enkele referentieprojecten (of liever processen) nader bekeken om na te gaan welke elementen hieruit meegenomen kunnen worden voor de evaluatie en de aanbevelingen in het bijzonder. Uiteraard is het hierbij van belang steeds rekening te houden met de specifieke context van elk besluitvormingsproces. De referentieprojecten werden gericht geanalyseerd met een meer beperkte diepgang dan het proces Maarkebeekvallei. Deze analyse gebeurde in grote mate via desktopanalyse aangevuld met de ervaringen van het onderzoeksteam. Allicht blijven bepaalde sterktes en aandachtspunten voor deze referentieprojecten onderbelicht. Voor meer informatie en duiding over de specifieke referentieprojecten wordt verwezen naar specifieke kanalen.

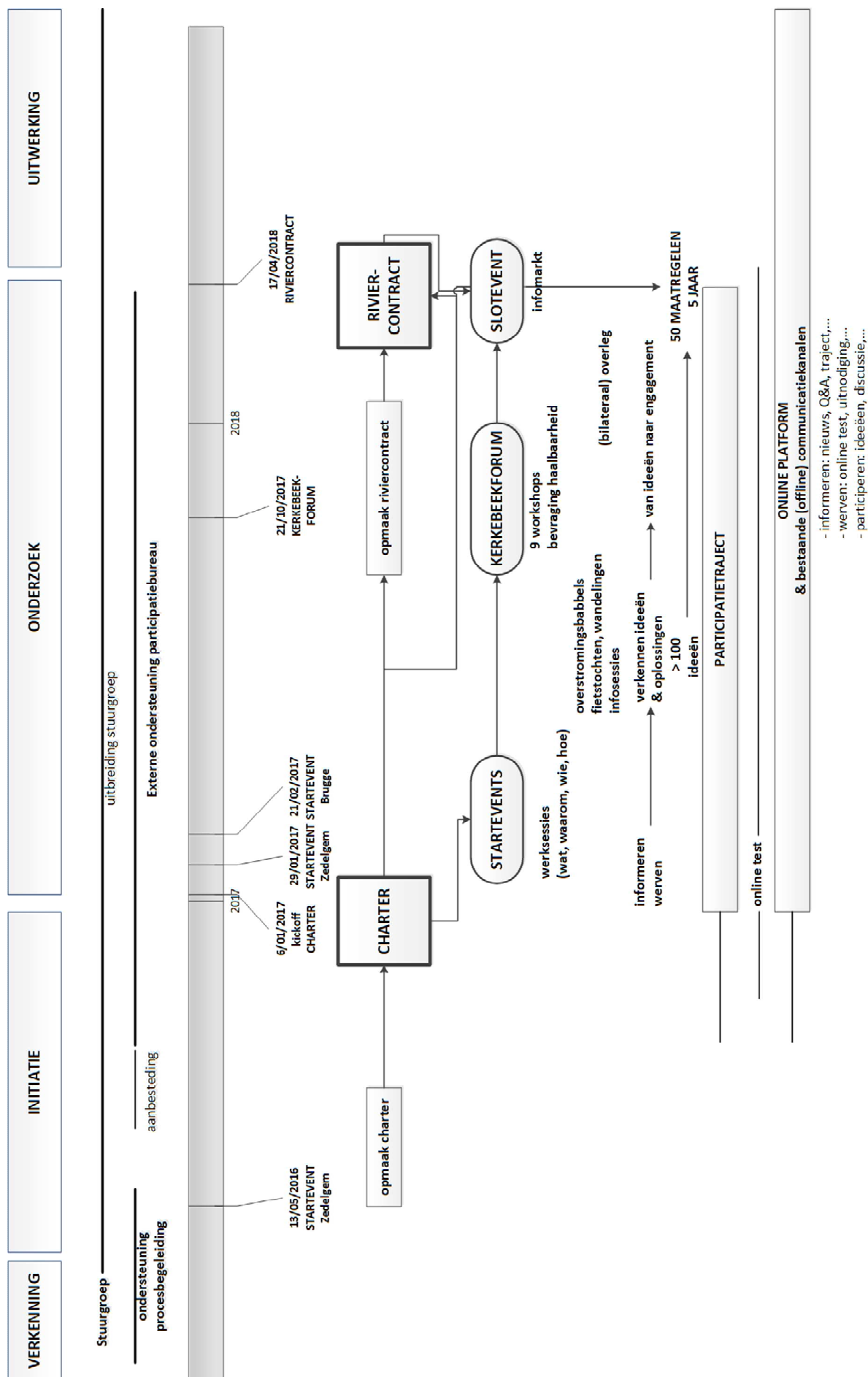
6.1. Riviercontract Kerkebeek

Het proces tot opmaak van een riviercontract voor de Kerkebeekvallei maakt deel uit van de evaluatie omwille van de mogelijke elementen die we hieruit kunnen meenemen voor de aanbevelingen, in het bijzonder voor leerpunten voor het op te zetten proces tot opmaak riviercontract voor de Zwalmvallei (zie verder). Hieronder worden enkele elementen toegelicht die nuttige inzichten leveren voor de evaluatie. Ter illustratie werd een schematisch overzicht gemaakt van het proces riviercontract Kerkebeek waarbij specifieke elementen in beeld worden gebracht ter begeleiding bij de tekst, dit evenwel zonder een volledigheid na te streven.

6.1.1. Context

In de vallei van de Kerkebeek werden vanuit de bevoegde overheden al meerdere maatregelen en ingrepen uitgevoerd om het overstromingsrisico in het gebied te verminderen. Begin 2017 ondertekenden de provincie West-Vlaanderen, de Vlaamse overheid, Zedelgem en Brugge een charter waarmee ze zich engageren om samen met alle betrokkenen maatregelen te zoeken die het overstromingsrisico verminderen. Maatregelen en oplossingen – ook bijkomende – moeten ook gedragen en uitgevoerd worden door alle betrokken burgers, bedrijven, verenigingen,... De Vlaamse Milieumaatschappij (VMM) startte in navolging van het charter een proces om alle betrokkenen op een participatieve manier te betrekken om tot een riviercontract te komen. Een van de doelstellingen van het traject was ook om het bewustzijn en de weerbaarheid van alle betrokkenen tegenover (huidige én toekomstige) overstromingsrisico's te verhogen. Meer toelichting bij de opzet van en informatie over het proces kan u vinden op kerkebeek.riviercontract.be.

Er is een duidelijk verschil met de opzet van het planproces gebiedsvisie Maarkebeekvallei. Bij de Maarkebeek werd een participatief proces gevoerd in navolging van het riviercontract Maarkebeek dat op relatief korte periode opgemaakt werd. Het riviercontract Maarkebeek was een pilot. De opzet en aanpak om tot een riviercontract te komen werd ondertussen bijgestuurd. Bij de Kerkebeek werd in navolging van het gemeenschappelijk engagement in een charter, een participatief proces doorlopen om te komen tot een riviercontract. Deze participatieve intensieve aanpak wordt vandaag doorgetrokken voor de opmaak van toekomstige riviercontracten.



6.1.2. Scope en doelstellingen

Er werd bewust geopteerd om de scope en doelstellingen te focussen op het verminderen van het overstromingsrisico in de Kerkebeekvallei, dit rekening houdende met de principes van meerlaagse waterveiligheid (cfr. 3P: protectie, preventie, paraatheid). Er waren minder bijkomende of nauwelijks nieuwe grootschalige infrastructurele ingrepen als protectieve maatregelen aan de orde voor de Kerkebeek. Dit is een belangrijk verschil met het proces Maarkebeek omdat dergelijke grootschalige infrastructurele ingrepen een andere dynamiek en aanpak vergen gezien de belangen en gevoeligheden die hiermee gepaard gaan. Het was van belang ook in te zetten op maatregelen rond preventie en paraatheid.

Bij het proces Kerkebeek werden geen andere doelstellingen expliciet opgenomen vanuit andere ruimtelijke functies of problematiek. Het valt op dat in vergelijking met Maarkebeek de scope afgebakend werd en niet open getrokken omdat de complexiteit en uitdaging al groot genoeg was. Dit was een bewuste keuze. Enkel het openleggen van waterlopen werd gaandeweg bijkomend meegenomen als doelstelling.

6.1.3. Participatie en communicatie

Er werd van bij aanvang bewust gekozen voor een participatief open proces. Het is duidelijk dat er een participatie- én communicatiestrategie is toegepast doorheen het traject op basis van een stakeholderanalyse. Niettegenstaande de doelgroepgerichte strategie, blijft de uitdaging hoe specifieke doelgroepen (beter) te bereiken en te betrekken. In het bijzonder gaat het over de volgende doelgroepen: jongeren, projectontwikkelaars, architecten,...

Er werd externe ondersteuning ingeroepen voor het piloottraject opmaak riviercontract Kerkebeek. Ter ondersteuning van de VMM en de stuurgroep werd een participatiebureau onder de arm genomen. De projectcoördinatie heeft hiertoe gebruik kunnen maken van procesbegeleiding vanuit de Vlaamse overheid (procesbegeleiders Vlaamse overheid in aanvangsfase verkenning en opstart) en een lopende minicompetitie binnen een raamovereenkomst voor participatie. Inhoudelijk-technische expertise werd vanuit de projectcoördinatie of samenwerking binnen de stuurgroep ingebracht. Bijkomende expertise was (nog) niet nodig binnen dit proces.

Er werd bewust gekozen voor een combinatie van offline en online kanalen in functie van participatie en communicatie. Er werden meerdere succesvolle events georganiseerd waarbij interactieve en participatieve werkvormen werden gehanteerd: startevents, Kerkebeekforum en het slotevent. Tijdens het traject zijn meerdere initiatieven door derden (burgers, verenigingen) genomen met oog op werven en participeren in het proces: fietstochten, overstromingsbabbels, infoavonden,... Deze overstromingsbabbels werden actief mee gestimuleerd en gefaciliteerd vanuit de projectcoördinatie via de website.

Naast de kanalen als nieuwsbrieven, mailing, persoonlijke uitnodigingen (via de burgermeesters), was de website als online platform doorslaggevend in het traject. Dit platform had meerdere doelstellingen: informeren, werven, sensibiliseren en participeren. Er werd bij aanvang en tijdens het traject actief opgeroepen om een online interactieve test over overstromingsrisico te doen waarbij ieder binnen het stroomgebied de huidige en toekomstige overstromingskansen kon nagaan, niet enkel van de eigen woning maar ook de situatie binnen de gemeente. Tegelijkertijd werd gepolst naar de kennis en gebruik

van mogelijke maatregelen en oplossingen. Deze test kende een hoge respons en was duidelijk een meerwaarde naar bewustmaking en werving. Een sterkte van de werving en bijdrage van ideeën via het online platform is ook dat er expliciet spelregels werden opgemaakt (zie website).

Er is bewust gekozen om dit platform te behouden, ook nadat het riviercontract werd afgerond en ondertekend. Het onlineplatform blijft actief voor het verstrekken van informatie, nieuws en de opvolging van de acties van het riviercontract.

Vanuit de ervaring van het onlineplatform voor het proces riviercontract Kerkebeek, wenst de VMM het onlineplatform ook toe te passen bij andere participatieve trajecten voor de opmaak van een riviercontract.

In het proces valt het enthousiasme en initiatief vanuit burgers en verenigingen op. In het verlengde hiervan werd de stuurgroep ook uitgebreid met deze burgerambassadeurs. De stuurgroep werd tijdens het traject ook uitgebreid met andere actoren zoals rioolbeheerder, waterwegbeheerder en Natuurpunt.

6.1.4. Riviercontract

Het riviercontract omvat een afsprakenkader waarbinnen de betrokkenen hun ideeën en plannen in belangrijke mate verweven zien. In het riviercontract wordt voor de leesbaarheid een onderscheid gemaakt tussen de volgende maatregelen: (1) investerings- en onderzoeksprojecten, (2) instrumentarium, en (3) informeren, communiceren en sensibiliseren. Dit is een goede opdeling, niet enkel naar toegankelijkheid van het document ook naar duidelijkheid van de maatregelen. Bij de toelichting van de maatregelen wordt ook ingegaan op relaties tussen maatregelen, bijv. wanneer deze aan elkaar verbonden zijn of zelfs overlappen. Er wordt duiding gegeven bij acties die voor hun timing afhangen van bepaalde factoren (bijv. grondverwerving of planningsinitiatief).

In tegenstelling tot het riviercontract Maarkebeek werd in dat van de Kerkebeek naast een toelichting van de maatregelen ook expliciet een timing vooropgesteld en opmerkingen geformuleerd in overzichtelijke tabelvorm. In het riviercontract Kerkebeek werd ook een samenvattend overzicht van de maatregelen opgenomen met de vooropgestelde timing en de verantwoordelijken. Deze tabel wordt gebruikt voor de opvolging en communicatie over de stand van zaken van uitvoering van de maatregelen. Een sterkte van het riviercontract is ook een duidelijke overzichtskaart die de maatregelen situeert én de verantwoordelijke trekkers visualiseert.

Bij de vergelijking tussen het riviercontract Maarkebeek en het riviercontract Kerkebeek valt een verschil op van verwoording van het engagement bij de partners die mee ondertekenden:

“Onderstaande partners engageren zich om het verdere overleg inzake het riviercontract op te starten en maximaal te faciliteren.” (riviercontract Markebeek – eigen onderlijning)

“Onderstaande partners zetten zich integraal achter de maatregelen in het riviercontract voor de vallei van de Kerkebeek en engageren zich voor de uitvoering van de acties waarvoor ze initiatiefnemer zijn of ondersteuning bieden. Het riviercontract is officieel ondertekend op 17 april 2018 en geldt voor een periode van vijf jaar. Op het einde van deze periode wordt het riviercontract geëvalueerd.” (riviercontract Kerkebeek – eigen onderlijning)

Laatstgenoemd engagement getuigt van meer actiegerichtheid en werd minder vrijblijvend geformuleerd. Een verklaring hiervoor is dat het intensieve participatief traject dat aan het riviercontract vooraf ging aandacht besteedde aan de nodige engagementen voor de selectie en uitvoering van maatregelen.

In het riviercontract zelf zijn er geen concrete engagementen opgenomen van middelen en begroting. De vraag stelt zich dan in welke mate deze dan in de marge van de opmaak van het riviercontract wel zijn doorgesproken en concreet zijn gemaakt (bijv. in aparte overeenkomsten). Dit blijkt niet het geval maar toch wenselijk.

Het riviercontract sluit de onderzoeks- en participatiefase af maar wordt niet beschouwd als het einde van het proces met alle betrokkenen. Het traject tot riviercontract is eigenlijk te beschouwen als het programmaniveau waarbij acties, inspanningen en projecten op uitvoerend projectniveau worden afgestemd en geselecteerd. Na 5 jaar wordt het riviercontract geëvalueerd. In tussentijd komt periodiek halfjaarlijks de stuurgroep samen voor de opvolging van de acties en maatregelen. De leden van de stuurgroep engageerden zich in het riviercontract om over de voortgang van uitvoering riviercontract via eigen communicatiemiddelen te communiceren naar de bevolking en andere betrokkenen.

6.1.5. Procesdynamiek en adaptatievermogen

Het participatief traject kende een positieve dynamiek. Hiervan getuigen ook verschillende initiatieven van verenigingen en burgervertegenwoordigers, de zogenaamde burgerambassadeurs. Er werd aangegeven dat het moeilijk was het evenwicht te vinden en te houden tussen enerzijds de tijd en ruimte nodig om een goed participatief proces te voeren en anderzijds de wenselijke voortgang van het proces en (tussentijdse) resultaten opdat actoren ook blijven aanhaken en de positieve dynamiek vastgehouden kan worden. Deze evenwichtsoefening komt vaak als bedenking terug bij dergelijke processen.

Het proces getuigt van adaptief vermogen. Zo werd de samenstelling van de stuurgroep verruimd wat de procesdynamiek ten goede kwam. Dit heeft er mee toe geleid dat (overheids)actoren ook hun verantwoordelijkheid opnemen en actief deelnemen aan het proces.

De uitvoering van het riviercontract zelf wordt minstens halfjaarlijks opgevolgd en waar nodig bijgestuurd. Dit engagement was zelfs al in het charter opgenomen. Het is niet duidelijk hoe een eventuele bijsturing kan of zal gebeuren. Dit zal in de praktijk moeten blijken. Het lijkt dat er gesteund wordt op de verantwoordelijkheid van elke trekker. Eind 2018 vond een eerste opvolging met de stuurgroep plaats. Hieruit blijkt alvast een grote actiebereidheid, waarbij op één uitzondering na elke partner acties in gang heeft gezet. Na vijf jaar wordt de uitvoering van het riviercontract geëvalueerd.

Een aandachtspunt was hoe de verscheidenheid van ingebrachte ideeën en oplossingen te convergeren tot haalbare engagementen en een selectie van maatregelen. Dit bleek in de praktijk een uitdaging te zijn en niet zo eenvoudig. Het Kerkebeekforum had als doel om de overstap van ideeën naar een selectie in gang te zetten. Hierna zijn onder meer een workshop met de stuurgroep en meerdere bilaterale gesprekken doorgegaan. De verwachtingen van ondersteuning door het participatiebureau hierin werden niet ingelost. Het lijkt zinvol om explicieter na te gaan welke afwegingen en criteria

hiervoor gebruikt worden en deze zelfs door te spreken met de betrokken actoren, minstens met de stuurgroep.

Zoals hoger vermeld valt op dat de samenstelling van de stuurgroep werd verbreed. Ook een burgervertegenwoordiging werd opgenomen in de stuurgroep wat een sterkte is. Dit komt het proces én draagvlak van besluitvorming ten goede. Dit draagt bij tot het creëren van gedeeld eigenaarschap en medeverantwoordelijkheid wat net ook mee het opzet was van het proces. Een randvoorwaarde voor een burgervertegenwoordiging in een stuurgroep is uiteraard dat deze partij zich moet kunnen engageren en effectief kan deelnemen (bijv. tijdstip van overleg).

6.1.6. Realisatiegerichtheid

De overheden hebben al meerdere maatregelen in de Kerkebeekvallei genomen, in het bijzonder grootschalige infrastructuuringrepen. De aanleg van gecontroleerde overstromingsgebieden (GOG) waren al aangevangen jaren voor de opstart van het proces riviercontract. De aanleg van nieuwe overstromingsgebieden maakte geen voorwerp uit van het proces riviercontract. De uitvoeringswerken van een bufferbekken vonden zelfs plaats tijdens het proces. Het GOG Plaatsebeek werd kort na het riviercontract operationeel. Tijdens het traject Kerkebeekvallei werd wel ingezet om te informeren en sensibiliseren over de aanleg en werking van de overstromingsgebieden (bijv. Plaatsebeek). Ook werd tijdens workshops van het Kerkebeekforum ingegaan op de inrichting en koppeling met andere functies voor het nieuwe bufferbekken aan de Rijselstraat. In het riviercontract is een uitgebreide reeks van maatregelen opgenomen waaronder meerdere acties van protectieve en meer kleinschalige infrastructuurprojecten. Het riviercontract is in belangrijke mate actiegericht – met het vooropstellen van te ondernemen acties – echter is er geen globale (ruimtelijke) visievorming voorzien. Dit hangt samen met de afgeijnde scope en opzet van het traject en riviercontract. Het is niet duidelijk in welke mate tijdens het participatief traject al ingezet werd op de uitvoering van acties van het riviercontract zelf en zelfs realisaties op terrein (bijv. quick wins). Dit lijkt niet het geval te zijn. Een kanttekening hierbij is dat meerdere (grootschalige) infrastructuurele maatregelen al door de overheid werden gerealiseerd of in realisatie waren tijdens het traject. Het traject van het riviercontract is eigenlijk te beschouwen als het programmaniveau waarbij acties, inspanningen en projecten op uitvoerend projectniveau worden afgestemd en geselecteerd.

Het riviercontract getuigt van een goede implementatiecapaciteit. Het riviercontract heeft een tijdshorizon van 5 jaar waarbinnen de acties opgestart worden en trekkers verantwoordelijk zijn. Een kanttekening is dat er geen specifieke budgetten bij het engagement zijn opgenomen. De uitvoering van acties in het riviercontract Kerkebeek is sinds de ondertekening van het riviercontract half 2018 aangevangen. Het is dan ook nog te vroeg om lessen te trekken in welke mate het doorlopen participatief proces bijdraagt tot een efficiënte en effectieve uitvoering van maatregelen en realisaties op terrein. Er wordt verwacht dat het traject riviercontract bijdraagt tot een sterkere legitimiteit voor de aanpak en de nodige maatregelen om wateroverlast te beperken. En op deze manier ook kan leiden tot snellere doorlooptijden voor de realisatie van maatregelen op terrein.

Halfjaarlijks komt de stuurgroep samen om de voortgang van acties van het riviercontract te overlopen en bespreken. Een overzicht wordt in navolging van de stuurgroep ook online geplaatst. Het is nog te vroeg om na te gaan in welke mate deze halfjaarlijkse evaluatie ook effectief tot bijstellingen en prioriteiten zullen leiden. Bij een recente halfjaarlijkse bijeenkomst van de stuurgroep werd een stand

van zaken overlopen en gepubliceerd op de website. Bijna alle acties zijn door de initiatiefnemers aangevat.

6.1.7. Enkele leerpunten uit Kerkebeekvallei

- Zorg bij een participatief proces om tot een riviercontract te komen, voor een online platform zoals bij de Kerkebeek en zet dit op maat van het proces in. Voer een doelgroepgerichte communicatie- en participatiestrategie uit en zet een combinatie van digitale en analoge communicatiekanalen in.
- Zorg voor een stuurgroep op maat van het proces en binnen de specifieke context, dit zowel wat doelstelling als samenstelling betreft. Indien er (tijdens het traject) engagement ontstaat bij belangrijke actoren die ook hun verantwoordelijkheid kunnen mee opnemen, overweeg dan om deze ook het proces mee te laten aansturen. Bij de opmaak van een riviercontract waarbij bewustmaking belangrijk is en engagement nodig is van burgers, bedrijven, verenigingen,... kan dit een meerwaarde zijn en de dynamiek ten goede komen.
- Besteed de nodige tijd om met de partners en kernactoren (bijv. gemeenten, bekkenwerking,...) stil te staan bij de opzet van het traject, in het bijzonder het bepalen van de scope en doelstellingen die we samen wensen te bereiken of juist niet. Hou rekening met de omvang, context en complexiteit van het proces. Sta hiervoor concreet stil bij de gevolgen van keuzes naar aanpak, samenwerking, engagement, nodige middelen,... Het is een ingrijpend verschil als bij de doelstellingen ook de realisatie van grootschalige ruimtelijke infrastructuuringrepen al worden beoogd of ingezet. In functie van het aan- of afhaken van belangrijke actoren – i.e. in welke mate ook hun (gedeelde) belangen gediend kunnen worden – wordt overwogen of en in welke mate we de scope en doelstellingen wijzigen of aanscherpen.
- Het is zinvol om expliciet na te gaan welke afwegingen en criteria gebruikt worden om te convergeren van de verscheidenheid van ingebrachte ideeën en oplossingen tot haalbare engagementen en een selectie van maatregelen in functie van besluitvorming. Doe dit samen met de betrokken actoren, minstens met de stuurgroep.
- Overweeg om tijdens de opmaak van het riviercontract al (deels) meer in te zetten op specifieke deelgebieden of projecten die een hefboom kunnen betekenen voor de samenwerking en dynamiek. Zet specifieke methodieken in voor een geïntegreerde benadering en de opgave in het deelgebied te koppelen met meerdere (ruimtelijke) functies en uitdagingen, bijv. werkateliers, ontwerpend onderzoek,... De concrete vordering van deze deelgebieden of projecten kan een katalysator betekenen voor de samenwerking en dynamiek – en dus ook het draagvlak – voor het overkoepelende programma.
- Overweeg om bij de opmaak van een riviercontract een tijdshorizon na te streven die ook haalbaar en doenbaar is, bijv. 5 jaar. Op die manier wordt de implementatiecapaciteit vergroot. Een te lange uitvoeringstermijn komt de slagkracht niet ten goede. Zorg expliciet voor de gezamenlijke opvolging en evaluatie van de uitvoering van acties vanuit een gedeelde verantwoordelijkheid.
- Denk samen na over een de opbouw en inhoud van het riviercontract, ook in functie van de opvolging van uitvoering. Verduidelijk hierbij de onderlinge relatie tussen acties/maatregelen en specifieke opmerkingen die van belang zijn (nuances, externe afhankelijkheden voor haalbaarheid, contextfactoren,...). Besteed aandacht om de nodige engagementen van de

verschillende initiatiefnemers concreet te maken en hierrond afspraken te maken (bijv. overeenkomsten, investeringsprogramma's,...).

6.2. Demervallei

Het geïntegreerd gebiedsgericht proces Demervallei maakt deel uit van deze evaluatie omwille van de mogelijke elementen die we hieruit kunnen meenemen voor de aanbevelingen. In dit pilootproces voor het buitengebied met een gelijkaardige opgave als bij de Maarkebeek, werd gewerkt aan een visie en is men al ver gevorderd met realisaties op terrein. Er is ook een strategisch project lopende (3 subsidieperioden) voor de Demervallei waarbij ook de nodige rapportering en evaluatie plaatsvindt. Recent werd een vergelijkende evaluatie uitgevoerd van realisatiegerichte gebiedswerking in Vlaanderen waarbij ook de Demervallei een case vormde³. Hieronder worden enkele elementen toegelicht die nuttige inzichten leveren voor de evaluatie. Ter illustratie werd een schematisch overzicht gemaakt van het proces Demervallei waarbij specifieke elementen in beeld worden gebracht ter begeleiding bij de tekst, dit evenwel zonder een volledigheid na te streven.

6.2.1. Context

Het proces van de Demervallei kent een langere voorgeschiedenis. In navolging van de overstromingen in 1998 en eerdere initiatieven werd in 2003-2007 een Ontwikkelingsplan Demer (OPD) opgemaakt door de Vlaamse Milieumaatschappij (VMM) en het Agentschap voor Natuur en Bos (ANB) met als doel de overstromingsrisico's te beperken en tegelijk de verdroging van de vallei tegen te gaan. Dit plan heeft geen statuut maar kende wel een sterke doorwerking in meerdere plannen en in de hoofden van actoren. Het OPD is als bouwsteen opgenomen in de AGNAS visie, het bekkenbeheerplan (BBP) en een natuurrichtplan voor de Demervallei.

In 2006 werd een strategisch project ingediend en goedgekeurd met het oog op een betere afstemming van plannen en initiatieven in de Demervallei en de aanstelling van een projectcoördinator. Een belangrijke nuance is dat dit initiatief eerder vanuit een conflictsituatie of bezorgdheid is ontstaan, met name wie als waterbeheerder voor de Demer zou fungeren (VMM of W&Z). Er werd tot drie maal toe een strategisch project goedgekeurd voor de Demervallei. Op vandaag is nog steeds een projectcoördinator actief vanuit de subsidie strategische projecten.

Het strategisch project zette in eerste instantie in op de samenwerking tussen actoren en het opzetten van een organisatiestructuur. Er werd gestreefd naar een gestroomlijnde afstemming tussen de verschillende beleidsplannen en initiatieven. Een andere belangrijke taak die door het strategisch project werd opgenomen, is de identiteitsversterking (branding) en de communicatie naar het brede publiek.

In eerste instantie werd de samenwerking en intentie verankerd in een Demercharter (2009) door de provincie en gemeenten. Met alle betrokken partners werden afspraken gemaakt, samenwerkingsverbanden gesmeed en financiële middelen samengebracht. Het opgebouwde politiek en maatschappelijk draagvlak voor een geïntegreerde aanpak heeft voor een agendering en besluitvorming op Vlaams niveau gezorgd met oog op een verdere afstemming en integratie, ook van Vlaamse initiatieven en doelstellingen. De principiële beslissing (2011) houdt het engagement in van de

³ Atelier Romain & Voorland (2018) Vergelijkende evaluatie van realisatiegerichte gebiedswerking in Vlaanderen, uitgevoerd in opdracht van Departement Omgeving, Vlaamse Planbureau voor Omgeving.

drie bestuursniveaus en omvat een verdere concretisering van de strategie van gebiedsgerichte ontwikkeling. Hierbij was een visie met krachtlijnen en een actieprogramma opgenomen.

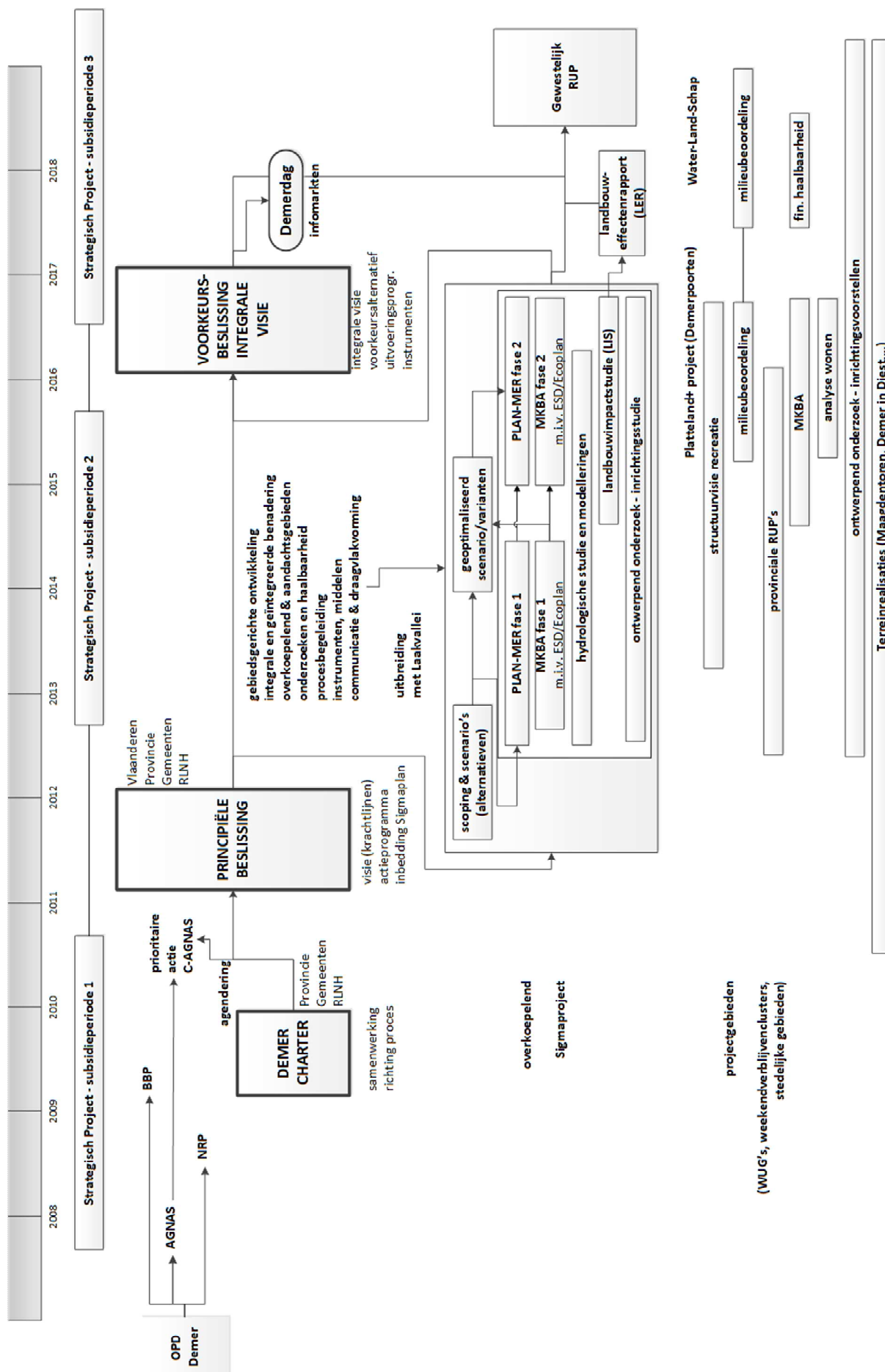
Dit betekent ook de start van de inkanteling van het proces binnen de organisatiestructuur van het Sigmaplan op Vlaams niveau. Er werd een meer integrale én thematische benadering nagestreefd over de 3 bestuursniveaus heen. Er werden overkoepelend voor de vallei initiatieven genomen voor de organisatie en samenwerking, draagvlakvorming, communicatie en verdere concretisering van de visie. Eveneens werd ruim ingezet op de nodige onderzoeken en acties (haalbaarheid, instrumenten, middelen) met oog op een voorkeursalternatief als integrale gebiedsvisie voor de Demervallei (zie ook verder). Daarnaast werd verder ingezet op een integrale benadering van enkele knelpuntgebieden (project- of aandachtsgebieden) en realisaties op terrein. Dit resulteerde in een beslissingsnota (2016, soort voorkeursbeslissing) met een concrete integrale gebiedsvisie met keuzes en concrete engagementen vanuit de verschillende partners. In deze beslissing is een uitvoeringsprogramma opgenomen met afweging en inzet van instrumenten.

6.2.2. Scope en doelstellingen

Bij aanvang van het proces en het strategisch project wordt een sterke basis gecreëerd, ook vanuit eerdere samenwerking en onderzoeken. Dit hielp om relatief snel tot heldere en gedragen algemene doelstellingen voor de Demervallei te komen. De drie krachtlijnen als visie zijn doorheen het hele proces ongewijzigd gebleven en zijn gekend door alle betrokken actoren. Dit is opvallend mede omdat ook de scope tijdens het traject verruimd werd, bijv. Vlaamse doelstellingen, aandachtsgebieden, gebied Laakvallei. Dit getuigt van de sterkte van deze krachtlijnen. Deze visie werd gaandeweg verder ingevuld en verfijnd om tot een meer concrete integrale gebiedsvisie te komen waarbij ook een voorkeursscenario wordt onderschreven.

Het valt op dat van bij aanvang bewust gekozen werd om meerdere doelstellingen na te streven en niet enkel vanuit de invalshoek van overstromingen. Meer nog, andere doelstellingen zoals toerisme, recreatie, erfgoed, stedelijke ontwikkeling maar ook streekidentiteit waren van bij aanvang even belangrijk. Dit is mee ingegeven vanuit de initiële groei van het proces vanuit de provincie, de betrokken gemeenten en het regionaal landschap via het strategisch project. In tegenstelling tot proces van de Kleine Netevallei (zie verder) werd hier onmiddellijk ook doelstellingen in de scope opgenomen die op (boven)lokaal niveau situeren zoals toerisme en recreatie. Naar aanleiding van het draagvlak en de intentie geuit in het Demercharter werd de opzet en scope van het programma opgeschaald met doelstellingen en initiatieven vanuit de Vlaamse overheid.

De krachtlijnen werden vertaald in doelstellingen die op hun beurt na de principiële beslissing meer geconcretiseerd werden – voor zover mogelijk ook kwantitatief – als opstap naar het verder verfijnen van de scope en de nodige onderzoeken (bijv. plan-MER, MKBA,...) met oog op een volgende formele beslissing.



6.2.3. Gebiedswerking en programmaregie

Het is duidelijk dat het traject Demervallei een realisatiegerichte gebiedswerking of gebiedsprogramma vormt dat werd opgezet vanuit de lopende of op stapel zijnde projecten en initiatieven. In de rapporteringen en evaluaties worden termen gebruikt als: ontwikkelingsprogramma, gebiedsgerichte ontwikkeling, gebiedsprogramma,... In eerste instantie werd volop ingezet op samenwerking, afstemmen van agenda's en de gemeenschappelijke opgave en visie. De samenwerking werd georganiseerd en het overleg gestructureerd. Dit werd vanuit het regionaal landschap en de lokale besturen mee geïnitieerd met vooral een belangrijke rol vanuit de projectcoördinator strategisch project.

Doorheen het hele traject is een onderscheid te merken tussen regie en het inrichten van een overkoepelend programmaniveau met visievorming, samenwerking, afstemming, communicatie, programmering en besluitvorming, en anderzijds de eigenlijke projecten, acties en inspanningen van verschillende partners die invulling en uitvoering hieraan geven. Eigen aan het traject is dus het samen sporen van een ruimere visievorming (gebiedsvisie) en specifieke aandachtsgebieden of projecten. Dit zien we vertaald in organisatievormen (overlegstructuren), gedeelde verantwoordelijkheden en investeringen, trekkerschap, eigen dynamiek, ...

6.2.4. Methoden en onderzoek

Na de principiële beslissing werd ingezet op de nodige onderzoeken om de besluitvorming van een gedragen en geïntegreerde visie voorkeursscenario voor te bereiden en te onderbouwen. Heel vernieuwend was dat het plan-m.e.r. proces als kapstok gehanteerd werd en dat daarbij meerdere andere onderzoeken parallel werden geïnitieerd en geïntegreerd. Er is uitgebreid studiewerk verricht waaronder milieuonderzoek Demervallei en ook voor specifieke projectgebieden, hydrologische studies, inrichtingsstudies, passende beoordeling, landbouwimpactanalyses (LIS) en haalbaarheidsanalyses (MKBA, financiële haalbaarheid). Ontwerpend ruimtelijk onderzoek werd gericht ingezet. Ook werd specifiek voorzien in externe procesbegeleiding die zich naast de samenwerking en overleg toelagde op de inhoudelijke onderbouwing van alternatieven en de opzet en slim schakelen van onderzoeken in functie van besluitvorming. Dergelijke aanpak vinden we vandaag ook terug in het voortraject van het geïntegreerd planproces opmaak RUP's volgens de recente wetgeving. Het plan-m.e.r. zelf kende een vernieuwende aanpak met getrapte milieubeoordeling van verschillende bouwstenen en alternatieven naar een milieubeoordeling van een geoptimaliseerd scenario. Vooraleer onderzoeken werden opgestart werd vooreerst een knelpuntennota en scopingnota opgemaakt met onderbouwing en omschrijving van redelijke alternatieven en bouwstenen.

6.2.5. Procesdynamiek en adaptatievermogen

Uiteraard vraagt een complex en geïntegreerd programma als dat van de Demervallei de nodige tijd omwille van draagvlakvorming, opzetten samenwerking en organisatiestructuur, afstemming en interactie, maar ook de nodige acties en onderzoeken. Er is een goede procesdynamiek ontstaan ondanks de verschillende beleidsdoelstellingen, snelheden en conflicterende belangen. In de evaluatie wordt aangegeven dat de opstartfase eerder moeizaam verliep en de nodige tijd vroeg. Het hele parcours is een intensief traject en vraagt van alle partners het nodige commitment. Ook het strategisch project werd intensief opgevolgd vanuit de betrokken overheden en actoren. Het samenwerkingstraject Demervallei kent al een lange doorlooptijd met verschillende snelheden. Er is veel tijd geïnvesteerd voor politieke en maatschappelijke draagvlakvorming en de nodige onderliggende inzichten en onderzoeken die hiervoor nodig waren.

Het proces kenmerkt zich door een sterk adaptatievermogen waarbij aandacht besteed wordt aan de nodige flexibiliteit en bewegingsruimte van projecten en initiatieven, voor zover deze binnen het kader en doelstellingen blijven. Zo valt op dat de scope van het programma werd verruimd tot op Vlaams niveau, maar ook gaandeweg de gebiedscontouren werden verruimd met opname van de Laakvallei. In de lessen die werden getrokken over het proces Demervallei wordt aangegeven dat het belangrijk is om bewegingsruimte te creëren naar de toekomst toe en gebruik te maken van de veelheid aan actoren (en hun belangen). Dit is cruciaal om de nodige dynamiek in het proces te houden. Een sterke mate van flexibiliteit is hierbij nodig om te kunnen omgaan met onzekerheden en in te spelen op nieuwe inzichten, opportuniteiten of actoren. Een sturing op focus en hoofdlijnen (doelstellingen) dragen bij tot deze flexibiliteit.

Voor de dynamiek was het van belang om knelpunten vroegtijdig te benoemen en ontleden met de relevante actoren. Zo ook voor opportuniteiten. Onder meer de projectcoördinator van het strategisch project nam deze taak op zich. De visie en beleidsdoelstellingen op Vlaams niveau gavenkansen om lokale opportuniteiten vanuit andere actoren aan op te hangen.

6.2.6. Besluitvorming

Bij het programma Demervallei is gezamenlijke en tussentijdse besluitvorming cruciaal gebleken als sleutel tot draagvlak en resultaatgerichtheid. De samenwerking en het vormen van een maatschappelijk en politiek draagvlak heeft geleid tot agendering en besluitvorming. Zo is het de sterke gedragenheid vanuit de lokale besturen die in aanvangsfase op korte termijn zorgt voor een engagement van de Vlaamse overheid (bijv. agendering Demervallei als prioritaire actie AGNAS).

Een sterkte in het proces is het werken naar en tijdig verankeren van samenwerking, engagementen en acties (met instrumenten en middelen) in overeenkomsten en formele beslissingen. Op bepaalde momenten is er nood aan formele stappen. Er werd bewust gekozen om te werken volgens de principes zoals deze vandaag in het decreet complexe projecten zijn ingeschreven, dus ook om met een soort startbeslissing en voorkeursbeslissing te werken. Dit is vernieuwend geweest en de eerste toepassing ervan in het buitengebied.

Om een eerste belangrijke stap te zetten werd een charter opgemaakt wat neerkomt op de intentieverklaring van de partners over bestuursniveaus heen. Uiteraard is een charter nog eerder vrijblijvend en vrij algemeen. Daarom werd ook parallel gewerkt met samenwerkingsovereenkomsten die strikter zijn en meer afdwingbaar met afspraken wie wat voor zijn rekening neemt (bijv. middelen inbrengen). De principiële beslissing als ondertekend door de verschillende bestuursniveaus en partners, vergrootte verder de betrokkenheid en het engagement.

In de principiële beslissing (2011) werd een eerste visie, doelstellingen en verschillende acties beslist door de betrokken overheden en actoren. De Demervallei wordt met deze beslissing opgenomen binnen de werking van het Sigmaplan.

In 2016 werd de geïntegreerde gebiedsvisie voor Demervallei als voorkeursbeslissing beslist door de Vlaamse Regering. Voor een complex gebied als de Demervallei zal er pas een (politiek) draagvlak ontstaan als diverse ruimtelijk aanspraken zijn geïntegreerd in een samenhangende visie en uitvoeringsprogramma. Deze aanspraken moeten in evenwicht zijn en een oplossing bieden aan de belangrijkste uitdagingen in het gebied. Het valt op dat in de beslissing ook het engagement en besluitvorming van elke (uitvoerende) partners zit vervat (bijv. gemeente-/provincieraad, raad van bestuur,...). Naast de beslispunten eigen aan de respectievelijke partner, werden de volgende vier punten ongewijzigd in alle respectievelijke beslissingen opgenomen, en elke Demerpartner:

- erkent de resultaten van het gevoerde onderzoek met betrekking tot de thema's, het Sigmaproject en de projectgebieden;
- concludeert na het overleg en de beleidsmatige toetsing dat de resultaten van het onderzoek in lijn met de principiële beslissing van 2011 op een samenhangende en evenwichtige wijze zijn vertaald in één visie voor de Demervallei en de Laak;
- aanvaardt de geïntegreerde visie voor de Demervallei en de Laak, het Sigmaproject Demervallei (veiligheid en natuurlijkheid) en het indicatief actieprogramma als basis voor verdere realisatie;
- bevestigt de organisatie en de interbestuurlijke samenwerking als basis voor verdere samenwerking;

Dit vormt een besluitvorming over de verschillende bestuursniveaus en beleidsvelden heen. Allicht is de schakeling naar de Vlaamse overheid en beleidsdoelstellingen ook een belangrijke meerwaarde geweest voor de besluitvorming en engagementen. Met deze besluitvorming worden de verantwoordelijkheden ook gelegd waar die horen en getuigt dit van gedeeld eigenaarschap. De expliciete verklaringen en uitdrukkelijke engagementen van de betrokken overheden en partners hebben zelfs extra middelen gecreëerd.

6.2.7. Communicatie

Er werd een communicatiestrategie gevolgd met nadruk op zowel externe als interne communicatie (i.e. tussen de partners). Voor de Demervallei werd het imago of de identiteit versterkt door gebruik te maken van een branding van het gebied met de ontwikkeling van een eigen logo en huisstijl. Dit werd mee mogelijk gemaakt door de inbedding in een strategisch project en de koppeling aan het Sigmaplan vanaf de principiële beslissing. Er werd een specifieke thematische werkgroep communicatie opgericht om de communicatiestrategie en uitwerking ervan af te stemmen en te stroomlijnen, in het bijzonder door inzet van de communicatiekanalen van elk van de partners. Voldoende aandacht aan de interne communicatie blijkt cruciaal.

6.2.8. Samenwerking

Het spreekt voor zich dat ook een complex traject als Demervallei te maken kreeg met conflicterende belangen tussen actoren en zelfs bestuursniveaus. Daarom werd ook intensief ingezet op (bilateraal) overleg en afstemming met de betrokken partners. Dit heeft veel tijd in beslag genomen maar noodzakelijk om het nodige vertrouwen op te bouwen. Echter is het ook nodig om een structurele samenwerking aan te gaan en hiervoor een performante overlegstructuur te hebben zonder dat er een dubbelop ontstaat.

Een belangrijk gegeven bij aanvang is de intentie om initiatief te nemen en gezamenlijk actie te ondernemen in het gebied.

De voorgenomen acties en projecten kennen de nodige gevoeligheden bij overheden, middenveld en burgers. Het is dan ook cruciaal geweest om in te zetten op externe communicatie en acties van bewustmaking en draagvlakvorming. Wat vaak ondergeschikt blijft aan deze externe communicatie, is echter ook bewust een strategie en plan voor interne communicatie (tussen partners) op te maken.

Bij de Demervallei is het traject gegroeid vanuit een vrijwillige vorm van intergemeentelijke samenwerking. Een belangrijke contextfactor hiervoor is de kiem en intentie tot samenwerking tussen de Demergemeenten en de provincie van bij aanvang. Later werd de samenwerking verbreed en verdiept met het Vlaams bestuursniveau. Zo werd de overleg- en processtructuur ook vertaald naar de overlegstructuur van het Sigmaplan. Bij het proces Demervallei werden uitvoerende partners structureel betrokken in de organisatie- en overlegstructuur.

Voor zover nuttig voor het proces werden thematische werkgroepen (tijdelijk) opgericht voor de uitwerking van specifieke thema's (bijv. landbouw, recreatie) of projectmatige werkgroepen voor de aandachtsgebieden of hefboomprojecten. In de praktijk blijkt dat overlegstructuren alsmaar complexer kunnen worden omdat de strategische projecten uit een reeks van deelprojecten bestaan, die soms op hun beurt weer verschillende acties bevatten. De uitwisseling van informatie tussen de verschillende partners was zeker een aandachtspunt, daarom werd er ook bij doorstart na de principiële beslissing een interne communicatiestrategie opgezet waarbij de doelstelling en rol van verschillende overleg- en besluitvormingsplatformen scherp gesteld werd. Dit leidde tot meer openheid en bevorderde de uitwisseling van informatie en de nodige afstemming. De interne communicatie werd voor een belangrijk deel bepaald door de beslissingsmomenten in het traject.

Een sterkte in het proces was de rol en functioneren van de projectcoördinator vanuit het strategisch project. Dit is uitgesproken in de eerste en derde subsidieperiode, echter iets minder uitgesproken in de tweede subsidieperiode. De projectcoördinator was een belangrijke schakel tussen lokale context en problematiek en initiatieven op Vlaams niveau. De projectcoördinator is een betrouwbare partner in het traject en vervult een belangrijke rol als intermediair en integrator tussen de verschillende actoren en bestuursniveaus. De projectcoördinator zette in belangrijke mate in op informeel overleg, dialoog en externe communicatie. Een specifieke sterkte is de context om ook lokaal in de regio aanwezig te zijn en dus ook bereikbaar. Het regionaal landschap is ook een uitvoerende partner waardoor de concrete realisatie op het terrein mee verzekerd wordt.

Echter is het niet enkel de projectcoördinator vanuit het strategisch project die een rol als facilitator of intermediair behartigde, ook bijvoorbeeld de bekkencoördinator.

Een belangrijke kanttekening bij de samenwerking was de soms moeizamere samenwerking tussen Vlaamse overheidsinstanties. Niettemin is het proces er mee in geslaagd om op meer constructieve wijze tot een gedragen visie en resultaten te komen.

6.2.9. Realisatiegerichtheid

Het proces heeft van bij aanvang ook realisatiegerichtheid in het vizier, mede door de opzet en doelstelling van de subsidie strategische projecten. Tussentijdse resultaten leidden tot nieuwe engagementen en blijvende dynamiek. Zeker als die resultaten ook de belangen van lokale besturen dienen, zichtbaar én tastbaar zijn. Meerdere (kleinschalige) projecten waren een hefboom doordat zij nieuwe processen en acties in gang zetten alsook opnieuw het maatschappelijk en bestuurlijk draagvlak verhogen. Het project Demer in Diest betekent bijvoorbeeld een hefboom voor stadsontwikkeling, toerisme, educatie, herstel van erfgoed,...

Bij realisatie wordt meestal in eerste instantie gedacht aan concrete uitvoeringswerken op terrein. Echter dragen acties voor de streekidentiteit, bewustmaking en beleving in de Demervallei in belangrijke mate bij tot draagvlak, de realisatiegerichtheid en dynamiek van de samenwerking. Bij de Demervallei zijn meerdere initiatieven door het strategisch project opgezet, ook van bij aanvang: ABC van de Demer (identiteit), tentoonstellingen, Demercursussen en -ambassadeurs, wandelingen, fietstochten, Demerkrant,... Wat concrete terreinrealisatie betreft, zijn het in belangrijke mate acties binnen de krachtlijnen oranje lint (uitbouw duurzaam toerisme en recreatie) en dynamisch lint (versterken streekidentiteit) die tot resultaten hebben geleid. De projectcoördinator vanuit het strategisch project heeft hierin een belangrijke rol gespeeld. Echter staan de eerste projecten binnen het blauw-groene lint (integraal waterbeleid en natuur) op de vooravond van realisatie. Momenteel loopt het planproces gewestelijk RUP voor de vallei. Een eerste Demermeander wordt terug aangesloten op de Demer als proefproject (Life-project).

Een belangrijke bijdrage tot realisatiegerichtheid Demervallei is tijdens het traject parallel en geïntegreerd de nodige onderzoeken en acties voorzien, niet enkel voor visievorming, (technische of sectorale) onderzoeken zoals plan-m.e.r., passende beoordelingen, modelleringen, landbouwimpactstudies en maatschappelijke kosten-batenanalyses, maar ook voor haalbaarheid, de inzet en afweging van instrumenten en het werven van de nodige middelen en engagement. Er werd tegelijkertijd op meerdere sporen gewerkt, zowel op overkoepelend niveau als ingezoomd op enkele projectgebieden. Dit is in sterke mate gebleken tijdens de periode om van principiële beslissing tot de voorkeursbeslissing te komen. Dit heeft echter ook de nodige tijd in beslag genomen.

Uit het traject Demervallei blijkt dat het een hele opgave is om knelpunten of opportuniteiten op korte termijn te relateren aan acties die op langere termijn pas concreet kunnen worden gemaakt. Uiteraard is er niet altijd consensus of is er nog verder gericht onderzoek nodig. Het is een uitdaging om parallel te (blijven) schakelen waarbij de bundeling en afstemming van de verschillende instrumenten en middelen van de actoren van doorslaggevend succes blijkt te zijn.

Belangrijke principes voor de inrichtingsvoorstellen en realisatie van projecten waren:

- Gedeelde verantwoordelijkheid
- Bewegingsruimte binnen het beslist kader

- Verweving verstedelijkte kernen en open ruimte
- Waar mogelijk gebiedsdekkend
- Complementariteit
- Ruimte voor toekomstige kansen en opportuniteiten
- Gedeelde investeringen

6.2.10. Enkele leerpunten uit Demervallei

- Zorg bij het afstemmen van de lopende initiatieven voor de koppeling of integratie van initiatieven (processen, projecten,...) en doelstellingen vanuit de verschillende bestuursniveaus, ook Vlaanderen. Leg beleidsagenda's samen en ga mogelijkheden na. Wees bereid om de scope en aanpak hierop af te stemmen.
- De visievorming kan getrapt plaatsvinden waarbij vertrokken wordt van een gedeelde ambitie en gaandeweg de krachtlijnen verder worden ingevuld en verfijnd. De visie (of visies) worden steeds meer concreet. Dit impliceert dat er soms de nodige doorlooptijd voor nodig is om de visie concreter te maken.
- Richt je voor de uitvoering van acties al op die acties die haalbaar en realiseerbaar zijn en al in sterke mate bijdragen tot het bereiken van (neven)doelstellingen, dit met de nodige engagementen vanuit de actoren. Dit kan betekenen dat al ingezet wordt op nevendoelestellingen of meer draagvlakvormende acties (identiteit, beleving,...). Dit draagt bij tot agendering van acties voor andere doelstellingen van de gebiedswerking, zelfs op andere beleidsniveaus.
- Zet al in op gerichte (en afgelijnde) parallelle onderzoeken in functie van de inzichten nodig voor (tussentijdse) besluitvorming. Ook al lijken deze pas in een latere fase aan de orde. Dit kan slaan op milieu-impact, landbouwimpact, haalbaarheidsanalyses, ontwerpend onderzoek,... Durf hierbij ook vernieuwend aan de slag te gaan met een gerichte aanpak op maat. Deze onderzoeken dragen bij tot maatschappelijk en politieke draagvlak en kunnen doorslaggevend zijn voor het aantrekken van bijkomende/nieuwe middelen en het inzetten van (flankerende) instrumenten (bijv. grondbeleid).
- Werk naar (tussentijdse) besluitvorming, zij het van intentieverklaringen/charters over principiële beslissingen tot beslissingen die mijlpalen bekrachtigen als point of no return (bijv. voorkeursbeslissing). Zorg tussentijds voor voldoende politieke terugkoppeling en rapportering. Voorzie besluitvorming binnen de geëigende organen van elke partner rekening houdende met bevoegdheden: gemeente-/provincieraden, bekkenbestuur, raad van besturen en de Vlaamse Regering. Bij de Demervallei werden alle beslissingen van politieke besturen transparant en integraal opgenomen in de beslissingsnota.
- Neem de aansturing van de projecten en uitvoering van acties die op deelgebieds- of projectniveau situeren niet over vanuit de procesregie. Maak onderscheid tussen de werking en taken vanuit programmaniveau en projectniveau. Stuur aan op het bereiken van doelstellingen, samenwerking en afstemming zonder afbreuk te doen aan de projecteigen dynamiek of overlegplatformen.
- Wees er van bewust dat een fundament van samenwerking en vertrouwen de nodige tijd vergt. Naargelang er al een goed fundament bestaat, kan men een hogere ambitie of een snellere doorlooptijd nastreven.

- Voorzie voldoende capaciteit voor de procesregie vanuit de partners. Denk hierbij aan een afgelijnde rol als regisseur of een regieteam. Overweeg om deze capaciteit te verhogen door externe ondersteuning (bijv. procesbegeleiding) en kanalen (bijv. coördinator via subsidie strategisch project). Overweeg procesbegeleiding die ook voorziet in de nodige inhoudelijke koppelingen.
- Maak de overlegstructuur niet te complex en zorg voor complementaire platformen. Stel de doelstelling en rol van verschillende overleg- en besluitvormingsplatformen scherp. Overweeg om (tijdelijke) thematische werkgroepen of overleg op te richten voor de uitwerking van specifieke thema's (bijv. landbouw, recreatie) of projectmatige werkgroepen voor de aandachtsgebieden of hefboomprojecten. Voorzie een interne communicatiestrategie voor inhoudelijke afstemming en uitwisseling tussen partners in het proces.

6.3. Kleine Netevallei

Het gebiedsgericht proces voor de vallei van de Kleine Nete en de Aa maakt deel uit van de evaluatie omwille van de mogelijke elementen die we hieruit kunnen meenemen voor de aanbevelingen (zie verder). Onderstaand worden enkele elementen toegelicht die nuttige inzichten leveren voor de evaluatie. Ter illustratie werd een schematisch overzicht gemaakt van het proces Kleine Netevallei waarbij specifieke elementen in beeld worden gebracht ter begeleiding bij de tekst, dit evenwel zonder een volledigheid na te streven.

6.3.1. Context

In 2012 gaf de Vlaamse regering opdracht aan de gouverneur van Antwerpen om de verschillende projecten van de Vlaamse overheid in de vallei van de Kleine Nete als procesbegeleider te coördineren. Een specifieke context is dat er al verschillende planningsprocessen en projecten aangevat en in voorbereiding waren. Meer informatie en duiding bij het proces van de Kleine Netevallei kan u terugvinden op www.kleinenete.be

6.3.2. Samenwerking

Sindsdien bundelen de verschillende besturen en de natuur- en landbouworganisaties de krachten in de overkoepelende Opvolgingscommissie Kleine Nete (OC). De hoofdpopdracht van de opvolgingscommissie is een continue goede afstemming van alle Vlaamse projecten en initiatieven in de Kleine Netevallei. Belangrijk hierbij is dat knelpunten in de uitvoering of onderlinge afstemming van projecten gesignaleerd en besproken worden. Het OC is bedoeld als een soort stuurgroep waarbij ook middenveld en organisaties vertegenwoordigd zijn. Het OC komt 2 à 3 keer per jaar samen. In de praktijk fungeert het OC als een soort klankbordgroep én voorziet in besluitvorming door de rapportering aan de Vlaamse Regering.

Er werd een ambtelijk procesbeheercomité (PBC) geïnstalleerd. Het PBC staat in voor de voortgang van de projecten, de operationalisering van intentieverklaringen en beslissingen, organiseren van communicatie en participatiemomenten, en de inhoudelijke voorbereiding van de OC. Het PBC brengt de projectleiders van de verschillende planningsprocessen en projecten op regelmatige basis samen. Het PBC stemt de verschillende initiatieven proactief op elkaar af en anticipeert op mogelijke afstemmingsproblemen. Het PBC werkt ook overkoepelende communicatie-initiatieven uit op niveau van de vallei van de Kleine Nete die de projectgebonden communicatie aanvult en overstijgt. Via deze overlegorganen wordt de onderlinge afstemming en voortgang van de gewestelijke initiatieven bewaakt en communicatie over het geheel van de projecten gestroomlijnd. Beide worden voorgezeten door de gouverneur.

Het was en is een zoektocht om overlegplatformen niet onnodig ingewikkeld te maken zonder in te boeten aan voldoende afstemming, samenhang en draagvlakvorming. Het OC werd in 2018 met bijkomende partners verruimd tot een OC+: provinciale dienst Toerisme, Kempens Landschap en de regionale landschappen. Het PBC werd verruimd tot een PBC+. Dit gebeurde in navolging van het verbreden van de scope en doelstellingen door ook meer in te zetten op toerisme en recreatie. In 2018 werd ook een projectbureau geïnstalleerd dat maandelijks samenkomt voor de praktische en organisatorische voorbereiding van de PBC en OC. Hierin zetelen de diensten van de gouverneur,

programmacoördinator provincie, projectcoördinator strategisch project en het departement Omgeving van de Vlaamse overheid. Voor de 6 hefboomprojecten van het strategisch project werden projectwerkgroepen opgericht.

In functie van een vlotte externe communicatie werd ook een algemeen e-mailadres en een overkoepelende website in het leven geroepen. Opvallend is dat alle relevante documenten, in het bijzonder alle verslagen van het OC en de rapporteringen aan de Vlaamse Regering publiek raadpleegbaar zijn op de website. Dit komt de transparantie en legitimiteit ten goede. Het departement Omgeving zorgde ook voor externe ondersteuning. Dit omvat voornamelijk een begeleiding van de overlegplatformen, organisatie van workshops, events en communicatie initiatieven.

6.3.3. Besluitvorming

Na elke opvolgingscommissie vond een rapportering aan de Vlaamse Regering plaats in de vorm van een mededeling en op regelmatige basis werden ook beslissingen door de Vlaamse Regering gevraagd en genomen. Uiteraard is er hier de specifieke context van een coördinatieopdracht door de gouverneur op vraag van de Vlaamse Regering. Zoals al aangegeven valt de transparantie in besluitvorming hier op doordat alle rapporteringen en beslissingen Vlaamse Regering publiek toegankelijk zijn op de website.

In de schoot van de OC stelden de partners in 2015 een intentieverklaring op voor een verdere gebiedsgerichte samenwerking in de vallei. Het hoofddoel klinkt eenvoudig: samen problemen ombuigen naar kansen. Er zijn meerdere acties en studies geïnitieerd op het overkoepelend niveau (gebiedswerking, programmaniveau) zonder in de plaats te treden van projecten en initiatieven. Het niet in de plaats treden van de dynamiek en werking van projecten was een uitgangspunt van bij aanvang. Dit houdt ook geen bedreiging in voor de verschillende trekkers van projecten.

Er werden meerdere principiële beslissingen genomen door de Vlaamse Regering tijdens het traject die mee de richting en voortgang van het traject bepalen.

6.3.4. Gebiedswerking en programmaregie

Samen met de lokale besturen en middenveldorganisaties is in 2015 een intentieverklaring opgesteld voor een permanent gebiedsgericht samenwerkingsverband in de vallei van de Kleine Nete, waarbij de verschillende ruimtelijke initiatieven in de vallei verder op elkaar af te stemmen en van onderuit actief te zoeken naar mogelijke synergiën en samenwerking en het mee uittekenen van een ruimtelijk ontwikkelingsprogramma. Hierbij is de ambitie opgenomen om de vallei zo in te richten en te beheren dat ze toekomstige schokken van klimaatverandering kan opvangen. Medio 2016 vonden hiertoe een aantal werkateliers met de partners plaats om de mogelijke opportuniteiten voor samenwerking en synergiën vanuit een meer geïntegreerde benadering te detecteren, wat resulteerde in een kansenrapport als inspiratienota. Dit leidde mee tot een projectvoorstel met 6 strategische hefboomprojecten die dienen als katalysator en voorbeeld. Deze ambitie werd samengebracht in een gemeenschappelijk voorstel voor een strategisch project. Vanaf het scharnierjaar 2017 wordt gesproken over een “gebiedsgericht ruimtelijk ontwikkelingsprogramma” met één gezamenlijke visie en een actieprogramma op basis van kansen, synergiën en samenwerking (die bleken uit het kansenrapport).

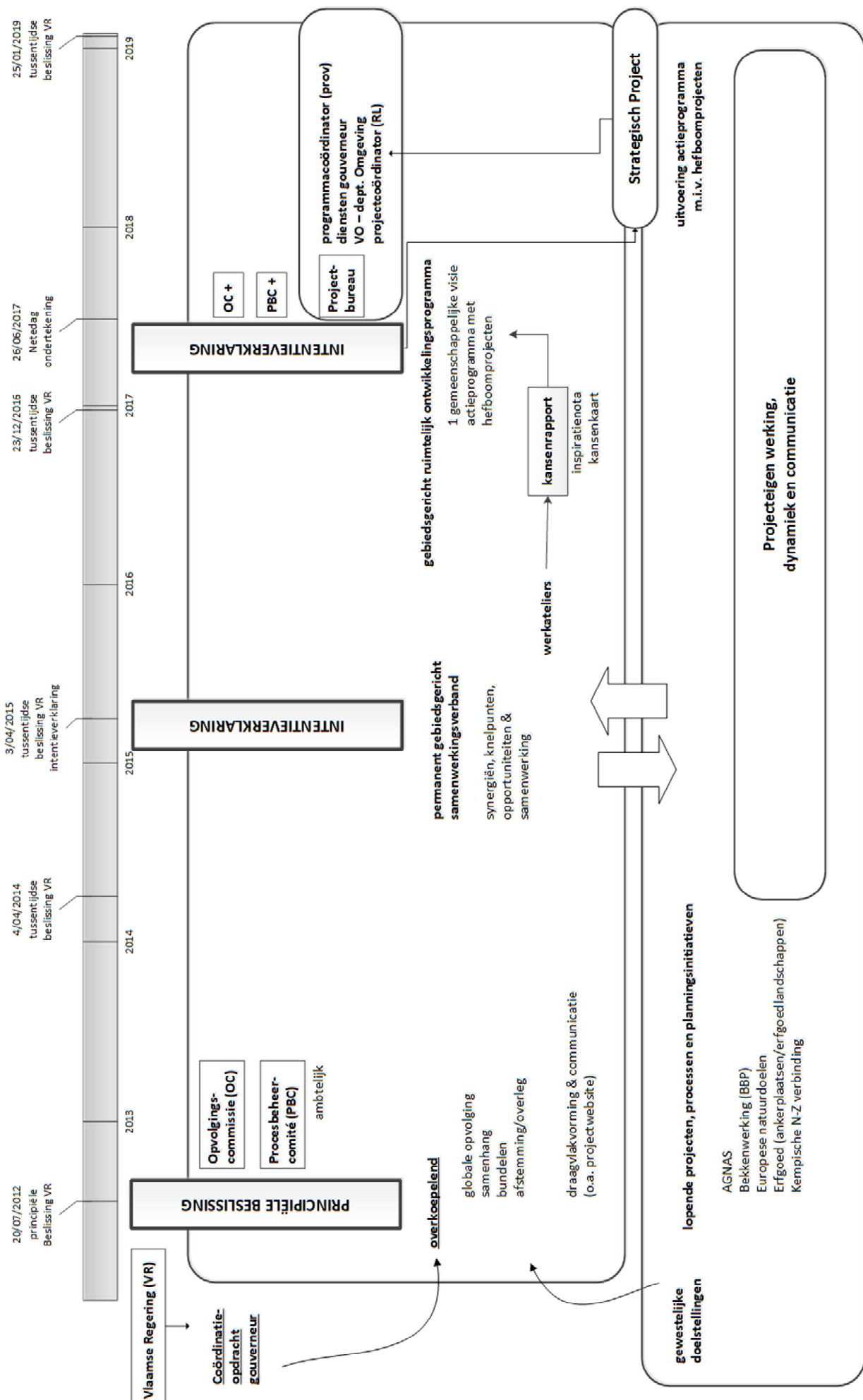
De gezamenlijke aanvraag voor een strategisch project werd eind 2017 goedgekeurd en een projectcoördinator werd aangesteld met als opdracht om de verschillende hefboomprojecten verder vorm te geven en uit te voeren. Bovendien is er sinds begin 2018 vanuit de provincie een voltijdse programmacoördinator aan de slag. 2017 wordt beschouwd als een scharnierjaar voor het proces Kleine Netevallei. In 2018 werd een versnelling hoger geschakeld dankzij de toegekende middelen en bijkomende capaciteit. De ambitie is om aan de slag te gaan als een heuse streekmotor.

Het proces Kleine Netevallei is uitgegroeid tot een volwaardig gebiedsgericht proces met een verdere professionalisering voor de werking van het programmaniveau (bijv. installatie projectbureau). Het traject is gegroeid van coördinatie en afstemming tot een geïntegreerde gebiedsontwikkeling waarbij coproductie nagestreefd wordt. De partners wensen hiermee ook in te zetten op de uitdagingen van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen (BRV): gebiedsontwikkeling, bovenlokale geïntegreerde gebiedswerking, gebiedsgerichte aanpak, ... De Kleine Nete werd genoemd als één van de prioritaire gebieden voor gebiedsontwikkeling.

6.3.5. Realisatiegerichtheid

Belangrijk te merken is dat al bij aanvang gesteld werd dat projecteigen dynamieken en communicatie behouden moeten blijven en dat de opdracht van de coördinatie hier niet in de plaats treedt. De overkoepelende coördinatie bestaat uit: creëren nodige samenhang, verloop projecten faciliteren, overkoepelende afstemming voor knelpunten en opportuniteiten, communicatie en draagvlakvorming. De coördinatieopdracht faciliteert van bij aanvang de realisatiegerichtheid en stelt zich uitdrukkelijk niet in de plaats van projecten en initiatieven. Het gewicht dat de coördinatie opdracht kan leggen voor agendering en besluitvorming voor de (stappen van) projecten en initiatieven is belangrijk (cfr. rapportering en beslissingen Vlaamse Regering). De overkoepelende werking en besluitvorming heeft ook bijgedragen tot het aansnijden van bijkomende middelen, subsidiekanalen of capaciteit (bijv. strategisch project, PDPO project, Water-Land-Schap,...). Het strategisch project heeft als eerste prioriteit de uitvoering op terrein van de zes hefboomprojecten.

Een belangrijke doorbraak voor de gebiedsgerichte werking en vooral realisatie op terrein is de afweging en afstemming van instrumenten, ook voor grondbeleid. Bijvoorbeeld de aankoop van gronden door de Vlaamse overheid voor het projectgebied Graafweide-Schupleer. In 2014 werd het voorkeursscenario voor dit gebied principieel goedgekeurd. De Vlaamse Regering vroeg om binnen de coördinatieopdracht ook in te spelen op aankoopopportuniteiten in het gebied. Er werd een aankoopconsortium gevormd met de VLM en Natuurpunt om uiteindelijk begin 2017 de aktes te ondertekenen. Natuurpunt krijgt voor de aankoop en beheer financiële ondersteuning van de minister en de gemeente Grobbendonk. Specifiek voor landbouwbedrijven betrokken in dit projectgebied werd een begeleidingstraject opgestart (PDPO-project). Een projectleider gaat (indien gewenst en nodig i.s.m. andere (landbouw)experten) samen met betrokken landbouwers de mogelijke impact na van het voorkeursscenario op de bedrijfsvoering en gaan na welke acties of flankerende maatregelen die impact kunnen milderen. Daarnaast wordt ook bekeken hoe de bedrijfsvoering op een innovatieve manier aangepast zou kunnen worden of welke nieuwe opportuniteiten of kansen er kunnen geboden worden vanuit het begeleidingstraject (bijv. agrarisch natuurbeheer). Voor dit projectgebied werd ook een inrichtingsnota opgemaakt (cf. decreet landinrichting). Zo werden er voor meerdere projecten en knelpunten vanuit de coördinatieopdracht initiatieven genomen en gefaciliteerd om tot oplossingen te komen.



6.3.6. Enkele leerpunten uit Kleine Netevallei

- De coördinatie door de gouverneur als procesbegeleider voorziet in een afgelijnd rol en mandaat voor de procesregie. De gouverneur laat zich hiervoor ondersteunen door een team dat de regie dagelijks vorm geeft. Voorzie in de nodige capaciteit en ondersteuning van het team dat instaat voor de procesregie. Als voorzitter van de overlegorganen zorgt de gouverneur voor de nodige legitimiteit en slagkracht.
- Kies een bewuste opzet en aanpak bij aanvang. Zo kan het voor het nastreven van een gebiedswerking en dynamiek voldoende zijn om vooreerst enkel in te zetten op de samenhang, afstemming, communicatie en samenwerking. Vanuit een fundament van samenwerking en vertrouwen, kunnen in een volgende fase dan eigen initiatieven vanuit het samenwerkingsverband opgezet worden en een geïntegreerde gebiedsontwikkeling vorm krijgen.
- Besteed aandacht en tijd om overlegplatformen niet onnodig ingewikkeld te maken. Lijn de rol en doelstelling van overlegorganen af en voorzie in voldoende afstemming en samenhang tussen deze overlegplatformen. Hierin speelt het regieteam (projectbureau, dagelijks bestuur,...) een cruciale rol.
- Ga de mogelijke opportuniteiten voor samenwerking en synergiën samen met de partners na. Dit vanuit een geïntegreerde benadering via bijvoorbeeld werkvormen als werkateliers. Bij de Kleine Nete resulteerde dit in een kansenrapport als inspiratienota voor verdere programmatie en projectvoorstellen.
- Maak onderscheid tussen de overkoepelende opdracht en taken van regie/coördinatie en de projecteigen dynamieken en communicatie. De opdracht van de coördinatie treedt hier niet in de plaats. De coördinatie opdracht faciliteert van bij aanvang de realisatiegerichtheid en stelt zich uitdrukkelijk niet in de plaats van projecten en initiatieven. De coördinatie opdracht kan gewicht leggen voor agendering en besluitvorming voor de (stappen van) projecten en initiatieven en hiervoor ook bijdragen tot het ontsluiten van de nodige capaciteit en middelen.
- Het publiceren van (tussentijdse) besluitvorming en verslagen (incl. bijlagen) van de opvolgingscommissie op de projectwebsite draagt in sterke mate bij tot transparantie en verantwoording van het proces en beslissingen.
- Voer een communicatiestrategie uit voor externe en interne communicatie. Zet een projectwebsite op als online platform. Overweeg om een algemeen e-mailadres in te voeren en zich hierop te organiseren (bijv. beantwoorden van vragen).

7. INZICHTEN VOOR PLANPROCESSEN EN REALISATIEGERICHTE GEBIEDSWERKING

In dit hoofdstuk kan u specifieke inzichten lezen voor complexe planprocessen en realisatiegerichte gebiedswerking. Deze zijn ingegeven vanuit literatuur, eigen expertise en ervaring van het onderzoeksteam. Hierbij worden ook methoden in beeld gebracht die nuttige inzichten leveren voor de uitdagingen en toepassing bij planprocessen voor een gebiedsvisie en gebiedsprogramma's.

Er wordt bewust ingegaan op inzichten en methoden die algemeen toepasbaar zijn, maar dus ook van toepassing zijn voor de context van klimaatadaptatie. Zo worden bijkomende inzichten bekomen als opstap naar de aanbevelingen.

7.1. Strategische projecten

In het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (1997) werd door de Vlaamse overheid een eerste stap gezet naar een realisatiegericht beleid door middel van strategische projecten. Sinds 2004 bestaan hiervoor subsidies die financieel bijdragen aan de projectcoördinatie en grondbeleid van strategische projecten. Vanuit de ervaring en evaluatie van de strategische projecten zijn meerdere waardevolle lessen te trekken. Enkele inzichten worden hieronder meegegeven. Voor meer toelichting en informatie verwijzen we graag naar de bronnen.

Stalenhoef en Van Rensbergen (2012) stellen de volgende elementen vast die tot op vandaag nog steeds actueel zijn:

- Agenda's passen meer en vaker samen in een programma. Een strategisch project is een meervoudige planningsopdracht die bestaande en lopende planningsinitiatieven van verschillende overheden en partners met elkaar verbindt en in evenwicht brengt. Een samenhangend ruimtelijk ontwerp vormt de basis voor een concreet actieprogramma
- Visie(s) meer concreet maken. Een visie op de ruimtelijke toekomst is cruciaal. Soms is er al een visie beschikbaar, in andere projecten worden ze tijdens het proces ontwikkeld door de partners zelf of door professionele ontwerpers. Het resultaat van dit ontwerp- en puzzelwerk is een coherente visie: een masterplan, streefbeeld of inrichtingsplan. Dit kan in verschillende vormen vertaald worden en gekoppeld aan uitvoeringsprogramma's, waarin partners zich verbinden en een bepaalde invulling van het project onderschrijven, bijvoorbeeld via een bestuursakkoord of een principiële beslissing.
- Programmaregie door een coördinatieteam. Steeds vaker wordt de coördinatie opgenomen door een coördinatieteam of een project-/programmabureau. Eigenlijk zijn het 'programmaregisseurs'.
- Meer taken parallel doen in plaats van achter elkaar. Steeds meer worden (plannings)taken gecombineerd in een gebiedsgerichte aanpak. Het voortraject verloopt intensiever en actiever maar leidt ook tot grote tijdswinst in de latere fases en het nodige draagvlak.
- Meer maatwerk. Steeds is maatwerk nodig waarbij een evenwicht nodig is tussen de verschillende delen en het geheel, waarbij sommige delen belangrijker of bepalender zijn dan andere en prioriteit krijgen.
- Meer gerichte en getrapte besluitvorming. Het is essentieel voor het welslagen om op geregelde basis afspraken te maken en die te verankeren. Dit vereist de wil tot gedeelde

verantwoordelijkheden en besluitvorming door of met alle relevante publieke en private actoren.

- Meer samenwerking. De projecten zijn grootschaliger geworden en ze verbinden steeds meer, beter en eerder andere processen en projecten die door andere beleidssectoren of actoren worden gerealiseerd of gesubsidieerd. Daarom moeten de (boven)lokale, private en de Vlaamse projecten in een bepaald gebied op elkaar afgestemd worden. Dit impliceert een samenwerking van alle partners.
- Meer communicatie en participatie. Er wordt werk gemaakt van strategieën om de burger om een actieve en positieve manier te betrekken, dit met oog op draagvlak of zelfs regiomarketing.
- Meer financiële innovatie. Er is nood om gebiedsgericht vanuit overeengekomen programma's te experimenteren met geïntegreerde boekhouding, afgestemde kosten-baten afwegingen, mechanismen van enveloppefinancieringen of investeringsfondsen.
- Meer en speciale aandacht voor grondbeleid. Dit vraagt een samenwerkingsstrategie en de gerichte inzet van instrumenten en middelen met oog op strategische grondposities en performant grondbeleid.

7.2. Programmatische aanpak en programmamanagement

In Nederland is een programmatisch aanpak meer gewoon geworden en is programmamanagement steeds populairder geworden. Soms gaat dit over samenwerkingsprogramma's in gebieden maar evengoed gaat dit over nationale programma's voor transitie en maatschappelijke opgaven. Een belangrijk reden voor het ontstaan van programma's is de toegenomen afhankelijkheid tussen actoren⁴. Overheden van de verschillende bestuursniveaus kunnen niet meer zonder elkaar. En de overheid als geheel kan niet meer zonder de bijdrage en inbreng van bedrijven, burgers en maatschappelijke organisaties. Daarnaast is tegelijkertijd elke actor in toenemende mate meer autonoom waardoor bijdragen niet meer afgedwongen worden en bestuurders zich sterk bewust zijn van eigen belangen en bevoegdheden. Samenwerking is dus meer dan ooit nodig om resultaat te bereiken. In deze tijden komt dit echter niet op basis van hiërarchische sturing tot stand. Netwerksturing is een deel van de oplossing, echter moet er ook werkelijke verandering optreden door besluitvorming en uitvoering.

In Vlaanderen is eveneens een trend merkbaar om meer programmatisch te werk te gaan bij complexe (maatschappelijke) opgaven. Ook bij gebiedsprogramma's kunnen voornoemde methoden een meerwaarde betekenen en bijdragen tot een verdere professionalisering van realisatiegerichte gebiedswerking, gebieds- of zelfs beleidsprogramma's. Evenals de introductie en verdere professionalisering van de (programma)regisseur.

In Nederland is programmamanagement over de jaren heen uitgegroeid tot een professioneel vakgebied, in het bijzonder ook voor programma's in de publieke sector (beleidsprogramma's, gebiedsprogramma's,...). Er bestaan meerdere definities van programmamanagement naargelang de gehanteerde visie en methode. Een treffende definitie is:

“programmamanagement is de niet-hiërarchische coördinatie van de programma activiteiten met als doel om oplossingen te bieden voor de integrale projectoverstijgende probleemstelling.”⁵

⁴ Lamberigts, P. en Schippers, L. 2015 Gedeeld eigenaarschap – nieuwe perspectief op samen werken aan maatschappelijke veranderopgaven. Vakmedianet.

⁵ Licht, H. 2009 Programmamanagement - regievoering zonder macht. Van Gorcum.

Een definitie van een programma is (volgens de methodiek programmatisch creëren, zie verder):

“een tijdelijke werkorganisatie gericht op het realiseren van één of meer specifieke beschreven strategische doelstellingen, waarvoor in samenhang verschillende activiteiten moeten worden uitgevoerd. Dit activiteiten kunnen projecten en andere inspanningen zijn (routines, improvisaties). Het einddoel is helder beschreven en het begin van een weg er naartoe is duidelijk. Echter, een groot deel van die weg wordt al werkende ‘ontdekt’ en ontwikkeld.”⁶

Er bestaan verschillende visie en methoden van programmamanagement waarbij enkele een betere fit hebben met de opzet van gebiedsgerichte werking, gebiedsprogramma's of gebiedsprocessen, in het bijzonder ook voor klimaatadaptatie. De methoden geven waardevolle inzichten voor de uitdagingen en bevindingen die uit de evaluatie naar voren komen.

Van de verschillende visies en methoden van programmamanagement (PM) lijken voornamelijk twee methoden beter aan te sluiten bij de gebiedsprocessen die we onder de loep nemen in deze evaluatie:

- Programmamanagement, sturen op samenhang
- Programmatisch creëren

Andere methoden zoals A4 PM, Integraal PM (IPM), Managing Successful Programmes (MSP-Prince) en Standard for PM (PMI) lenen zich minder, dit omdat de beide eerstgenoemde methoden⁷:

- eerder mens- en resultaatsgericht zijn dan beheersgericht
- geen te sterke ervaring in programmamanagement noodzaken
- voor programma's met kleine, middelgrote tot grote investeringsbudgetten goed bruikbaar is
- zowel voor beperkt tot zeer complexe programma's kan dienen
- zich het beste lenen voor beleidsprogramma's en -opgaven en gebiedsprogramma's
- zich het beste lenen en toegepast worden in de overheidssector

Hierna gaan we beknopt in op de methodiek van programmatisch creëren.

Programmatisch creëren

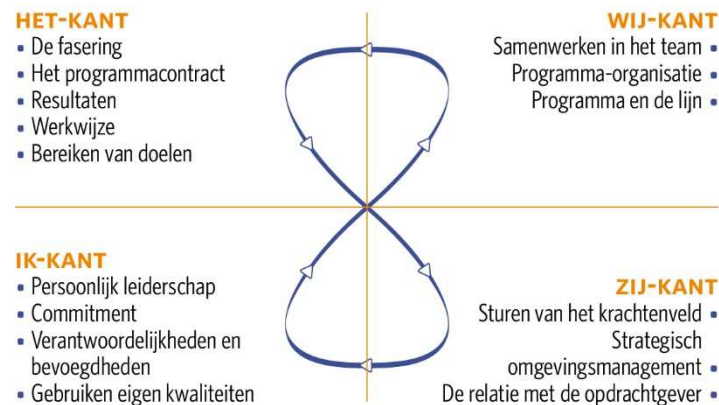
Programmatisch creëren begint met het besef dat veranderingsopgaven en gebiedsprogramma's tot stand komen door de energie in het 'systeem'. Daarom moet een programmamanager of -regisseur primair inspelen op de energie en dynamiek. Echter is dat slechts een begin. Programmamanagement vereist ook een arsenaal aan instrumenten en competenties. Het werk moet ook in een 'vorm' worden gegoten, een effectieve werkstructuur. Een effectief programmatische aanpak vraagt dus om in te spelen op verschillende fronten tegelijk. Enerzijds aspecten als commitment, vertrouwen en dergelijke, maar anderzijds evenzeer aandacht besteden aan sturing en beheersing.

⁶ Bos, J., Van Loon, A.J. en Licht, H. 2013 Programmatisch creëren – een integrale visie op programmamanagement. Scriptum.

⁷ Hombergen, R. (red.) 2011 Keuzemenu programmamanagement – zes visie op programmamanagement. Scriptum.

Dit werd in een model gegoten dat als basis gebruikt wordt bij programmatisch creëren: de creatielemniscaat (zie figuur⁸). Effectief programmamanagement vraagt om zorgvuldige aandacht voor elk van de volgende 4 domeinen.

- De 'ZIJ'-kant van het programma dat voorziet in de voedings- en verbindingskracht (omgeving)
- De 'IK'-kant van het programma dat persoonlijke kracht geeft (leiderschap, competenties)
- De 'WIJ'-kant van het programma geeft samenwerkingskracht (samenwerking)
- De 'HET'-kant van het programma voorziet in vormkracht (structuur)



Dit is natuurlijk een vereenvoudigde voorstelling van de methode. Voor meer verdieping verwijzen we graag naar Bos, J. et al (2013). Een belangrijke toegevoegde waarde van de methode is dat er evenwichtige aandacht besteed moet worden aan elk van deze vier aspecten en de onderlinge verbindingen. Natuurlijk is de invulling van de manier van werken maatwerk en afhankelijk van de aard van het programma, maar alle vier de aspecten krijgen altijd aandacht.

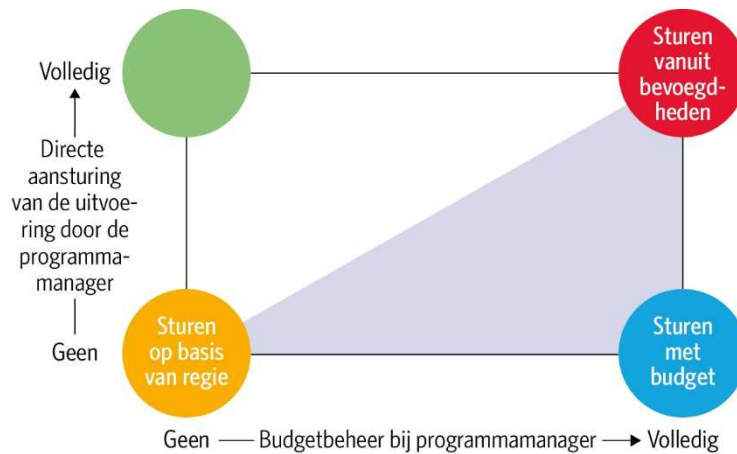
In de praktijk wordt vaak slechts op één of enkele aspecten ingezet. Zo komt de HET kant meestal sterk (of soms zelfs bijna uitsluitend) aan bod, alsook de ZIJ kant. De WIJ kant wordt eveneens op ingezet, zij het minder uitgesproken terwijl de IK kant meestal volledig onderbelicht blijft en als vanzelfsprekend wordt beschouwd. Een sterkte is dat men steeds bewust is van deze vier aspecten en deze ook niet als te vanzelfsprekend beschouwd. Elk van deze vier aspecten kunnen ondersteund worden door een variatie aan in te zetten instrumenten.

Bij programmatisch creëren is het creëren van een gemeenschappelijke visie en ambitie als basis voor een programma belangrijk omdat deze manier van werken voor een gezamenlijk commitment en een onderlinge betrokkenheid zorgt. Een programmamanager (of programmaregisseur) neemt in de meeste gevallen geen verantwoordelijkheid over van projectleiders of lijnmanagers maar oefent een soort meta-sturing uit. Een programma is gericht op het bereiken van doelen in termen van maatschappelijke opgaven waarbij projectresultaten slechts middelen zijn om die doelen te bereiken. De sturing in het programma zal verschillen in functie van de sturing en beheer van middelen (zie figuur⁹). Er worden drie varianten onderscheiden: (i) sturen op basis van regie (zonder macht), (ii) sturen vanuit volledige bevoegdheden, en (iii) sturen met budget. Iedere variant heeft sterke kanten,

⁸ Bos, J., Van Loon, A.J. en Licht, H. 2013 Programmatisch creëren – een integrale visie op programmamanagement. Scriptum.

⁹ Bos, J., Van Loon, A.J. en Licht, H. 2013 Programmatisch creëren – een integrale visie op programmamanagement. Scriptum.

maar houdt ook risico's in. De keuze voor een variant geeft impliciet ook aan welk mandaat daarbij nodig is met de nodige verantwoordelijkheden én bevoegdheden.

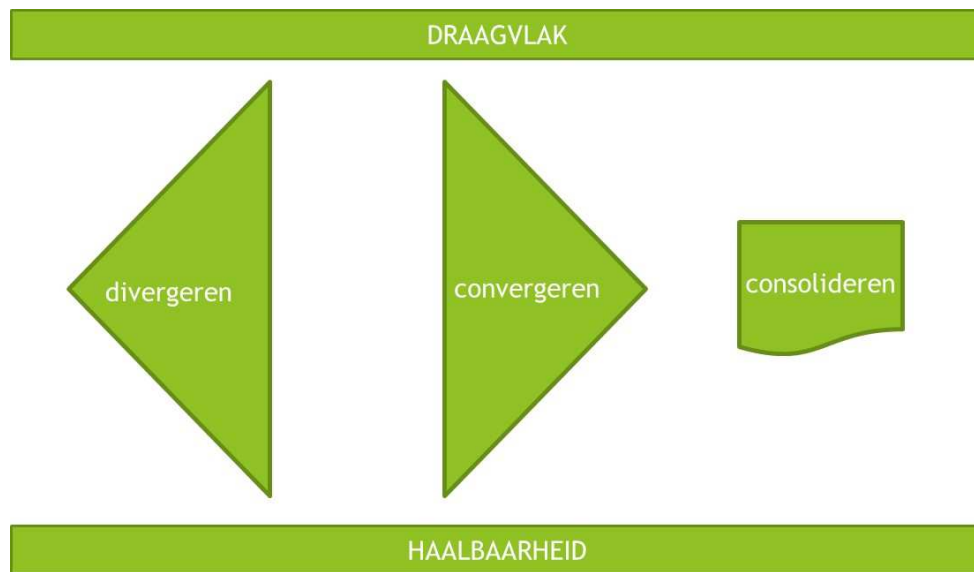


Programmatisch creëren is geen strak sjabloon voor de aanpak, de methodiek geeft wel een zinvolle handreiking voor programmatische aanpak met varianten van regievoering tot meer directe sturing (met bevoegdheden of middelen). Deze methodiek is goed in te zetten bij complexe opgaven waarbij de krachtenvelden ingewikkeld zijn.

7.3. Procesmanagement

De kern van procesmanagement is om een beweging in gang te zetten waarvoor draagvlak ontstaat bij betrokken partijen voor een initiatief, waarbij er ruimte is om het initiatief met elkaar te veranderen en vorm te geven¹⁰. Dit betekent daarom niet dat het proces of onderdelen ervan te open moeten blijven. Complexe processen opzetten en regisseren betekent denken in termen van beweging. Hierbij is het goed bewust te blijven van het belangrijk **principe van divergeren, convergeren en consolideren** bij complexe procesvoering. Dit principe kan je toepassen op het gehele procesverloop alsook onderdelen hiervan (bijv. werkateliers). Dit principe kan doorheen het proces in meerdere kringbewegingen toegepast worden om op die manier stapsgewijs verder tot een bruikbaar en realiseerbaar resultaat te komen met de actoren.

¹⁰ Bekkering, T. en Walter, J. 2009. Management van processen – het realiseren van complexe initiatieven. Het Spectrum.



Het **divergeren** gebeurt vaak in de praktijk. Hierbij is het van belang om het kader af te bakenen. Ook dienen de spelregels, randvoorwaarden en verwachtingen duidelijk te zijn. Dit is zeker noodzakelijk bij participatie door coproductie. In het proces wordt ruimte gecreëerd om gelijktijdig nieuwe feiten en kennismateriaal te verzamelen én ook nieuwe argumenten/inzichten te vernemen. Partijen hebben ook nieuwe inzichten nodig om eerder ingenomen standpunten te herzien. Divergeren is nodig om perspectieven te verbreden en naar oplossingen te kunnen gaan. De rol van procesregie is om een herkenbare lijn aan te brengen, ook duidelijke afspraken te maken of kader te bieden van spelregels, verwachtingen, welke onderwerpen aan bod komen (en welke later),... Hierbij is het de kunst om de mogelijkheid tot beweging niet uit te sluiten. Er moet echter wel (door)gevraagd worden naar de nodige onderbouwing en argumenten bij inbreng vanuit actoren. Dit is van belang voor een goede gedeelde kennisbasis (cf.. joint fact finding). Dit is ook het geval bij het genereren en overwegen van oplossingen en maatregelen voor de realisatie van doelstellingen. Zonder duidelijk kader en afspraken en vooral het gebrek aan uitzicht op het divergeren en consolideren, kan de perceptie van te open of 'praatbarak' ontstaan. Daarom is de navolging door divergeren en landen van belang.

Vooraf het convergeren en consolideren zijn moeilijker en blijken in de praktijk niet voldoende te gebeuren. **Convergeren** omvat de opgave om uit nieuwe inzichten en feiten conclusies te trekken (ruimte invullen) die moet leiden tot een volgende, geconsolideerde beschrijving van dat moment in proces. Dit gebeurt in de praktijk vaak geleidelijk en ongemerkt, vaak gewogen vanuit het belang dat die actor heeft. De actoren nemen standpunten in voor de gewenste richting en formulering. Deze fase gaat over overeenkomsten, maar ook nog onduidelijkheden, verschillen en discussiepunten die nog verder uitgeklaard moeten worden. Hierbij wordt aangegeven waar er nog tegenstrijdigheden bestaan. Deze stap gaat onvermijdelijk gepaard met verliezen (bijv. door keuzen), echter gaat het in deze fase ook vooral over win-win situaties. Convergeren blijft een uitdaging in complexe processen, ook naar transparantie en motivatie op welke wijze dit gebeurt. Het is belangrijk in de mate van het mogelijke op voorhand of bij aanvang (samen) na te denken hoe we het convergeren vorm geven. Welke randvoorwaarden zijn er? Hoe kunnen we tot een selectie van maatregelen komen die gedragen worden, haalbaar zijn en de nodige engagementen wegdragen? Op basis van welke criteria? Hoe gaan we objectiveren? Wie staat (samen) in voor het convergeren? Wie wordt er op welke manier hierbij betrokken? Dit speelt een cruciale rol in de onderbouwing en transparantie van processtappen en

besluitvorming (bijv. weerhouden van “redelijke alternatieven”). De procescoördinatie heeft hierbij een regisserende rol.

Consolideren gebeurt vaak eerder impliciet. Dit staat niet gelijk aan het nemen van een beslissing/besluit of het creëren van consensus. Het is eerder een vorm van “consolidatie” als uitgangspunt voor een volgende fase. Uiteraard kan het nemen van een besluit wel volgen op de consolidatie. Het belangrijk verschil is dat ‘consolidaties’ ook weer ter discussie kunnen staan in volgende stappen van het proces, dit door meerdere factoren: bijv. aan- of afhaken van actoren, continuïteit, externe invloeden, contextfactoren,... Consolideren betekent niet om alles in consensus te moeten besluiten, echter wel om de afweging te maken wat al verworven is en wat vooral (nog) niet. Dit kan echter tijdens het proces ook wijzigen. De standpunten van actoren kunnen (blijven) verschillen of wijzigen. Bij het nemen van een formeel besluit is het natuurlijk moeilijker om achteraf van standpunt te wijzigen. Vaak is er ook geen abrupte overgang tussen het convergeren en de consolidatie, tenzij bij het afronden van mijlpalen in het proces waarbij de consolidatie eerder de vorm aanneemt van beslissingen.

De beweging van convergeren, divergeren en consolideren staat centraal in een procesmatige benadering. Hierbij mikt een procesregisseur op de balans tussen draagvlak voor en haalbaarheid. Het gaat over zoeken naar **evenwichten**. Het proces komt op gang als er sprake is van uitwisseling van feitelijkheden en factoren/instrumenten (**haalbaarheid**) enerzijds en belangen en inzichten afkomstig van partners en actoren anderzijds (**draagvlak**). Haalbaarheid en draagvlak zijn juist niet strikt gescheiden te houden, net de wisselwerking tussen beide is belangrijk.

7.4. (Strategisch) Omgevingsmanagement

Omgevingsmanagement is een ander vakgebied dat al een sterke traditie kent in Nederland. **Omgevingsmanagement** staat voor het proactief zicht houden op en onderhouden van relaties met alle betrokkenen rond een programma – dit alles uiteraard om de doelstellingen van het programma te verwezenlijken¹¹. Een activiteit die zeker in de fase waarin het programma wordt ontwikkeld cruciaal is, maar eigenlijk tijdens de hele looptijd van het programma veel aandacht vraagt. Voor de programmamanager of -regisseur is omgevingsmanagement misschien wel het belangrijkste en in omvang grootste deel van zijn of haar werk¹².

Omgevingsmanagement is in feite een **combinatie van stakeholdermanagement en issuemanagement**. Stakeholdermanagement is traditioneel ingericht om de belangen van een (tijdelijke) organisatie of programma te dienen door risico's die partijen met andere belangen veroorzaken te minimaliseren en kansen te benutten. Issuemanagement komt uit het bedrijfsleven en scant als het ware de omgeving naar nieuwe issues. Een issue kan dat het best worden omschreven als een ontwikkeling of gebeurtenis die zich voordoet waar partijen vanuit hun belang geredeneerd voor of tegen kunnen zijn. Issues prikkelen stakeholders om stelling te nemen. Ze zijn er voor of tegen. Het is voor een organisatie of programma dan ook van belang te weten welke issues er op hun pad komen en welke stakeholders een belang hebben bij dat issue.

Volgens Bos (2013) omvat omgevingsmanagement een viertal stappen:

¹¹ Bos, J., Van Loon, A.J. en Licht, H. 2013 Programmatisch creëren – een integrale visie op programmamanagement. Scriptum.

¹² Bos, J., Van Loon, A.J. en Licht, H. 2013 Programmatisch creëren – een integrale visie op programmamanagement. Scriptum.

1. Analyse van alle stakeholders
2. Analyse van relevante issues, ofwel de thema's inventariseren die van belang zijn voor belangrijke partijen rond het programma (issue-analyse)
3. Formulering van een samenhangend beeld van het krachtenveld op basis van stakeholderanalyse en issue-analyse (krachtenveldanalyse)
4. Bepalen van de strategie en plannen van acties

Strategisch OmgevingsManagement (SOM) is een bijzondere vorm van omgevingsmanagement en werd ontwikkeld in kader van de uitbreiding van de Maasvlakte 2 voor de haven Rotterdam. SOM inventariseert **eerst de issues** en pas **daarna de stakeholders**. Dit levert een completer beeld op en voorkomt daarmee verassingen. In essentie is de SOM-aanpak een proactieve, op oprechte interesse in de belangen van de stakeholders gebaseerde interventiestrategie. Een die zorg draagt voor een vroege dialoog waardoor de 'pijn' in termen van aanpassingen in opzet van plannen in het begin van het proces wordt genomen en niet op het laatste moment leidt tot (substantiële) overschrijding van budgetten en planningen.

De **SOM principes** zijn¹³:

1. Streef naar winst voor alle partijen
2. Werk aan oprechte interesse in de belangen van de stakeholders
3. Maak onderscheid tussen standpunten en belangen
4. Wees betrouwbaar, maak waar wat je zegt
5. Goede voorbereiding, goede analyse van de eigen situatie, de issues en de stakeholders
6. Inventariseer eerst de issues, dan pas de bijbehorende stakeholders
7. Maak transparante afwegingen en deel deze tijdig met de betreffende partijen
8. Besteed de meeste tijd aan de stakeholders met het grootste belang
9. Maak onderscheid tussen constructief onderhandelen en conflict resolution (mediation , bemiddeling)
10. Kies waar mogelijk voor pakketonderhandelingen
11. Goede monitoring van gemaakte afspraken
12. Blijf de SOM principes trouw

Onderstaand vindt u illustratief de **SOM aanpak** (zie figuur¹⁴). De op **Mutual Gains**¹⁵ gebaseerde veranderkundige aanpak is in blauw aangegeven. Deze stappen zijn slechts een leidraad, een uitwerking van de vier kwadranten: voorbereidend kwadrant, analytisch en toetsend kwadrant, uitvoerend kwadrant en monitorend kwadrant. De groene binnencirkel visualiseert het leertraject dat de interne organisatie of programma moet doorlopen om SOM goed intern te verankeren. Dit om waar te kunnen maken wat extern wordt beloofd.

¹³ Wesselink, M. 2010 Handboek Strategisch Omgevingsmanagement. Kluwer.

¹⁴ Wesselink, M. 2010 Handboek Strategisch Omgevingsmanagement. Kluwer.

¹⁵ Strategisch Omgevingsmanagement is gebaseerd op het Mutual Gains gedachtegoed van Fisher en Ury (Getting To Yes). De kern van Mutual Gains is dat een zorgvuldige voorbereiding van een dialoog of onderhandeling met de omgeving een cruciale factor is voor succes. Dit met een oprechte interesse in het belang van de partijen waarbij gezocht wordt naar winst voor alle betrokkenen.



8. AANBEVELINGEN

8.1. Bewuste keuze van opzet en aanpak

In de opstartfase is het van doorslaggevend belang (samen) een **bewuste keuze** te maken over de **opzet en aanpak**. Wordt eerder een ruimtelijke of sectorale/thematische visie beoogd of eerder een **gebiedsgerichte werking** en gebiedsprogramma nagestreefd, of zelfs de combinatie van beiden. Kiezen we daarom voor een projectmatige aanpak of leent een **programmatische aanpak** zich beter? Een programmatische aanpak is erop gericht een mate van flexibiliteit en bewegingsruimte te behouden maar ook naar realisatie te gaan waar het kan en moet. Kenmerkend voor een programmatische aanpak is het creëren van samenhang en sturen op samenhang. Daarom is het van belang om die samenhang in de processen te preciseren. Er is een verschillende aanpak wenselijk naargelang er voornamelijk nood is aan (i) samenhang en stroomlijnen van visies, plannen, projecten en andere initiatieven, alsook de communicatie, (ii) inzetten op het vormgeven van procesmatige doelstellingen (bijv. het opzetten van partnerschappen, het opzetten van een organisatiestructuur en het komen tot een gezamenlijk gedragen agenda), (iii) uitvoering op terrein en projectrealisaties, of (iv) een combinatie van deze.

De keuze van aanpak zal van meerdere factoren afhangen, uiteraard ook van wat er al aanwezig is op dat moment en binnen welke **specifieke context** we ons bewegen. Het betreft telkens maatwerk en het begint meestal ook nooit van nul. Het is belangrijk de context van het gebiedsproces indachtig te zijn aangezien dit mee bepaalt waar we (eerst of vooral) moeten op inzetten in de opzet en aanpak van het proces. Een eerste stap is zich bewust zijn van deze context. Het in kaart brengen van de uitgangssituatie is van een niet te onderschatten belang. Bij het proces Maarkebeek werd hiervoor de opmaak van een ‘atlas’ gebruikt om dit scherper te krijgen. Dit betekent beseffen welke processen, agenda’s, projecten en initiatieven er al lopende zijn of welke partnerschappen er al bestaan. Ook om deze op een goede manier mee te nemen in de opbouw van een vervolgproces. Dit houdt in om bestaande verantwoordelijkheden en geleverd werk ook te valideren in het proces. Het meenemen van lopende processen zorgt voor een vermindering van (dubbel) onderzoek en studies, maar voornamelijk ook voor de waardering van de partners. Ook de complexiteit van de bestuurlijke context moet meegenomen worden. Komt de wens of noodzaak voor het opzetten van een proces eerder uit een conflictsituatie, een urgentie of eerder een opportuniteit? De mate dat er al een traditie of cultuur is van samenwerking, partnerschappen of zelfs gebiedsgerichte werking maakt dat er al snel een voedingsbodem is en minder tijd en energie hierin gaat.

Het is belangrijk uitgebreid stil te staan bij de **gemeenschappelijke opgave en doelstellingen** van het proces en dit af te bakenen, met andere woorden wat we samen met partners willen bereiken en ook vooral wat niet. De scope en doelstellingen worden uitgeklaard en in de diepte doorgesproken. Hierbij durven we dit in vraag stellen met ook de gevolgen indachtig voor het proces. Bij het afbakenen van de scope en doelstellingen wordt aandacht besteed aan de belangen van de partners, waarbij men verder gaat dan louter de standpunten. Het is namelijk van belang dat er een **gedeelde ambitie** is opdat partners aanhaken en zich engageren in het proces. Het is aanbevolen uitgebreid stil te staan bij het begrippenkader en de interpretatie en verwachtingen van elke partner bij betekenissen en verwoordingen door te spreken. In de praktijk worden vaak te algemene of vage doelstellingen geformuleerd waar de meeste partijen volmondig achter staan. Dan is het belangrijk om deze doelstelling nog scherper te gaan formuleren, desnoods meer operationele doelstellingen gaan formuleren én na te gaan wat dit betekent voor het traject. De afbakening van scope en doelstellingen maakt aan de betrokkenen duidelijk wat ze wel en niet kunnen verwachten. Bij de afbakening van de scope en doelstellingen zijn alvast twee activiteiten van belang:

- Inventariseren van standpunten, belangen en meningen van alle belangrijke actoren en van alle factoren die van belang (kunnen en) zullen zijn voor successen of mislukkingen. Hierbij kan een stakeholder- en krachtveldanalyse uitgevoerd worden.
- Maken van een overzicht van alle aannames, implicaties, mogelijke probleemgebieden en tendensen (positieve en negatieve) die naar boven komen tijdens de verkenning. Dit kan door beleidsdocumenten en documenten te raadplegen, analyses en overleg met actoren.

Er kunnen hiervoor verschillende werkvormen ingezet worden. Naast bilaterale gesprekken, kunnen ook bijvoorbeeld werksessies overwogen worden. Een valkuil bestaat er in om namelijk heel snel over te gaan tot het inrichten van het proces en al in de diepte te willen duiken, nog voor dat er meer eenduidigheid is – minstens bij de beoogde partners – waar we samen (niet) willen aan werken. In een eerste fase gaat het (nog) niet over hoe we dit kunnen of willen gaan bereiken. Wel of we een gedeelde ambitie hebben en wat onze gedeelde ambitie dan (niet) is. In deze fase is het van cruciaal belang door te vragen met verdiepende vragen die betrekking hebben onder meer belangen, feiten en kennis, partners en hun lopende initiatieven, en tenslotte middelen.

8.2. Procesdynamiek en adaptatievermogen

Het planningsproces voor de gebiedsvisie Maarkebeekvallei valt te beschouwen als geïntegreerde gebiedsontwikkeling. Naast een gestage en gerichte voortgang van de realisatie van visie en acties, is de uitdaging om geboekte resultaten en sterkten te valoriseren, kansen te benutten, nieuwe uitdagingen aan te gaan en vastgestelde aandachtspunten op te nemen of bij te sturen in functie van de vooropgestelde doelstellingen en tijdshorizon. Continuïteit is belangrijk, doelstellingen en resultaten bereiken cruciaal.

Dergelijk gebiedsprogramma is een **creatieproces**. Een complex en dynamisch creatieproces. De trekker(s) en partners willen dat proces kunnen voeden, beïnvloeden, faciliteren en sturen in functie van de doelstellingen die men wil bereiken. Hierbij wordt de aandacht gericht op problemen, belangen van partijen en commitment. Het succes van het programma hangt mee af van het succes van de individuele **acties en projecten** en het **commitment** vanuit de verschillende projecten en betrokkenen aan het programma. De **regie en begeleiding** richt zich hierbij bij uitstek op het managen van de **dynamiek**. De procesregie is vooral het faciliteren van **samenwerking, (interne) communicatie en besluitvorming**. Het is zoeken naar een balans tussen efficiëntie (en voortgang) en commitment.

Het is belangrijk te erkennen dat onzekerheid altijd een intrinsiek element in ruimtelijke planning is geweest en zal blijven. Vandaar de noodzaak aan de nodige **flexibiliteit en bewegingsruimte** in complexe planningsprocessen of opgaven. Gezien de dynamische omgeving en context is deze mate van flexibiliteit en open houding belangrijk. De processen van Demervallei en Kleine Netevallei getuigen hiervan en onderstrepen het belang van de nodige bewegingsruimte. Echter is er het spanningsveld met de vraag naar meer onderbouwde, transparante besluitvorming die meer zekerheden biedt. De beslissingen dienen voor velen robuust te zijn voor mogelijke toekomstperspectieven. Het is inherent aan ruimtelijke planning in Vlaanderen dat beslissingen op lange termijn genomen moeten worden waarbij het niet mogelijk is alle mogelijkheden open te houden. Dit blijft een evenwichtsoefening, echter sluit het ene het andere ook niet uit. In beleid en praktijk is er een omschakeling van een bestemmingsplanologie naar een ontwikkelingsplanologie met volgende kenmerken: partnerschappen, regisseursrol, realisatiegerichte gebiedswerking, geïntegreerde en gebiedsgerichte aanpak,

samenwerkingsplatform,... Een ontwikkelingsbenadering zoals bij programmatisch creëren is dan ook meer passend.

Bij complexe processen is het **procesmatig werken** en **denken in termen van beweging** belangrijk. Niet enkel resultaatgerichte beweging om doelstellingen te bereiken en realisaties te verwezenlijken. Ook de nodige flexibiliteit en bewegingsruimte creëren om in te spelen op de dynamiek en de kansen die zich (later kunnen) voordoen. Dit betekent niet enkel het detecteren en inspelen op opportuniteiten en wijzigingen. Dit houdt ook in om effectief aan de slag te gaan met ‘gedoe’ en issues die zich tijdens het proces manifesteren. Nog beter is om deze zo snel mogelijk boven tafel te krijgen. Flexibiliteit betekent ook dat onzekerheden, onduidelijkheden en risico’s benoemd worden, acties overwogen worden en bewust mee wordt omgegaan in de sturing. Het aanhaken en afhaken van partners of actoren hoort bij deze dynamiek. Zo moet het mogelijk zijn om ook de scope en doelstellingen als weloverwogen keuze samen te wijzigen. Zelfs de wijzigingen van enthousiasme en dynamiek zelf zijn inherent aan een complexe procesvoering.

Dit betekent daarom niet dat het proces of onderdelen ervan te open moeten blijven. Hierbij is het goed bewust te blijven van het belangrijk **principe van divergeren, convergeren en consolideren** bij complexe procesvoering. Dit principe kan je toepassen op het gehele procesverloop alsook onderdelen hiervan (bijv. werkateliers). Dit principe kan doorheen het proces in meerdere kringbewegingen toegepast worden om op die manier stapsgewijs verder tot een bruikbaar en realiseerbaar resultaat te komen met de actoren. Het divergeren gebeurt vaak in de praktijk. Hierbij is het van belang om het kader af te bakenen. Ook dienen de spelregels, randvoorwaarden en verwachtingen duidelijk te zijn. Dit is zeker noodzakelijk bij participatie door coproductie. In het proces wordt (bewegings)ruimte gecreëerd.

Zonder duidelijk kader en afspraken en vooral het gebrek aan uitzicht op het convergeren en consolideren, kan de perceptie van ‘te open’ ontstaan. Daarom is de navolging door convergeren en landen van belang. Vooral het convergeren en consolideren zijn moeilijker en blijken in de praktijk niet voldoende te gebeuren. Convergeren omvat de opgave om uit nieuwe inzichten en feiten conclusies te trekken (ruimte invullen) die moet leiden tot een volgende, geconsolideerde beschrijving van dat moment in proces. Convergeren blijft een uitdaging in complexe processen, ook naar transparantie en motivatie op welke wijze dit gebeurt. Het is zinvol om explicieter na te gaan welke afwegingen en criteria gebruikt worden en deze zelfs door te spreken met de betrokken actoren, minstens de stuurgroep. Welke randvoorwaarden zijn er? Hoe kunnen we tot een selectie van maatregelen komen die gedragen worden, haalbaar zijn en de nodige engagementen wegdragen? Op basis van welke criteria? Hoe gaan we objectiveren? Wie staat (samen) in voor het convergeren? Wie wordt er op welke manier hierbij betrokken? Dit speelt een cruciale rol in de onderbouwing en transparantie van processtappen en besluitvorming (bijv. weerhouden van “redelijke alternatieven”). De procescoördinatie heeft hierbij een regisserende rol. Consolideren betekent niet om alles in consensus te moeten besluiten, echter wel om de afweging te maken wat verworven is en wat vooral (nog) niet. Consolideren gebeurt vaak eerder impliciet.

Meestal is er ook geen abrupte overgang tussen het convergeren en de consolidatie, tenzij bij het afronden van mijlpalen in het proces waarbij de consolidatie eerder de vorm aanneemt van beslissingen. Een consolidatie staat niet gelijk aan het nemen van een beslissing/besluit of het creëren van consensus. Het is eerder een vorm van “consolidatie” als uitgangspunt voor een volgende fase waarbij de ruimte om toch weer te divergeren klein gehouden wordt. Hierbij kunnen meningen uiteenlopen. Een goede consolidatie laat zien dat ieders punten – ook nog openstaande onenigheden – aan de orde zijn. Een belangrijk verschil is dat ‘consolidaties’ ook eerder ter discussie kunnen staan in

volgende stappen van het proces, dit door meerdere factoren. Zo kunnen partijen bijvoorbeeld veranderen van opstelling en mening ten opzichte van de laatste consolidatie omwille van terugkoppeling met achterban, nieuwe inzichten of gevoeligheden, koppeling met andere belangen,... Bij een formeel besluit is dit minder evident en meer problematisch vanwege de verwachting dat het besluit er staat en niet in vraag gesteld kan worden. In de praktijk hebben partijen vaak de neiging om verder te willen gaan divergeren. Een consolidatie zal een vertrekpunt zijn voor een volgende stap. De vaardigheid in consolideren is een van de belangrijke instrumenten die het mogelijk maken de beweging in het traject zichtbaar en beheersbaar te houden.

De beweging van convergeren, divergeren en consolideren staat centraal in een procesmatige benadering. Hierbij mikt een procesregisseur op de balans tussen draagvlak voor en haalbaarheid. Het gaat over zoeken naar evenwichten. Het proces komt op gang als er sprake is van uitwisseling van feitelijkheden en factoren/instrumenten (haalbaarheid) enerzijds en belangen en inzichten afkomstig van partners en actoren anderzijds (draagvlak). Haalbaarheid en draagvlak zijn juist niet strikt gescheiden te houden, net de wisselwerking tussen beide is belangrijk.

Complexe processen of gebiedswerking blijft steeds **maatwerk**. Hierbij is ook permanente aandacht nodig voor het evenwicht tussen de verschillende delen en het geheel. Enerzijds zorgen voor een heldere strategie en visie, anderzijds ook parallel zorgen voor afstemming en samenhang van projecten en acties. Sommige delen kunnen ook belangrijker of bepalender zijn dan andere om doelstellingen te bereiken. Die krijgen dan prioriteit. Bovendien staan verschillende partners in voor de realisatie van deelprojecten en bestaat er een wisselwerking tussen kleinschalige en grootschalige deelgebieden of thema's. Ook de inzet van instrumenten, bijkomende middelen of subsidiekanalen kunnen essentieel blijken om de dynamiek gaande te houden.

8.3. Visievorming en onderzoeken

Het is aangewezen bij aanvang ook na te gaan wat de **rol en opzet van visievorming** inhoudt in het planningsproces en methoden om deze vorm te geven (bijv. ontwerpend onderzoek). Wordt eerder een ruimtelijke, sectorale/thematische of geïntegreerde visie beoogd of eerder een gebiedsgerichte werking en gebiedsprogramma nagestreefd waarbinnen ook een (ruimtelijke) visie wenselijk is, of zelfs de combinatie van beiden. Bij een gebiedsgerichte werking is het ook van belang na te gaan welke rol visievorming hierin speelt en hoever deze in de beginfase reikt. In meerdere van deze processen wordt de visie gaandeweg meer concreet en verder ingevuld. Deze kan variëren van een visie die de gedeelde ambitie en opgave illustreert tot een concrete ruimtelijke gebiedsvisie met inrichtingsvoorstellen van het gebied of deelgebieden.

In kader van een realisatiegerichte gebiedswerking kan een visie vooreerst beknopt zijn (bijv. Demervallei), een wervende ambitie en op een lange termijn gericht. Deze visie geeft daarom nog niet aan op welke manier we deze visie of doelstellingen kunnen of willen bereiken. Vaak wordt eerst ingezet op de bouwstenen en concepten van de visie en wordt een samenhang gecreëerd. Gaandeweg het traject kan een visie dan meer concreet verfijnd en aangevuld worden.

Een visie hoeft op zich geen formeel **statuut** te hebben als 'juridisch afdwingbaar' of 'bindend'. De visie – of onderdelen ervan – krijgt een statuut door meer juridisch afdwingbare instrumenten met rechtsgevolgen, bijvoorbeeld een ruimtelijk uitvoeringsplan (RUP). De visie moet eerder verbindend zijn. Het vormt een kader voor (interbestuurlijke en geïntegreerde) samenwerking rond projecten en

nodige acties. De visie moet het mogelijk maken om in synergie en als gelijkwaardige partners samen te werken met als doel kwalitatieve realisaties uit te voeren met voldoende draagvlak.

Vaak zijn beleidsintenties of zelfs beleidsvisies nog te vaag. Soms is **bijkomend en gericht onderzoek** nodig om te komen tot een overkoepelende visie. Echter is een valkuil om (te blijven) door te schieten tot een te sterk overkoepelend detailniveau of zelfs inrichtingsvoorstellen van projectgebieden, voor zover men op dat detailniveau blijft verzanden en de hoofdlijnen uit het oog verliest. Inzoomen op specifieke deelgebieden of projecten biedt net voordelen (zie hoger) maar heeft ook valkuilen. Tijdens het proces komen de knelpunten en kansen in het gebied samen tot een samenhangend beeld of visie. Eigen aan een proces van afstemming en nodige verdieping, duiken ook nieuwe uitdagingen of nieuwe ideeën en zelfs kansen op. Deze **bewegingsruimte** moet mogelijk zijn en blijven binnen de visie en ambitie, zeker als deze kansen in sterke mate bijdragen tot het bereiken van de doelstellingen. Er wordt best realistisch omgegaan met het inzetten op knelpunten en het benutten van kansen.

Het is belangrijk om **samenhang** te creëren van verschillende (sectorale) visies en agenda's in een gebied en actoren. Deze hebben logischerwijze hun eigen invalshoek, context en dynamiek en hebben verschillende doelstellingen en tijdsperspectieven. Bij de visievorming moet rekening gehouden worden met de bestaande (lokale) context, ruimtelijke structuur en de verschillende agenda's, zoniet is de kans groot om te stranden. Partners engageren zich voor zover zij zich herkennen in de visie, baten hebben en hun eigen belangen ook vertaald zien.

Een proces tot opmaak van een **visie** mag **geen doel op zich** zijn. Het eindbeeld is niet statisch en dient de nodige bewegingsruimte naar de toekomst te bieden. Het is een **hulpmiddel** om de partners samen te brengen en een rode draad te bieden voor de verdere ontwikkeling en realisatie van projecten en initiatieven.

De **methoden** en nodige **gerichte onderzoeken** die overwogen (moeten) worden voor een gebiedsgericht planningsproces zijn geen doel op zich maar moeten in functie staan van de procesvoering, nodige besluitvorming en gericht bijdragen tot uitvoerbaarheid en realisatie. Het is belangrijk om uitvoerbaarheid en implementatie niet te onderschatten. In vele planningsprocessen of gebiedsprogramma's gaat het net daar mis door gebrek aan engagementen en (gedeeld) eigenaarschap van betrokken actoren. Het is wenselijk om slim en parallel te schakelen en gericht onderzoek in te zetten die sowieso nodig zijn of bijdragen aan de voortgang, haalbaarheid en draagvlak. Dit voorzien tijdens het al intensieve en participatieve traject zelf betekent meestal een grote tijdswinst én draagvlak voor vervolgstappen (cf. vereisten procedures en regelgeving). Niettemin bij de Demervallei de nodige tijd genomen werd voor verschillende onderzoeken, zal dit renderen in het vervolgtraject. Denk maar aan milieuafwegingen (bijv. milieueffectrapportage) of andere onderzoeken van mogelijke impact en flankerende maatregelen (bijv. landbouw). Onderneem stappen en acties in functie van haalbaarheid en de inzet van instrumenten en middelen. Maak dit concreet om tot concrete (tussentijdse) besluitvorming en acties te kunnen overgaan. Stuur desnoods gezamenlijk het proces en stappen bij door bijvoorbeeld te temporiseren, een scope te verbreden, prioriteiten te leggen,...

Sta voldoende en tijdig stil bij de wens of noodzaak tot **externe ondersteuning**. Ga samen met de partners na welke expertise en capaciteit nodig is in complementariteit met de eigen aanwezige expertise, inzet en capaciteit bij de partners en hun organisaties. Misschien geniet het de voorkeur om extra capaciteit intern vrij te maken. Dit kan slaan op meer procesmatige expertises zoals participatiedeskundigen en procesbegeleiders, of gaan over meer inhoudelijke expertises. Denk samen na over de rol en het profiel van een of meerdere externe expertises. De rol(len) kan eerder op

structurele basis zijn en een belangrijk gewicht leggen binnen het proces, ook kan een meer gerichte inschakeling en ondersteuning op afroep wenselijk zijn. Denk hierbij niet enkel aan inhoudelijk-technische expertise, ook aan de nodige capaciteit en ervaring om de procesregie mee vorm te geven. Indien ontwerpend onderzoek wordt voorzien, sta dan stil bij de rol ervan en de interactie met andere nodige expertises hierbij (bijv. landbouw, participatie, milieu,...) Maak de afweging van vorm van aanbesteding en het aantrekken van deze profielen in een of meerdere aanbestedingen. Dit kan via afgelijnde opdrachten of andere vormen zijn: raamovereenkomst, mini-competities, detachering,...). Hierbij worden de afweging en duidelijke afspraken gemaakt voor mogelijkheden van gezamenlijk in de markt brengen en vooral de gedeelde of gezamenlijke aansturing van externe ondersteuning. Bij een partnerschap wordt best meer ingezet op gedeelde verantwoordelijkheid. Hiervoor kunnen in het beste geval middelen samengebracht worden. Knelpunten of tekortkomingen van de externe ondersteuning vanuit de verwachtingen van de partners moeten tijdig worden besproken en in samenspraak worden opgelost.

8.4. Programmavorming

Een actieprogramma is best **geen momentum op het einde** van een proces of gebiedswerking, wel van bij aanvangsfase. Zowel bij de Kleine Nete als Demervallei wordt van bij aanvang een programma opgezet van acties. De verschillende acties en inspanningen die in het programma worden opgenomen omvatten ook net die acties en activiteiten die binnen de procesvoering al aangevat worden (bijv. werkateliers projectgebieden). Dit draagt bij tot **gedeeld eigenaarschap** en verantwoordelijkheden.

Bij het vorm geven van het programma wordt ingegaan op de **relaties en afhankelijkheden** tussen de verschillende acties, inspanningen, en projecten alsook de mate van **bijdrage aan de doelstellingen**. Agenda's en lopende acties of processen worden afgestemd en gebundeld zodat deze passen in het programma. Het programma voorziet in een **fasering**. De programmering zelf kan zelfs voorzien worden met tussentijdse mijlpalen (bijv. actieprogramma's met tijdshorizon van vijf jaar).

Actieprogramma's of uitvoeringsprogramma's moeten **realistisch, haalbaar en betaalbaar** zijn. Daarom is het wenselijk om bij aanvang de acties eerst in kaart te brengen en op elkaar af te stemmen. Zorg voor een goed evenwicht tussen de verschillende acties aangezien deze heel gevarieerd kunnen zijn: klein- of grootschalig, beperkte of grote investeringen, symboolwaarde of reële grote bijdrage tot doelstellingen. In een concreet actieprogramma moet ook realistisch omgegaan worden met knelpunten en opportuniteiten.

Het is van belang om van een snelle concretisering van de abstracte doelstellingen naar een (ruimtelijk) actieprogramma over te gaan. Het definiëren van **deelprojecten en acties** ("hefboomprojecten, sporen of werven") zorgt steeds voor meer realisatiegerichtheid, dan het blijven praten in abstracte concepten of visie(s).

Het is zinvol om tijdens het traject zelfs een omschakeling af te wegen van een oorspronkelijke doelstelling als een langetermijnvisie naar een meer project- en actiegerichte benadering met concrete projecten. Zo'n **projectgerichte benadering** leunt ook dichter aan bij het lokale schaalniveau en context. De overgang naar concrete projecten en realisaties zorgt ervoor dat een aantal partners actiever betrokken raken en meer engagement gaan opnemen. Hierin bestaat ook de valkuil dat door te concreet doorgedreven projecten en acties een consensus over een globale visie uitblijft omdat men terugvalt op de eigen belangen binnen een projectgebied. Concrete acties en projecten maken de visie

namelijk ook tastbaar. Abstracte doelstellingen zorgen op zich niet voor realisatie, maar ontwikkelingen en acties op projectniveau verhogen meestal wel de betrokkenheid en het vertrouwen bij de actoren.

8.5. Realisatie en implementatie

De aanpak die overwogen wordt staat in functie van de procesvoering en moet vooral ook bijdragen tot **uitvoerbaarheid en realisatie**. Het is belangrijk om uitvoerbaarheid en implementatie niet te onderschatten. In vele planningsprocessen of gebiedsprogramma's gaat het net daar mis door gebrek aan **engagementen** en **(gedeeld) eigenaarschap** van betrokken actoren.

Een proces lineair opzetten met duidelijke afgelijnde fasen, kan de realisatiegerichtheid belemmeren maar doet vooral afbreuk aan het **dynamisch** karakter van het proces. De kunst bestaat er in een **balans** te vinden tussen visievorming en realisatiegerichtheid, rekening houdende met haalbaarheid en draagvlak. Vooral kansen en realisaties die al (deels) invulling geven aan de gemeenschappelijke opgave en doelstellingen moeten benut worden. De programmering vervult daarin een belangrijke rol (zie hoger). Zichtbare resultaten en voortgang om tot realisatie te komen, spelen een cruciale rol voor de (blijvende) dynamiek in het proces.

De praktijk en ervaringen in Nederland met programmamanagement (liever 'programmatisch creëren') geven interessante inzichten. Een duidelijk onderscheid maken tussen een **programmaniveau** met een **procesmatige aanpak** en een uitvoerend 'projectniveau' met een eerder projectmatige aanpak (projecten, acties, inspanningen, initiatieven), kan de reflex tot resultaatsgerichtheid voeden. Dergelijk onderscheid en bewustzijn maar vooral de verdere professionalisering van dergelijk vakgebied en programmaregie kan hier in sterke mate toe bijdragen. Het onderscheid heeft zijn weerslag op de autonomie van initiatiefnemers, gedeelde verantwoordelijkheden, bevoegdheden laten waar ze liggen,... Het zijn daarom niet de procesregisseurs die als trekker fungeren van specifieke acties en projecten – in meeste gevallen zelfs beter van niet – maar andere partners, organisaties of collega's (cf. ontubbelen van rollen). Het legt en houdt de verantwoordelijkheden waar ze moeten liggen. Het 'projectniveau' omvat trouwens ook processen voor specifieke projectgebieden of aandachtsgebieden en de acties die ook hier voor nodig zijn (bijv. ontwerpend onderzoek, geïntegreerde planprocessen, effectbeoordelingen, gericht onderzoek haalbaarheid en instrumenten, ...). Het sneller opstarten van voorbereidende stappen voor projectrealisaties is nodig. Dergelijke aanpak en methode geeft invulling aan ambities en intenties van realisatiegerichte gebiedswerking in Vlaanderen zoals ook vertaald in beleidsvisies en de rol van ruimtelijke planning (cf. BRV, kernnota ruimte).

Een belangrijk aandachtspunt vormt het **sneller schakelen naar (gefaseerde) implementatie**. Het uitwerken van een (gebieds)visie (zelfs korte termijn, niet enkel lange termijn) sluit niet uit dat (deel)projecten al doorstarten of gerealiseerd worden nog voor de visie is "afgeklopt". Zeker indien prioriteiten en uitgesproken belangen spelen. De opmaak van een nog meer concrete geïntegreerde (deel)gebiedsvisie kan zelfs net één van de acties zijn die nodig zijn om doelstellingen te realiseren. Wel dient de **interferentie en wisselwerking** de nodige aandacht te krijgen. Dit kan door dit in te bedden in het ruimere proces en slim te koppelen. Dat kan in sterke mate leiden tot een hogere efficiëntie én effectiviteit, alsook de draagvlakvorming en besluitvorming mee faciliteren. Uiteraard is de doelgerichtheid ook van belang: zet samen in op prioriteiten en durf keuzes maken in functie van de bijdrage aan de opgave en doelstellingen van het programma. Dit impliceert ook een fasering overwegen. Zo is het soms zinvol te overwegen om in eerste instantie op minder projecten en acties tegelijk in te zetten zodat de nodige tijd en energie meer gebald gekanaliseerd kan worden.

Zoals hoger vermeld dient specifieke aandacht besteed te worden aan concrete acties rond impact van projecten, **haalbaarheid** (bijv. inzet **instrumenten, middelen**) en **draagvlak**. Het is belangrijk om stappen en (tussentijdse) resultaten rond haalbaarheid en draagvlak zichtbaar te maken. Dit leidt ook tot meer verantwoordelijkheid en engagement.

Een formele bekrachtiging speelt vooral een belangrijke rol in de doorwerking naar uitvoering en realisaties, omdat de visie die of het plan dat is bekrachtigd, dan ‘voor waar’ wordt aangenomen. Maar deze doorwerking wordt niet bepaald door formele bekrachtiging alleen. Andere actoren nemen het ‘eigenaarschap’ pas op wanneer ze het momentum vinden om het heft in eigen hand te nemen. Ook de capaciteit, ervaring en kennis (over meer over gebiedsgerichte werking) spelen een belangrijke rol om een visie door te geven en deze in vervolgtrajecten te laten doorwerken. Er is niet meteen één element af te leiden dat zorgt voor de doorwerking, het gaat om een breed spectrum van elementen die dit bepalen. Deze elementen (voldoende kennis, capaciteit, ervaring, ...) samen zorgen ervoor dat de lokale actoren het momentum vinden om het eigenaarschap van het project of van het proces zelf op te nemen.

8.6. Opvolging, reflectie en evaluatie

Het is wenselijk en aangewezen om de nodige **reflectie** en evaluatie **structureel en regelmatig** binnen een proces in te lassen. Niet enkel impliciet zoals vandaag gebeurt, ook **expliciet** en zelfs in **teamverband**. Dit kan bijvoorbeeld door reflectie-eilanden in te lassen. Hierbij wordt een tussenstand van zaken opgemaakt en wordt ook vooruit gekeken naar volgende fasen voor eventuele nodige bijsturingen. Het is wenselijk om als team hiervoor de nodige tijd en ruimte uit te trekken en voor te behouden omdat in de dagelijkse hectiek dit veelal niet goed mogelijk is. Dit kan een belangrijke meerwaarde leveren om tijdig knelpunten en kansen te zien maar vooral ook het proces te kunnen **bijsturen**. Het is van belang hierbij aandacht te besteden aan meerdere facetten van het proces. Naast meer inhoudelijke facetten, betekent dit ook stilstaan bij samenwerking, procesorganisatie, dynamiek, betrokkenheid of draagvlak. Dergelijke reflectie komt de flexibiliteit maar ook resultaatsgerichtheid ten goede en moet wijzigingen ook mogelijk maken (bijv. door wijzigende omstandigheden of inzichten).

De huidige ruimtelijke context en het actorenveld worden steeds meer dynamisch en complex. Dit vraagt om een toenemende flexibiliteit in ruimtelijke processen of gebiedswerking. Ook vraagt dit om de nodige reflectie en evaluatie te voorzien, waarvan voorliggende opdracht getuigt.

8.7. Samenwerking en organisatie

In een bepaald gebied moeten de (boven)lokale, private en de Vlaamse projecten en initiatieven op elkaar afgestemd worden. Dit impliceert een samenwerking van alle partners. Samenwerking is een opdracht die veel verder reikt dan de intentie om samen te werken. Het vereist overleg, samenvoegen van agenda's en maken van goede afspraken. Niet overhaast en in stappen, maar toch flexibel en dynamisch voor het geval dat prioriteiten wijzigen. Creatieve oplossingen zoeken om te komen tot oplossingen, bijv. het bundelen van middelen en instrumenten.

De **samenwerking en teamdynamiek** tussen de partners in dergelijke complexe processen zijn van cruciaal en doorslaggevend belang voor het succes. Zo'n proces is eigenlijk een collectief creatieproces waarvan het succes staat of valt met een goede samenwerking in en tussen teams op alle niveaus en

dus ook persoonlijke interacties. Elk team heeft zijn eigen dynamiek. Het is dan ook van tel om voldoende **aandacht** te (blijven) besteden aan een goede teamwerking. Vaak wordt er impliciet van een goede teamwerking uitgegaan als we inhoudelijk samen onze schouders onder iets zetten. Het team binnen het proces is per definitie tijdelijk van aard. De principes en uitdagingen van teamontwikkeling en samenwerking voor ‘vaste’ teams en afdelingen binnen organisaties, gelden evenzeer voor de (kern)teams binnen dit **tijdelijke samenwerkingsverband en netwerk**. Dit wordt vaak miskend of onderschat, terwijl de uitdagingen zelfs nog moeilijker zijn. Dat er zaken in de onderstroom van de samenwerking binnen het team spelen, komt des te meer tot uiting als het proces moeizamer begint te lopen. Kenmerkend hiervoor is ook dat verschillende partners vanuit organisaties en afdelingen terugplooiën op kerntaken en eigen verantwoordelijkheden binnen de organisatie of afdeling, eerder dan de opgave binnen het proces en het tijdelijke samenwerkingsverband te blijven nastreven indien deze minder of niet (langer) haalbaar blijken. Dit is zeker het geval als de interferentie tussen deze moeilijker is en de eigen belangen ook niet (langer) gediend worden of zelfs in het gedrang komen. In tijdelijke samenwerkingsverbanden speelt deze **gesplitste loyaliteit** tussen enerzijds de eigen organisatie/afdeling, anderzijds het samenwerkingsverband vaak een issue.

Een **goede teamwerking** kenmerkt zich door onder meer de volgende elementen dewelke de nodige aandacht vereisen:

- Maken van een gedeelde ambitie en gemeenschappelijke visie/doel en zich hieraan verbinden
- Eenduidige en heldere rollen en verantwoordelijkheden zodat iedereen weet wat er van hem of haar binnen het team verwacht wordt.
- Omgaan met verschillende belangen van deelnemers en een win-win nastreven, gebruik maken van verschillen binnen het team in plaats van enkel gelijkgestemden
- Persoonlijke relaties constructief houden, een veilige arena creëren waarbinnen vertrouwen aanwezig kan zijn ook als het tegenzit. Dit is een kwestie van een cultuur van vertrouwen en veiligheid opbouwen met ruimte voor feedback en punten van verbetering. Het werken aan vertrouwen kost tijd en moeite, zeker in een team van mensen die elkaar niet echt kennen.
- Organiseren van de samenwerking zelf en welke samenwerkingsvorm gebruikt wordt
- Afspreken hoe elkaar op de hoogte houden, informatie delen en informatiedoorstroming verzekeren. Eveneens is het van belang dat er binnen het team geen verwarring en verschillende interpretaties zijn door een andere betekenis te geven aan begrippen.

Conflicten in teams maken ook integraal deel uit van de dynamiek van samenwerking. Het zijn signalen dat iets om aandacht vraagt en ontstaan vaak omdat we moeilijk met diversiteit, verschil en tegenstelling kunnen omgaan. Conflicthantering in teams als bewuste en actieve aanpak is dan ook wenselijk. Dit betekent conflicten op een gezonde en open manier leren aangaan, werken met ‘gedoe’. Botsingen van standpunten, meningen of visie moeten kunnen plaatsvinden maar moeten ook voldoende uitgeklaard worden, ook op relationeel vlak. Bemiddelingsgericht werken rond (mogelijke) conflictissues kan hierbij een belangrijke bijdrage leveren.

Speciale aandacht is nodig voor het omgaan met **tegenslagen en issues** die opduiken. Tegenslagen en gedoe horen bij dergelijke processen. Het is bijna zeker dat dingen mis zullen gaan. Echter betekent dat niet dat iedereen er even goed mee om kan gaan en verschillend kan reageren vanuit zijn eigen context en omstandigheden. Omdat tegenslagen erbij horen en mensen en organisaties er verschillend mee omgaan, is het nuttig om nog voor de aanvang te bespreken hoe we samen met tegenslagen **omgaan**. Als iedereen begrijpt dat tegenslagen erbij kunnen horen, dat dat ook geen drama of mislukking is maar iets om samen te bespreken en van een oplossing te voorzien, wordt de kans op succes groter. In de praktijk wordt vaak weinig aandacht besteed aan **afspraken voor de samenwerking**. Regels voor de omgang en samenwerking met elkaar zijn in de meeste organisatieculturen ongeschreven en

vanzelfsprekend. Men is zich hierdoor niet altijd bewust dat in dergelijk proces nauw samengewerkt wordt met mensen van andere organisaties of afdelingen die soms een heel andere cultuur kennen. Projecten en gebiedsprogramma's lopen vaker vast door stoeve samenwerking dan doordat er te weinig (inhoudelijke) expertise in het team aanwezig is. Het is een goed idee om samen met elkaar ongeschreven regels expliciet vast te leggen, zeker in een team dat langdurig met elkaar moet samenwerken ook al is dat 'tijdelijk' van aard.

Bij complexe processen worden verschillende rollen opgenomen en moeten heel diverse taken uitgevoerd worden. Dit is een complexe en uitdagende opdracht voor de procescoördinatie. Vanuit de partners die het proces coördineren moet goed nagedacht worden over de **rollen** en **verantwoordelijkheden** die opgenomen worden, ook door de **procesregie**. Rekening houdende met de complexiteit en groei van het proces kan een ontduubelen van rollen zich opdringen. Een nuance maken tussen meer procesmatige expertise (cf. programmaregisseur) en meer inhoudelijke taken kan hierbij helpen aangezien ook andere competenties verwacht worden. Hierbij dient rekening gehouden te worden met de vaardigheden, interesses en capaciteit. Het is van belang duidelijkheid te creëren van rollen en verantwoordelijkheden, ook naar buiten toe. Meer en meer is er de tendens om grootschalige en complexe gebiedswerking of -visie in **teamverband** en **partnerwerking** te registreren. Gezien de aard en complexiteit van meerdere van deze trajecten is het wenselijk een (multidisciplinair) coördinatieteam in het leven te brengen dat met voldoende autonomie, onafhankelijkheid en professioneel kan werken. Dit kan in belangrijke mate bijdragen tot gedeeld eigenaarschap alsook bundeling van middelen, expertises en capaciteit. Het is van belang ook hierover de nodige reflectie in het proces in te bouwen.

Het is van belang een performante **organisatie- en overlegstructuur** te creëren zonder een te grote administratieve en werklast te doen ontstaan. Voor zover deze er zijn, kan geënt worden op bestaande platformen, in het bijzonder wat bestuurlijke afstemming betreft. Het is een zoektocht om overlegplatformen niet onnodig ingewikkeld te maken zonder in te boeten aan voldoende afstemming, samenhang en draagvlakvorming. Het is nodig om de doelstelling en rol van verschillende overleg- en besluitvormingsplatformen scherp te stellen opdat ook geen dubbelop ontstaat. De interne communicatiestrategie moet openheid en uitwisseling bevorderen en wordt voor een belangrijk deel bepaald door de beslissingsmomenten in het traject. Het is aangewezen om voor projecten een eigen projectdynamiek niet te hypothekeren en ook de nodige overlegplatformen te voorzien op projectniveau.

8.8. Besluitvorming en politieke betrokkenheid

Een complex proces begeleiden of registreren betekent veelal voortgang en besluitvorming stimuleren zonder de macht te bezitten om besluiten af te dwingen. Het is cruciaal om te zorgen voor een blijvende **vinger aan de pols** en **betrokkenheid** van besturen, in het bijzonder van steden en gemeenten. Er moet steeds voldoende voeling blijven met de **bestuurlijke context**, **politieke onderstroom** en **gevoeligheden**. Hiervoor is er ook bewegingsruimte in het proces nodig om afwegingen te maken als vasthouden aan de koers, temporiseren, openstaan voor onderhandelingen en compromissen, aan- en afhaken van actoren,... Het is wenselijk om bij aanvang een beeld te vormen rond besluitvorming en bijsturing van het besluitvormingsproces en hier ook **afspraken** te maken voor onderlinge verstandhouding: procesregels, bevoegdheden, omgaan met escalatie of geen consensus,... De **rol en doelstelling** van een beleids- of stuurgroep moet scherp gesteld worden en de nodige aandacht besteed te worden aan **samenstelling**. Een stuurgroep staat niet enkel in voor formele besluitvorming bij overgang van

mijlpalen maar ook voor wezenlijke bijsturingen van het proces (bijv. scope, doelstellingen, middelen,...). Het kan ook zijn dat de procesregisseur deze verantwoordelijkheden en bevoegdheden expliciet heeft naargelang welk mandaat hij/zij krijgt vanuit de stuurgroep of opdrachtgever. Dan blijft een regelmatige terugkoppeling en validatie van eventuele koerswijzigingen noodzakelijk. Het is wenselijk om met het oog op (politieke) besluitvorming aparte documenten of een nota te voorzien waarbij de rapporten een bijlage vormen. Hierbij wordt aangegeven wat er al verworven is en wat nog niet. Eveneens worden de nodige acties en engagementen van elke partner verduidelijkt en opgenomen. De procesregie speelt een cruciale rol bij het tot stand komen van besluitvorming en dient hier dan ook de nodige tijd en energie voor te voorzien.

Wees aandachtig voor het spanningsveld tussen enerzijds het willen **formaliseren** van een visie of concrete **afspraken** maken om op die manier partijen te willen gaan verenigen, en anderzijds de vrees bij partijen dat het formaliseren net zorgt voor spanningen in het proces met als risico dat het proces en dynamiek dreigt stil te vallen. Politieke betrokkenheid en politieke (in)stabiliteit zijn factoren waar de realisatiegerichte gebiedswerking op zich **geen of onvoldoende impact** op heeft, maar wel zeer sterk afhankelijk van is. Bestuurlijke consensus kan een pijnpunt zijn, want zonder een politiek gedragen proces, zal veel werk dode letter blijven.

Hou rekening met de **politieke context (homogeen, heterogeen) en continuïteit**, ook tijdens het traject. Dit kan namelijk de aanpak mee bepalen alsook de nodige tijd/energie om verschillende besturen met de neuzen in dezelfde richting te krijgen. Soms is het wenselijk om de politieke afhankelijkheid bewust af te zwakken om het proces een kans op succes te geven. Zo worden soms politiek te gevoelige dossiers niet meegenomen in het traject. Dit sluit echter niet uit om de politieke vertegenwoordigers bewust en actief te blijven betrekken wat niet evident is wanneer sprake is van een politiek heterogene context.

Voor het welslagen van een project is het essentieel om op geregelde basis afspraken te maken en die op papier te zetten. Sterker is nog om de **besluitvorming te stroomlijnen** en overeenkomsten te sluiten. Dit vereist uiteraard de wil tot gedeelde verantwoordelijkheden en besluitvorming door/met alle relevante publieke en private actoren. De praktijk leert dat de **overeenkomsten** in vele gevallen succesvol zijn als ze aan een aantal voorwaarden voldoen:

- ze leggen de rollen en afspraken voor samenwerking en overleg vast
- ze worden concreter naarmate een (deel)project vordert
- ze combineren best verschillende deelprojecten uit het actieprogramma
- ze zijn op maat gemaakt en zijn gericht op en hebben een meerwaarde voor alle partijen
- de juridische afdwingbaarheid varieert naargelang van de fase van het project
- een beslissingsstrategie met een duidelijk stappenplan en beslissingsmomenten bepaalt de inhoud van eventueel parallel af te sluiten overeenkomsten, bijv. bij verschillende bestuursniveaus of -organen. In deze overeenkomsten variëren de rol(len) van de betrokken overheden, het belang van elke overheid neemt echter toe naarmate er meer overeenstemming is over een bepaald actieprogramma.

8.9. Participatie en communicatie

Zoals vandaag al gebeurt binnen de provincie is een meer structurele aanpak voor participatie wenselijk bij complexe processen. Een van de cruciale elementen is om op basis van de opgave en doelstellingen, een **doelgroepgerichte participatiestrategie** uit te stippelen met een stakeholder- en krachtveldanalyse alsook de participatiegraad af te bakenen. Navolgend wordt nagegaan welke methodieken en werkvormen hier best toepasbaar zijn om hun doel te bereiken. Inspiratie kan worden geput uit het 'strategisch omgevingsmanagement', een methode voor belanghebbendenmanagement dat een traditie kent in Nederland (cf. omgevingsmanagers) en recent ook meer ingang begint te vinden in Vlaanderen. Een belangrijk aandachtspunt bij een participatiestrategie en -aanpak is om deze in te bedden in de procesvoering en niet eenmalig in de aanvangsfase te hanteren maar wel dynamisch doorheen het proces.

Niettemin participatie en methodieken hun sterktes kennen, dient ook altijd **maatwerk** te gebeuren (ook binnen het proces) en **valkuilen** vermeden te worden. Participatie mag niet beschouwd worden als dé oplossing om draagvlak en eigenaarschap te creëren. Zoals hoger vermeld wordt draagvlak en eigenaarschap gecreëerd door in te zetten op meerdere factoren. Er valt ook op te letten voor de valkuil van schijnparticipatie of minstens deze perceptie te doen ontstaan bij de betrokken actoren. Een belangrijke valkuil is te denken vanuit de werkvormen op zich in plaats van net andersom. En een belangrijke kanttekening bij dergelijke participatie is de grote werklast en investering die er mee gepaard gaat. Participatieve werkvormen en methodieken dienen dus als middel en niet als doel op zich.

Communicatie vormt een belangrijk onderdeel bij complexe planprocessen en vooral gebiedswerking. Vooreerst dient een **communicatiestrategie** uitgestippeld en een communicatieplan voorzien te worden. Het is aangewezen in te zetten op een combinatie van **offline én online kanalen** waarbij maximaal de communicatiekanalen van de verschillende partners ingezet worden. Er kan zelfs een specifieke werkgroep communicatie opgericht worden om de communicatiestrategie en uitwerking ervan af te stemmen en te stroomlijnen. Het is aanbevolen om een projectwebsite als online platform te lanceren bij complexere en participatie processen. Naast de **externe communicatie** dient ook de **interne communicatie** en informatiedeling tussen de partners voorwerp uit te maken van de communicatiestrategie. Deze is minstens zo belangrijk, zo niet nog belangrijker als een nauwe samenwerking gesmeed moet worden.

9. TOEPASSING ZWALMVALLEI

De aanbevelingen en inzichten vanuit de procesevaluatie voor de ontwikkeling van een planningsproces voor een gebiedsvisie rond klimaatadaptatie vormen een concrete insteek voor het nieuw op te starten proces in de Zwalmvallei. Dit proces met leiden tot een riviercontract voor een klimaatadaptieve vallei met in begrip van een operationeel actieprogramma. Gezien de opzet en samenwerking tussen de partners provincie Oost-Vlaanderen en de Vlaamse Milieumaatschappij (VMM) worden de inzichten en ervaring vanuit het proces gebiedsvisie Maarkebeekvallei samengelegd met de ervaringen en inzichten vanuit het gelopen proces opmaak riviercontract Kerkebeekvallei en de andere referentieprojecten. De aanbevelingen en bevindingen worden geënt en toegepast binnen de context en opzet van de Zwalmvallei. Ingebed in voorliggende evaluatie-opdracht zijn ook twee brainstormsessies doorgegaan in kader van de opstart van het proces Zwalmvallei.

In dit hoofdstuk vindt u een aanzet van draaiboek en aandachtspunten terug voor het proces Zwalmvallei. Hierbij worden voornamelijk accenten gelegd voor de eerste fasen van het proces, meer bepaald de voorbereidings- en initiatiefase.

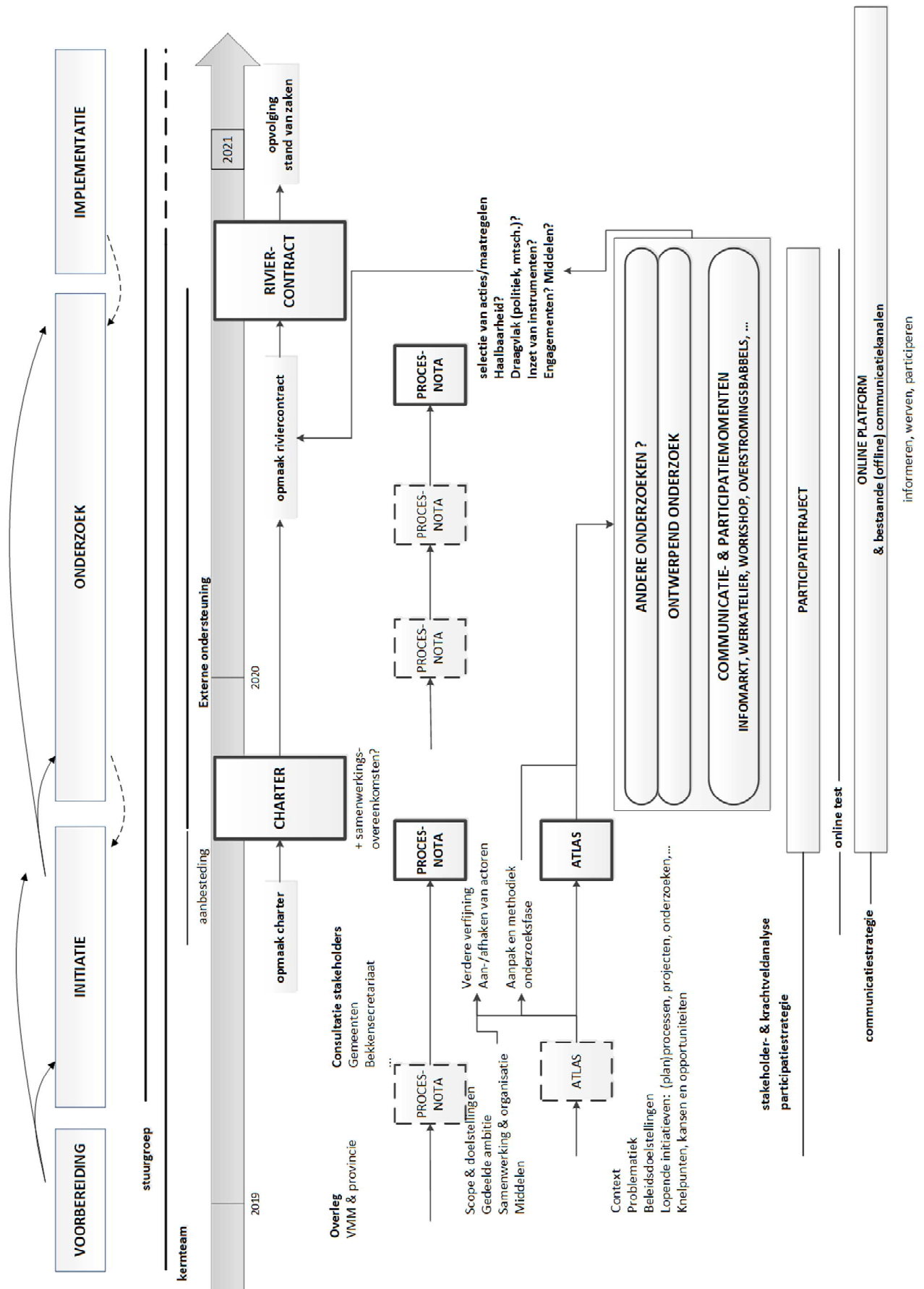
Het proces tot opmaak van een riviercontract voor de Zwalmvallei is opgevat in een aantal fasen, met name een voorbereiding-, initiatie-, onderzoeks- en implementatiefase. De voorbereidingsfase zet vanuit de partners provincie Oost-Vlaanderen en VMM in op de doelstelling, opzet en aanpak van het proces. Dit legt de basis en het fundament van de samenwerking en het proces. De initiatiefase wenst de opzet en aanpak verder te verrijken en verfijnen samen met de voornaamste kernactoren (bijv. gemeenten, bekkensecretariaat) en verschillende andere actoren (organisaties, administraties, ...). Hierbij wordt als sluitstuk de opmaak van een charter nagestreefd om de ambitie, de samenwerking en de vervolgaanpak in een intentie en engagement vorm te geven. De onderzoeksfase gebeurt op een participatieve manier en dient te leiden tot een riviercontract voor de Zwalmvallei. Hierna kan de (verdere) implementatie van het riviercontract plaatsvinden.

Voor elke fase van het traject is het van belang om enkele cruciale vragen te stellen én die ook in de diepte door te spreken met de partners met oog op een gefaseerde aanpak:

- Wat willen we in de specifieke fase bereiken en vooral ook wat niet? Waarom dan wel? Wat hebben we (niet) nodig om naar een volgende fase over te gaan? Wat typeert deze fase ten opzichte van andere fasen? Welke output moet deze fase leveren en wat houdt voor ons deze output wel en niet in?
- Hoe gaan we dit (niet) doen? Welke taken nemen we daarvoor (niet) op? Hoe stemmen we dit onderling af en houden we elkaar op de hoogte? Welke instrumenten of methodiek zetten we als middel in? Wie doet welke inbreng van middelen?
- Wie gaat dit doen en tegen wanneer? Wie heeft welke rol en neemt welke taken op? Wie betrekken we en op welke manier?

Het is hierbij van belang om niet enkel naar een eerstvolgende fase te kijken, echter ook om al door te kijken naar de fase(n) daaropvolgend. Voorbereidende acties dringen zich namelijk mogelijks al op, bijv. de nodige aanbestedingen voor het inroepen van expertise en ondersteuning.

Bij specifieke (tussentijdse) output die we wensen te leveren, wordt eerst stilgestaan welk doel deze output heeft voor de partners en andere stakeholders en welke aandachtspunten we moeten bewaken. Tijdens elk van deze fasen moet de nodige aandacht besteed worden aan verschillende sporen, niet enkel naar één spoor zoals het inhoudelijke spoor maar bijvoorbeeld ook aan de samenwerking zelf, besluitvorming, programmatie en realisatiegerichtheid.



9.1. Voorbereidingsfase

De voorbereidingsfase zet vanuit de partners provincie Oost-Vlaanderen en VMM in op de doelstelling, opzet en aanpak van het proces. Deze fase legt samen met de initiatiefase de basis of het fundament van de samenwerking en het proces.

WAT

- Eerste visie op (gedeelde) ambitie, scope en doelstellingen proces: Wat is het ambitieniveau (niet)? Hoe maken we dit concreet? Wat verstaan we (niet) onder een charter? Wat verstaan we (niet) bij een riviercontract?
- Randvoorwaarden voor proces: inhoud, budgetten, doorlooptijd, samenwerking, betrokkenheid partijen,...
- Samenwerking en organiseren van proces: Hoe zien we ons partnerschap (rollen, taken)? Hoe organiseren we overleg? Interne communicatie? Overlegstructuren? Hoe bewaken we de efficiëntie van overleg? Hoe stemmen we onderling af? Hoe houden we elkaar op de hoogte? Hoe zien we onze rollen en verantwoordelijkheden in het traject? Welke bevoegdheden hebben we? Principes van samenwerking en betrokkenheid vastleggen van partners: Hoe zorgen we voor een goede samenwerking? Wat is voor ons belangrijk voor een partnerschap en de omgangsregels? Hoe streven we een gedeeld eigenaarschap na? Welke afspraken maken we? Welke rol(len) zien we voor andere kernactoren (bijv. bekkensecretariaat, gemeenten,...)?
- Inventarisatie van actoren, stakeholderanalyse, krachtveldanalyse (en eventueel issues die spelen): inventariseren, eerste analyse, strategie participatie
- Opdrachtgeverschap en besluitvorming: Wie is eigenaar van het proces? Wie treedt op als 'opdrachtgever'? Hoe ziet de besluitvorming eruit? Wie beslist wat? Welke beslissingen leggen we waar? Wanneer aan de orde? Welke rol zien we voor een stuurgroep?
- Welke capaciteit personeelsinzet en middelen zijn er beschikbaar?
- Duidelijkheid creëren over opzet en aanpak van de initiatiefase en afspraken hierover maken
- Aanzet procesnota
- Aanzet atlas

HOE

- Werksessies VMM en provincie
- Opmaak van procesnota (output) als procesinstrument
 - o Een eerste versie in de voorbereidingsfase, verdere aanvulling en scherper stellen tijdens initiatiefase (overleg met actoren: belangen, standpunten, partnerschap,...)
 - o Dynamisch instrument om het proces mee vorm te geven en te sturen.
 - o Afweging maken voor 'intern' en extern gebruik (publiceren).
 - o Neem in de procesnota ook verwachtingen vanuit actoren en risico's of issues op en hoe hiermee om te gaan.
 - o Ambitie, scope en doelstellingen proces in deze fase cruciaal. Geef vooral ook aan wat dit niet inhoudt en wat de consequenties zijn voor de inrichting van het proces en aanpak.
 - o Overlegstructuur niet a priori voorop stellen, eerst nagaan welke behoeften er zijn van overleg en besluitvorming (cf. actoren en analyses), dan performante overlegstructuur met duiding van rol en doelstelling van elk overlegplatform en samenstelling.

- Opmaak van Atlas (output)
 - o Samen met partners nagaan wat het doel en de opzet is van de atlas als bruikbaar instrument voor vervolgfases als beknopt en toegankelijk document:
 - Proces begint nooit van nul: wat is er al, wat (nog) niet?
 - Eerste ruimtelijke lezing van gebied
 - Aanleiding en problematiek van wateroverlast
 - Schetsen van context (bestuurlijk, samenwerking, maatschappelijke gevoeligheden,...)
 - Relevante beleidsplanning en -doelstellingen
 - Lopende en voorbije initiatieven zoals projecten, (plan)processen, onderzoeken,... Geef hierbij ook aan wat de relatie met het proces Zwalm is of kan zijn.
 - Knelpunten, kansen en opportuniteiten in beeld brengen, ook voor meekoppelkansen of mogelijke win-wins
 - ...
 - o De inzichten van de atlas zullen aanleiding geven tot onder meer volgende afwegingen:
 - al dan niet meenemen in scope en doelstellingen van proces
 - Onderbouwing van bepaalde randvoorwaarden en aannames
 - Wat betekent dit voor verdere onderzoek en op te nemen taken? Cf. nodige expertises, onderzoeksvragen,...
 - Afwegingen over termijnen (korte en lange termijn), haalbaarheid, draagvlak en bijdrage tot realisatie doelstellingen proces
 - Wat nog verder uit te klaren of te onderzoeken
 - ...

WIE

- De focus ligt bij de partners VMM en provincie Oost-Vlaanderen die elk specifieke taken opnemen. In deze fase zijn dat vooral de coördinator en medewerkers van de provincie die voorbereidende taken voor hun rekening nemen.

Een belangrijke stap is samen de ambitie, scope en doelstellingen te gaan bepalen. De brainstormsessies stonden hier dan ook bij stil. Het is noodzakelijk hierover bij aanvang goed na te denken, ook over welke implicaties hiermee gepaard gaan voor de samenwerking en organisatie, visievorming, nodige inhoudelijke expertise en onderzoek, besluitvorming en de procesaanpak. Wees bewust en overweeg ook effectief dat deze ambitie, scope en doelstellingen kunnen wijzigen bij de gesprekken en afstemming met de voornaamste actoren (bijv. gemeenten) tijdens de initiatiefase voor zover het wenselijk is dat deze aanhaken en zich mee engageren voor dit traject. Dit moet echter altijd een bewuste afweging en keuze zijn die samen gemaakt wordt. Enkele aandachtspunten:

- Het is belangrijk stil te staan bij mogelijke consequenties van doelstellingen en ook welke verwachtingen er bij actoren gecreëerd worden. Eveneens van belang om hoofd- en neven doelstellingen te duiden.
- Een primaire focus is overstromingsrisico's te verminderen met aandacht voor de 3P benadering (protectie, preventie, paraatheid). Specifieke maatregelen (bijv. bescherming individuele woningen) kunnen in meer of mindere mate bijdragen tot zowel protectie, preventie als paraatheid. Maak de doelstellingen toegankelijk en begrijpelijk voor derden.

- Is er wel een sense of urgency? Ga na welke problematiek van wateroverlast er eigenlijk is en waar noden zijn?
- Ga na of de ambitie verder reikt dan de huidige problematiek van overstromingen, maar ook klimaatadaptatie en de overstromingsrisico's vanuit de modellen van klimaatscenario's omvat.
- Er zijn al meerdere protectieve infrastructurele maatregelen genomen of in uitvoering in gebied Zwalm. Ondanks deze maatregelen blijft er een overstromingsrisico, dat niet (alleen) met klassieke beschermingsmaatregelen met een ruimtelijke impact kunnen verminderd worden (bv. verhogen dijken, aanleg GOG...). Waarschijnlijk zal daardoor verhoudingsgewijs in riviercontract het accent meer verschuiven naar maatregelen preventie en paraatheid wat wateroverlast betreft. Dit houdt andere accenten in voor de procesaanpak.
- Vanuit de hoofddoelstelling kan overwogen worden om ook specifieke deeldoelstellingen mee te nemen betreffende de verbetering van het watersysteem, zoals openleggen van beken, hermeandering of ecologisch herstel waterlopen. Het hoeft echter geen ambitie te zijn om gebiedsgericht het hele bekken (cf. bekkenbeheerplannen) te vatten voor problematieken integraal waterbeleid, zoals waterkwaliteit of droogte. Klaar uit in welke mate het proces ook dergelijke specifieke deeldoelstellingen omvat, zoals bijv. ecologisch herstel van waterlopen en natuurverbindingen langs waterlopen.
- De meekoppelkansen slaan op de bijdrage die (lokaal) mogelijks geleverd kan worden aan een problematiek die ruimer speelt, zoals vismigratie, erosie, toerisme, landschap,... Het is daarom niet noodzakelijk de ambitie van het proces tot opmaak riviercontract om gebiedsgericht een specifieke problematiek integraal in de Zwalmvallei aan te pakken, en dus ook geen visie hierop te ontwikkelen. Wel in welke mate er lokaal een oplossing of meerwaarde geboden kan worden voor deze ruimere problematiek. Het is belangrijk deze nuance te maken.
- Als er grootschalige infrastructuuringrepen aan de orde (kunnen) zijn, besteed dan aandacht aan de gevoeligheden en impact hiervan. Voor zover men ook draagvlak hiervoor wenst te creëren tijdens het proces (en niet erna), moet er specifieke aandacht gaan naar de aanpak hiervoor: nodige onderzoeken of inzichten, doelgroepgerichte participatie en communicatie, ...

9.2. Initiatiefase

De initiatiefase wenst de opzet en aanpak van het proces verder te verrijken en verfijnen samen met de voornaamste kernactoren (bijv. gemeenten, bekkensecretariaat) en verschillende andere actoren (organisaties, administraties, ...). Hierbij wordt als sluitstuk de opmaak van een charter nagestreefd om de ambitie, de samenwerking en de vervolgaanpak in een intentie en engagement vorm te geven.

WAT

- Inzichten in de standpunten, belangen en meningen van belangrijke actoren. Vooreerst de betrokken gemeenten en het bekkensecretariaat.
- Verdere verfijning en aanvulling van de procesnota (output), zie ook voorbereidingsfase
- Verdere verfijning en aanvulling van de atlas (output)
- Nagaan en doorspreken wat een charter wel en niet inhoudt
 - o Gemeenschappelijke gedragen ambitie, scope en doelstelling(en)
 - o Basis voor intentie tot samenwerking en engagement
 - o Afspraken hoe we het proces organiseren

- Ook al nagaan en doorspreken wat een riviercontract wel en niet is of betekent voor de kernactoren.
- Duidelijkheid creëren over opzet en aanpak van de onderzoeksfase en afspraken hierover maken.
- Nagaan van nodige expertises, capaciteit en personeelsinzet alsook middelen voor de onderzoeksfase. Hoe zien we eigen inbreng in partnerschap van budgetten, personeelsinzet en werkingsmiddelen?
- Voor zover externe ondersteuning wenselijk of zelfs noodzakelijk is, nagaan welk profiel(en) we nodig hebben en op welke manier we dit op de markt brengen. In deze fase moeten alle voorbereidingen voor de aanbesteding gebeuren: offertevraag, gunningsprocedure,... Afspraken maken rond (gezamenlijke) aansturing van bureau(s).
- Budgetten en middelen voor de onderzoeksfase nagaan en afspraken maken
- De opmaak en besluitvorming van een charter (output en mijlpaal) dat het engagement en intentie tot samenwerking onderschrijft als opstap naar de onderzoeksfase.
- Overweeg een startevent met officiële ondertekening van het charter als startpunt voor de onderzoeksfase dat via een participatieve aanpak zal gebeuren.

HOE

- Consultatie van stakeholders via bilateraal overleg
- Stakeholder- en krachtveldanalyse
- Opmaak van participatie- en communicatiestrategie
- Verfijnen en aanvullen van procesnota
- Verfijnen en aanvullen van atlas
- Voorbereiding en opmaak van charter als mijlpaal

WIE

- De partners VMM en provincie voorzien bilateraal overleg met meerdere stakeholders: gemeenten, bekkensecretariaat, Vlaamse administraties, eventuele organisaties (middenveld), verenigingen, bedrijven,...
- Stuurgroep begeleidt de opmaak van het charter en aanpak van de onderzoeksfase

9.3. Onderzoeksfase

De onderzoeksfase gebeurt op een participatieve manier en dient te leiden tot een riviercontract voor de Zwalmvallei. Hierbij wordt ook ontwerpend onderzoek ingezet als methodiek. De aandachtspunten voor deze onderzoeksfase zullen in sterke mate afhangen van de inzichten en resultaten van de voorgaande fasen.

WAT

- Uitklaren van opzet participatie en van opzet (ontwerpend) onderzoek:
 - o Wat is het doel van een participatief traject als we dit toepassen tijdens Zwalmproces tot opmaak riviercontract ? Wat willen we hiermee bereiken? En wat niet? Wat verstaan we (niet) onder participatie in de onderzoeksfase?
 - o Wat is het doel van ontwerpend onderzoek als we dit toepassen tijdens Zwalmproces tot opmaak riviercontract ? Wat willen we hiermee bereiken? En wat niet? Eerder op gebiedsniveau van Zwalmvallei of eerder voor specifieke deelgebieden, projecten of deelthema's?
 - o Wat is de relatie en interactie tussen participatie en ontwerpend onderzoek? Hoe zetten we ontwerpend onderzoek en onderzoeken (middel) gericht in als werkinstrument ivf oplossingsrichtingen, haalbaarheid,...? Wat is hierbij van belang?
 - o Welke expertise hebben we nodig? In welke mate dienen we deze expertise in te takken? Structureel? Ad hoc? Ondersteunend of eerder leidend? Wanneer? Stuur deze externe dienstverleners samen met de partners aan.
- Hoe gaan we onze inzichten en bevindingen van de eerdere fasen integreren en benutten in de onderzoeksfase? Bijv. atlas, inzichten uit bilateraal overleg, ...
- Welke onderbouwing hebben we nodig voor de besluitvorming van een riviercontract? Welke inzichten of onderzoeken moeten we hiervoor beschikbaar hebben: milieuimpact, landbouwimpact, modelleringen,... ? Zet al in op de nodige inzichten en onderzoeken in functie van draagvlak en haalbaarheid. Ga specifiek ook samen na met welke criteria en afwegingen we gaan convergeren en consolideren van een selectie van maatregelen rekening houdende met haalbaarheid en (politiek, maatschappelijk) draagvlak.
- Zorg en bewaak de politieke betrokkenheid. Maak samen bewuste keuzen en afspraken wanneer en op welke manier we tot besluitvorming komen. Klaar voor aanvang van de onderzoeksfase uit hoe de terugkoppeling naar bestuurders gebeurt.
- Nagaan en doorspreken wat een riviercontract wel en niet inhoudt
 - o Opbouw en inhoud van het riviercontract
 - o Welke detailniveau streven we (niet) na? Wat houdt dit concreet in?
 - o Voorzie ook een visuele weergave (bijv. kaart met overzicht maatregelen)
 - o Hoe zorgen we voor een goede implementatiecapaciteit van het riviercontract? Verduidelijk naast de maatregel, verantwoordelijke actoren, timing en budgettering, ook de relatie en afhankelijkheden tussen de maatregelen. Voorzie een tijdshorizon op korte termijn met maatregelen die haalbaar en realiseerbaar zijn, bijv. 5 jaar. Maak prioriteit van die acties die sterkst bijdragen tot het realiseren van doelstellingen.
 - o Maak de nodige engagementen concreet met inzet van instrumenten en middelen
- Voorbereiden en uitvoeren van participatietraject met inbegrip van participatiemomenten en werkvormen

- Nodige reflectie en bijsturing inbouwen tijdens het proces, minstens vanuit kernteam, eventueel met stuurgroep
- De opmaak en besluitvorming van het riviercontract (output)
- Overweeg een slotevent met officiële ondertekening van het riviercontract als eindpunt voor de onderzoeksfase.

HOE

- Participatieproces met specifieke participatiemomenten en werkvormen (bijv. werkateliers)
- Communicatie
- Overleg en afstemming (onderhandelingen)
- Online platform als belangrijke tool

WIE

- Partners en alle betrokken actoren tijdens het participatietraject
- Stuurgroep begeleidt de onderzoeksfase en de opmaak van het riviercontract

9.4. Implementatiefase

In deze fase worden de acties en maatregelen van het riviercontract (verder) uitgevoerd. Creëer duidelijkheid over de opzet en aanpak van de implementatiefase en maak afspraken hierover, in het bijzonder over de afstemming, opvolging van stand van zaken én op welke manier we gaan of kunnen bijsturen. Leg een tijdshorizon voor het opstarten en uitvoeren van de maatregelen vast. Voorzie in een tussentijdse opvolging (bijv met stuurgroep). Evalueer de uitvoering van het riviercontract na de tijdshorizon van het riviercontract (bijv. 5 jaar). Ga samen na of de doelstellingen bereikt worden. Ga tijdens de tussentijdse opvolging ook in op de nodige budgetten en de verantwoordelijkheden van elke partner. Maak afspraken wie instaat voor initiatief tot opvolging en coördinatie, dit kan ook wisselend zijn of vanuit een partnerschap gebeuren.

BRONNEN

- Bos, J., Van Loon, A.J. en Licht, H. 2013 Programmatisch creëren – een integrale visie op programmamanagement. Scriptum.
- Bekkering, T. en Walter, J. 2009. Management van processen – het realiseren van complexe initiatieven. Het Spectrum.
- Bekkers, F. 2017 Effectief project- en programmamanagement – handboek voor de aanpak van maatschappelijke opgaven. Van Gorcum.
- Departement Ruimte Vlaanderen. 2013. Planning in uitvoering – strategische projecten in het Vlaams ruimtelijk beleid. Vlaamse overheid.
- Hombergen, R. (red.) 2011 Keuzemenu programmamanagement – zes visie op programmamanagement. Scriptum.
- Lamberigts, P. en Schippers, L. 2015 Gedeeld eigenaarschap – nieuwe perspectief op samen werken aan maatschappelijke veranderopgaven. Vakmedianet.
- Licht, H. 2009 Programmamanagement - regievoering zonder macht. Van Gorcum.
- Stalenhoef, G. en Van Hoyweghen, J. 2011. Planning als meervoudige opdracht in de Demervallei – planning en uitvoering geïntegreerd in één investeringsproject. Paper Plandag 2011.
- Stalenhoef, G. en Van Rensbergen, T. 2012. Niet minder, maar meer + meer – Realisatie door samenwerking en bundelen van energie. Paper Plandag
- Terry, E. et al (2018) Vergelijkende evaluatie van realisatiegerichte gebiedswerking in Vlaanderen. Atelier Romain & Voorland in opdracht van Departement Omgeving, Vlaamse Planbureau voor Omgeving.
- van der Tak, T. en Wijnen, G. 2009 Programmamanagement – sturen op samenhang. Kluwer.
- van Oosterhout, D. 2010 Procesregie – creatief sturen op gedragen besluitvorming. Van Duuren Management.
- Wesselink, M. 2010 Handboek Strategisch Omgevingsmanagement. Kluwer.
- Nuiver, H. et al 2008 Verbinden met vertrouwen – hoe partijen met verschillende belangen strategisch kunnen samenwerken. Van Gorcum.