

SYNTHESE RAPPORT

SYNTHESE RAPPORT VISITATIES STEDENFONDS 2011

OVER HET STEDENFONDS EN HET SAMENSPEL TUSSEN DE VLAAMSE OVERHEID EN HAAR CENTRUMSTEDEN

INHOUD

0	Inleiding en leeswijzer	3
1	Aanpak en verloop van de visitaties	5
1.1	Gevolgde werkwijze	5
1.2	Terugblik op de gevolgde werkwijze	7
2	Het stedenfonds nu en in de toekomst	9
2.1	Beknopte historiek	9
2.2	Actuele meerwaarde van het stedenfonds	10
2.3	In de toekomst	15
3	Actuele uitdagingen in de centrumsteden	19
3.1	Veerkrachtige stadbesturen	19
3.2	Krachtig besturen noodzakelijk	22
3.3	Multi-level governance als opgave	25
4	Betaalbaar wonen als stedelijke uitdaging	26
4.1	Evoluties in de vlaamse centrumsteden	26
4.2	Uitgangspunten voor een stedelijk beleid rond betaalbaar wonen	28
4.3	Instrumenten voor het realiseren van betaalbaar wonen	32
4.4	Beleidsaanbeveling	35
5	Omgaan met transversale thema's	36
5.1	De opmars van transversale ambities	36
5.2	Eerste aanpak: vanuit de bestaande lijnorganisatie	37
5.3	Tweede aanpak: creatie van een nieuwe dienst	38
5.4	Programmamanagement: de derde aanpak verkend	40
5.5	Dilemma's rond programmamanagement bij een voorloper	44
5.6	Beleidsaanbeveling	46
6	Bijlagen	47
6.1	Data visitaties	47
6.2	Samenstelling visitatiecommissies	47
6.3	Gespreksthema's in de verschillende steden	55
6.4	Verloop visitatiedag (sjabloon)	58
6.5	Uitwerking overzichtstabel ' betaalbaar wonen'	59
6.6	Geraadpleegde literatuur	64

0 INLEIDING EN LEESWIJZER

In de eerste helft van 2011 werden de dertien Vlaamse centrumsteden en de Vlaamse Gemeenschapscommissie (VGC) 'gevisiteerd' in het kader van het decreet Stedenfonds (2002).

Het Stedenfonds wordt door de stadsbesturen beschouwd als een van de belangrijkste pijlers in het Vlaamse stedenbeleid. Het fonds ondersteunt op een structurele manier de dertien centrumsteden en de Vlaamse Gemeenschapscommissie (VGC) bij het aanpakken van belangrijke maatschappelijke uitdagingen.

Elke zes jaar sluit de Vlaamse overheid beleidsovereenkomsten af met de verschillende centrumsteden en de VGC over de besteding van hun trekkingsrechten uit het fonds. De stadsbesturen verantwoorden hun uitgaven op regelmatige tijdstippen. Daarnaast vinden occasioneel visitaties plaats waarbij externe deskundigen de stadsbesturen bevragen over hun prestaties in het kader van het Stedenfonds, stilstaan bij de evolutie van de beoogde effecten en aanbevelingen formuleren om het bestuurlijk optreden nog te verbeteren.

In 2005 vond een eerste visitatie plaats van de centrumsteden en de VGC onder leiding van de professoren Filip De Rynck (Hogeschool Gent) en Pieter Tops (Universiteit Tilburg). Deze was gericht op de evaluatie van de beleidsovereenkomsten voor de periode 2003-2007. De visitatie 2011 is de tweede visitatie sinds de oprichting van het Stedenfonds en was gericht op de evaluatie van de beleidsovereenkomsten voor de periode 2008-2013.

Dit rapport schetst het verloop van de visitaties die in 2011 plaatsvonden. Een bijzonder boeiend proces waarbij de visitatiecommissies op basis van de beleidsdocumenten, stakeholdersgesprekken en stadsbezoeken een globaal panorama kregen van de stedelijke praktijk in Vlaanderen en de actuele uitdagingen die zich stellen voor de stadsbesturen. Naast dit syntheserapport werden ook individuele rapporten opgesteld per stad.

Opbouw van dit rapport

Dit syntheserapport is opgebouwd als volgt:

- Het eerste hoofdstuk geeft een korte situering van de visitaties: de uitgangspunten, de voorbereiding, het procesverloop en de rapportage. In een aparte paragraaf wordt stilgestaan bij de positieve ervaringen en de leerpunten in de aanpak.
- in het tweede hoofdstuk reflecteert de visitatiecommissie over het Stedenfonds als instrument voor het Stedenbeleid. Hoe wordt het fonds door de stadsbesturen ingezet en ervaren? Brengt het de verwachte meerwaarde? Zijn eventuele bijsturingen gewenst of moet het worden opgeheven?
- het derde hoofdstuk gaat in op de thema's en uitdagingen die tijdens de visitaties werden behandeld. Het beschrijft hoe de stadsbesturen er mee omgaan en op welke grenzen ze stoten. Daarnaast maakt de commissie een aantal vaststellingen bij de manier waarop de stadsbesturen actueel zijn georganiseerd.
- In het vierde en het vijfde hoofdstuk werkt de commissie twee thema's uit die aansluiten bij de belangrijkste gespreksonderwerpen die door de stadsbesturen werden gekozen voor de visitatie. 'Betaalbaar wonen' is voor vele stadsbesturen een belangrijk objectief met het oog op het aantrekken van jonge gezinnen. Daarnaast stelt het organiseren van transversale speerpunten elk bestuur voor belangrijke organisatorische vraagstukken. We wijden aan elk thema een hoofdstuk.
- Tot slot voegt de commissie een aantal informatieve bijlagen toe met de data van de visitaties, de samenstelling van de visitatiecommissies, de thema's die in de steden werden behandeld en het verloop van een visitatiedag.

Waardering

De visitatiecommissie wil van deze inleiding gebruik maken om haar waardering uit te spreken voor de bestuurders en ambtenaren van gemeenten en OCMW's. Het besturen van een stad stelt toenemende eisen aan het politiek en het ambtelijk personeel. Van burgemeesters of schepenen wordt niet alleen verwacht dat ze strategisch vooruitkijken, ze worden ook geacht om op het terrein dagelijks oplossing te geven aan de grote en kleine ergernissen.

De commissie wil de besturen bedanken voor de voorbereiding van de visitatie en het onthaal op de visitatiedag. Het interne voortraject dat binnen het bestuur werd afgelegd bepaalt immers mee het succes en de meerwaarde van de visitatie voor het bestuur.

Dank ook aan alle experten en ervaringsdeskundigen die deel uitmaakten van de visitatiecommissies. Zij hebben onze inzichten verdiept en ons de Vlaamse bestuurspraktijken in de steden beter leren begrijpen.

Regelmatig kwam tijdens de visitaties de vraag naar boven om meer kennis en ervaringen uit te wisselen tussen de stadsbesturen. Wij hopen alvast dat deze visitatieronde en dit rapport daartoe hebben bijgedragen.

Brussel, november 2011

Namens de leden van de verschillende visitatiecommissies,

prof. dr. Herwig Reynaert, voorzitter

prof. dr. Arno Korsten, co-voorzitter

Bart Van Herck, projectleider

1. AANPAK EN VERLOOP VAN DE VISITATIES

1.1. Gevolgde werkwijze

De uitgangspunten en de aanpak die deze visitatiecommissie heeft gehanteerd, zijn uitgebreid beschreven in een apart document ('format') dat op 28 september 2010 toegelicht werd aan de betrokken stadsbesturen. De kernelementen daarin waren:

- voortbouwen op de methodiek die door de visitatiecommissie van 2005 werd gehanteerd, wetende dat de effecten van het Stedenfonds inmiddels over een langere periode waarneembaar zijn;
- nastreven van een inhoudelijke meerwaarde voor de stadsbesturen en het Vlaamse stedenbeleid. De visitatiecommissie wil meedenken met de stadsbesturen over het aanpakken van actuele maatschappelijke uitdagingen, alsook over het inzetten van het Stedenfonds als hefboom voor stedelijke ontwikkeling;
- hanteren van een open dialoog en een participatieve en integrale procesvoering. Daarbij is het perspectief op leren en verbeteren gericht, worden inzichten van diverse stakeholders gecombineerd en worden thema's besproken vanuit een multisectorale invalshoek.

Samenstelling van de visitatiecommissies

De visitaties werden uitgevoerd door externe visitatiecommissies die bestonden uit acht tot tien personen. Het voorzitterschap en de gespreksleiding waren alternerend in handen van prof. dr. Herwig Reynaert (hoogleraar en decaan aan de Universiteit Gent) en prof. dr. Arno Korsten (bijzonder hoogleraar aan de Universiteit Maastricht en emeritus hoogleraar aan de Open Universiteit Nederland).

De voorzitters werden bijgestaan door een coördinatieteam van IDEA Consult en door thematische experts uit academische kringen en ervaringsdeskundigen uit de andere centrumsteden. Vertegenwoordigers van het team Stedenbeleid en van het Kenniscentrum Vlaamse steden woonden de visitaties bij als waarnemer. Een overzicht van de samenstelling van alle visitatiecommissies is opgenomen als bijlage (zie 6.2).

In totaal maakten zo'n 70-tal mensen deel uit van de verschillende commissies: de twee voorzitters en de projectleider, een viertal ondersteunende verslaggevers, 12 academische experts en 48 vertegenwoordigers (politici en ambtenaren) uit de verschillende centrumsteden.

Vorbereiding en bronnen

Aan elke visitatie ging een grondige voorbereiding vooraf. De stadsbesturen stelden enerzijds een voortgangsrapport op, waarin ze reflecteerden (evolutie van de effecten) en rapporteerden (behalen van de doelstellingen) over de beleidsovereenkomst. Daarnaast brachten de besturen themapapers in over de gekozen maatschappelijke thema's (zie verder). Daarin maakten ze duidelijk hoe ze een bepaalde maatschappelijke uitdaging aanpakten, op welke grenzen ze stootten en welke onderwerpen ze met de visitatiecommissie wilden bespreken.

Aanvullend op die voorbereiding vanuit de stadsbesturen, hadden leden van de visitatiecommissie ook een voorbereidend gesprek met private stakeholders rond de gekozen maatschappelijke thema's (stakeholdersgesprekken).

Gespreksonderwerpen

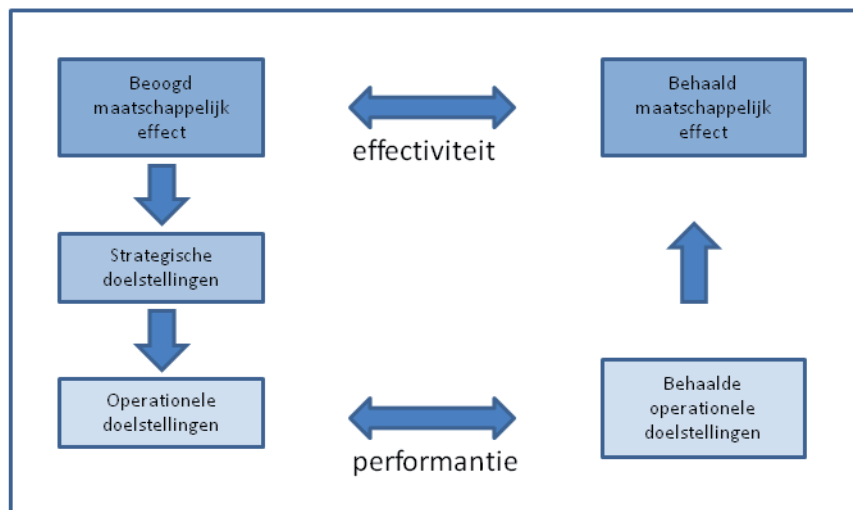
De visitatiebezoeken aan de steden verliepen volgens een vast gespreksschema. Per stad werden de volgende thema's behandeld:

- aspecten van strategische organisatie, in het bijzonder de bestuurlijke organisatie, de strategische planning, de verhoudingen tussen politiek en administratie, en de relatie tussen het stadsbestuur en de samenleving;

- de maatschappelijke effecten en de strategische doelstellingen die het stadsbestuur voorop stelde in de beleidsovereenkomst 2008-2013. Zoals hierboven al werd gesteld, was de evaluatie van de beleidsovereenkomst het centrale opzet van de visitatie.

Ten aanzien van de operationele doelstellingen werd nagegaan of de vooropgezette prestaties werden gehaald (evaluatie van de performantie). Met betrekking tot de beoogde effecten werd de evolutie nagegaan van het beoogde effect om een indicatie te krijgen van de effectiviteit van het beleid. Belangrijk is te beseffen dat de evolutie van vooropgestelde effecten (terugdringen kansarmoede of werkloosheid bijvoorbeeld) tevens afhankelijk is van elders gevoerd beleid en externe factoren en evoluties;

Figuur 1: Beoordeling van performantie en effectiviteit



Bron: IDEA Consult

- het Stedenfonds als instrument voor stedenbeleid. De Vlaamse overheid wil namelijk deze visitatieronde aangrijpen om het instrument Stedenfonds te optimaliseren en zo mogelijk het hefboomkarakter ervan te versterken;
- een of twee maatschappelijke uitdagingen, gekozen uit een lijst van tien thema's, die de stadsbesturen in overleg met het Kenniscentrum Vlaamse steden en de Vlaamse overheid hadden opgesteld.

Daarbij dienden de steden minstens een van de volgende drie thema's te kiezen:

- » kansarmoede in de stad: hefboomen, tools en kansen voor de stad;
- » kindvriendelijkheid als toets voor een open, toegankelijke en aangename stad voor iedereen;
- » de strategische organisatie van stadsbesturen.

Naast het eerste thema, konden de stadsbesturen nog een tweede thema selecteren uit de gemeenschappelijke lijst. Een overzicht van de verschillende gespreksthema's in de verschillende steden is als bijlage opgenomen in dit rapport (zie 6.3.).

De eerste drie agendapunten (strategische organisatie, beleidsovereenkomst en Stedenfonds) werden doorgaans voor de middag besproken met de burgemeester en schepenen, aangevuld met leden van het managementteam. De themasessies vonden na de middag plaats en werden gehouden met ambtenaren en medewerkers (bij uitzondering was er ook deelname van politici). Door die verschillende samenstelling kon de visitatiecommissie luisteren naar de zienswijze van mensen op verschillende posities in de organisatie. Een sjabloon van het gebruikelijke verloop van de visitatiedagen werd opgenomen als bijlage (zie 6.4).

Visitatierapporten

Na elke visitatie werd door de verslaggever en onder supervisie van de voorzitter een ontwerpverslag gemaakt dat door alle leden van de respectieve visitatiecommissie werd nagelezen en desgewenst aangevuld.

Op 19 september 2011 kregen alle stadsbesturen een ontwerp van het visitatierapport ter nalezing op materiële fouten. De opmerkingen van de besturen werden verwerkt in een finaal visitatierapport. De rapporten van de verschillende stadsbesturen zijn inmiddels te raadplegen op de website 'www.thuisindestad.be'.

Het laatste verslag in de rij is dit syntheserapport. Het werd afgerond in de tweede helft van november 2011.

1.2. Terugblik op de gevolgde werkwijze

Op basis van de ervaringen tijdens deze visitatieronde formuleert de commissie hieronder een aantal positieve bevindingen over de gevolgde aanpak, maar ook leerpunten voor de toekomst.

- De visitatie als methodiek werd quasi unaniem door de stadsbesturen ervaren als een bijzonder interessante methodiek. Een beleidsevaluatie onder deze vorm wordt geprefereerd boven schriftelijke evaluaties. De belangrijkste meerwaarden die door de besturen worden aangegeven zijn: de visitatie houdt het bestuur een spiegel voor en verplicht tot zelfreflectie; de visitatie geeft het bestuur een inkijk in de praktijken van andere stadsbesturen; de visitatie resulteert in concreet expertadvies ten aanzien van de huidige bestuurspraktijk. Het succes van visitatierondes in de toekomst zal samenhangen met de mate waarin kan ingespeeld worden op bovengenoemde meerwaarden die de besturen aangeven. Voor de toekomst is het met andere woorden belangrijk om te blijven streven naar:
 - » een actieve en brede betrokkenheid van het bestuur en de medewerkers in de aanloop (stimuleert zelfreflectie). Het hefboomkarakter van de visitatie is sterk afhankelijk van de motivatie en het voortraject dat binnen het bestuur werd afgelegd;
 - » de mogelijkheid om deel te nemen aan de visitaties vanuit andere stadsbesturen te behouden en eventueel zelfs te verruimen (hoewel de commissies ook niet te groot mogen worden);
 - » een visitatierapport per stad met concrete adviezen naar het bestuur.
- Het is bijzonder waardevol om te kunnen vertrekken vanuit eerdere visitatierapporten. De bestuurspraktijken en -cultuur die in de vorige visitatierapporten (De Rynck & Tops, 2005) werden beschreven waren meestal nog sterk terug te vinden. Tijdens deze visitaties werd doorgaans gepeild naar de opvolging van de aanbevelingen uit 2005, althans voor de thema's die terug aan bod kwamen. Gedurende deze visitatieronde bleek trouwens dat de impact van de visitatieapporten uit 2005 bezwaarlijk kan worden overschat. In bijna elke stad hebben ze geleid tot reflectie en verbeteracties. Tegelijk zijn verschillende aanbevelingen nog steeds actueel, inzonderheid waar het structurele veranderingen betreft die tijd vragen of een breed draagvlak in de organisatie.
- Doorgaans had de visitatiecommissie te maken met een degelijke voorbereiding door de stadsbesturen, ook wat het voortgangsrapport betreft. In de themapapers, waar geen structuur was opgelegd, was nogal wat variëteit, afhankelijk van de motivatie binnen het bestuur, de cultuur binnen de stad en het aantal medewerkers die betrokken waren bij de voorbereiding. Naar de toekomst verdient het aanbeveling om de verwachting van de commissie nog beter te omschrijven, zonder dat dit een dwingend keurslijf hoeft te worden voor het bestuur.
- De voorafgaande bijeenkomsten met stakeholders in de steden hadden een belangrijke meerwaarde en resulteerden telkenmale in zeer concrete agendapunten voor het latere gesprek met het stadsbestuur.

- Het apart ontmoeten van politici (voormiddag) en ambtenaren (namiddag) heeft in de meeste gevallen bijkomende inzichten opgeleverd en bleek achteraf een goede keuze. In uitzonderlijke gevallen werd van dit scenario afgeweken, op expliciete vraag van het stadsbestuur.
- Tijdens de visitatie van Antwerpen en de VGC werden bezoeken ingelast aan projecten die met Stedenfondsmiddelen werden gefinancierd. Het kunnen beluisteren van terreinwerkers leidde tot aanvullende inzichten. De vraag die zich bijgevolg stelt, is of terreinbezoeken niet in elke visitatie kunnen worden geïntegreerd. Deze moeten dan wel kunnen ingepast worden in de dagindeling en de duur van de visitaties. De terreinbezoeken in Antwerpen en bij de VGC waren mogelijk omdat vooraf gekozen werd om voor de visitaties van de grootsteden Antwerpen, Gent en Brussel (VGC) twee dagen uit te trekken, terwijl de andere visitaties zich tot een dag beperkten. Als de terreinbezoeken gericht en beperkt blijven, meent de commissie dat er niettemin mogelijkheden moeten zijn om deze praktijk in de toekomst te verruimen. Daarbij denkt de commissie aan het verlengen van de duur van de visitatie (vroeger starten, later afronden), het houden van de themagesprekken op locatie, het kiezen van één hoofdthema in plaats van twee of een locatiebezoek de avond voorafgaand aan de visitatie, gecombineerd met een voorbereidend overleg van de visitatiecommissie (zie verder).
- De samenstelling van de commissies is een belangrijke succesfactor en dient zorgvuldig en op maat van elke stad te gebeuren. Hoewel het kernteam van de visitatie daar veel aandacht aan gaf, kon de selectie in een aantal gevallen mogelijks nog kritischer gebeuren door op een evenwichtige manier meerdere criteria in rekening te nemen. Beschikbare expertise is er een, maar ook inlevingsvermogen in de vraagstukken waar de stadsbesturen mee worstelen en het vermogen om praktische aanbevelingen te kunnen formuleren zijn zeer belangrijk. Om deze puzzel te leggen dienen de samenstellers te kunnen terugvallen op een uitgebreid netwerk.
- Ook de individuele en collectieve voorbereiding van de leden van de visitatieteams bepaalt in belangrijke mate het succes. Voorafgaand aan de visitaties werden voorbereidende meetings gehouden met het kernteam en met de thema-experten per stad. De deelnemers uit de andere centrumsteden waren hierop niet aanwezig. Het verdient aanbeveling om bij een volgende editie bijkomende financiële ruimte vrij te maken om de aanpak van 2005 te kunnen herhalen, waarbij naar aanleiding van elke visitatie de leden van de commissie de avond voordien aankwamen in de betreffende stad om samen het verloop van de visitatiedag af te stemmen en de rol van elk van de commissieleden per agendapunt te bespreken.
- Het was financieel niet haalbaar om binnen deze visitatieronde nog een natraject te organiseren, waarbij de inhoud van elk visitatierapport ten aanzien van de verschillende stadsbesturen wordt toegelicht. Bij een volgende editie zou dit kunnen overwogen worden. Deze bilaterale terugkoppeling tussen commissie en stadsbestuur kan het begrip en de doorwerking van de aanbevelingen ten goede komen.

2. HET STEDENFONDS NU EN IN DE TOEKOMST

Tijdens de visitatieronde was ook het Stedenfonds zelf voorwerp van 'visitatie'. De Vlaamse overheid wenste van de stadsbesturen en van de visitatiecommissie te vernemen hoe het fonds door de stadsbesturen wordt ingezet en ervaren, of het meerwaarde brengt, of het in een gepaste formule wordt aangeboden en of eventuele bijsturingen zijn gewenst.

Tijdens elke visitatie werden deze vragen behandeld. We gaan er hieronder op in, maar geven eerst een korte historiek van het Stedenfonds.

2.1. Beknopte historiek

Het Stedenfonds trad in werking op 1 januari 2003 op basis van het Stedenfonds decreet van 13 december 2002 en het besluit van de Vlaamse Regering van 17 januari 2003. Samen met onder andere het budget voor stadsvernieuwingscontracten, de thuis-in-de-stad-prijs, de stadscontracten en de stadsmonitor, maakt het Stedenfonds deel uit van het stedenbeleid van de Vlaamse overheid.

Met het Stedenfonds wil de Vlaamse overheid de dertien Vlaamse centrumsteden en de Vlaamse Gemeenschapscommissie (VGC) ondersteunen bij het voeren van een duurzaam stedenbeleid. Concreet stelt de Vlaamse overheid met het fonds volgende doelstellingen voorop:

1. de leefbaarheid van de steden verhogen, zowel op stadsniveau als op wijkniveau;
2. de dualisering tegengaan;
3. de kwaliteit van het democratisch besturen verhogen.

Het Stedenfonds richt zich tot de grootsteden Antwerpen en Gent, de regionale steden Aalst, Brugge, Genk, Hasselt, Kortrijk, Leuven, Mechelen, Oostende, Roeselare, Sint-Niklaas en Turnhout en de VGC, die optreedt als bevoegde instelling voor het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad.

Het Stedenfonds kent een lange voorgeschiedenis. In de periode 1990-1996 was er eerst het Vlaams Fonds voor de Integratie van Kansarmen (VFIK). De middelen uit dat fonds gingen rechtstreeks naar initiatieven voor kansarme bevolkingsgroepen. In 1996 ging het VFIK op in het Sociaal Impulsfonds (SIF). Daarmee werd een aanzet gegeven voor het ontwikkelen van een globaal stedelijk beleid gericht op het herstel van de leef- en omgevingskwaliteit van de achtergestelde buurten. In 2003 werd het Sociaal Impulsfonds hervormd en werd het SIF+ gedeelte (extra middelen voor de steden waar zich de grootste sociale problemen situeerden) geheeroriënteerd naar het Stedenfonds. Deze heroriëntering, die kaderde in een globale omvorming van fondsen voor de lokale besturen, was bedoeld om de stadsbesturen te stimuleren om niet enkel te vertrekken vanuit een probleemanalyse, maar vooral ook aandacht te hebben voor het potentieel van de stad, en dat vanuit zoveel mogelijk invalshoeken: sociaal, cultureel, economisch, ecologisch en fysiek-ruimtelijk.

Met de dertien Vlaamse centrumsteden en met de Vlaamse Gemeenschapscommissie werd een eerste beleidsovereenkomst afgesloten voor de periode 2003-2007 en een tweede voor de periode 2008-2013. In die beleidsovereenkomsten wordt gepreciseerd op welke manier de stadsbesturen zullen bijdragen aan de doelstellingen van het Stedenfonds. De inhoud is voorwerp van overleg tussen de Vlaamse overheid en het stadsbestuur, maar kan door de lokale besturen in grote mate worden bepaald. De evaluatie van deze overeenkomsten verloopt via de methodiek van visitaties. In 2005 ging de eerste visitatie door, de huidige visitatie (2011) is de tweede.

Het Stedenfonds kent een jaarlijkse evolutie van 3,5%. Het bedroeg in 2003 99.907.001 euro en het evolueerde naar 132.266.000 in 2011. Voor de steden Genk, Mechelen en Oostende was er tot nog toe geen jaarlijkse verhoging. Op basis van het waarborgmechanisme konden zij hun SIFplus aandeel van

vóór de hervorming naar het Stedenfonds aanhouden. Dit ligt hoger dan hetgeen zij zouden ontvangen als trekkingsrecht uit het Stedenfonds.

Voor het verdelen van de middelen over de verschillende steden wordt volgende regeling gehanteerd. De VGC ontvangt 10% van het globale vastleggingskrediet. De resterende middelen gaan voor 75% naar de steden Gent en Antwerpen en voor 25% naar de andere elf centrumsteden. Binnen deze twee groepen worden de middelen vervolgens proportioneel verdeeld à rato van het aantal inwoners. In Tabel 1 geven we de toepassing van deze verdeelsleutel voor 2011.

Tabel 1: Verdeling Stedenfondsmiddelen 2011

Stad	Trekkingsrecht (in euro) Stedenfonds 2011
Aalst	2.639.593
Antwerpen	56.769.970
Brugge	3.795.825
Genk	5.467.773
Gent	28.677.272
Hasselt	2.344.040
Kortrijk	2.537.953
Leuven	3.289.627
Mechelen	3.781.211
Oostende	4.134.015
Roeselare	1.842.458
Sint-Niklaas	2.303.586
Turnhout	1.393.077
VGC	13.289.600
Totaal	132.266.000

Bron: besluit van de Vlaamse Regering van 18 maart 2011

2.2. Actuele meerwaarde van het Stedenfonds

We gaan hieronder in op de actuele inzet van de Stedenfondsmiddelen. Maken ze het verschil in de steden? Vinden we de krachtlijnen die door de decreetgever werden vooropgesteld in 2002 zoveel jaar later nog terug in de praktijk?

2.2.1. Twee voorafgaande vaststellingen

We staan vooreerst stil bij twee andere vaststellingen, met name de zichtbaarheid van de Stedenfondsprojecten en de verbreding die heeft plaats gevonden in de overgang van het SIF naar het Stedenfonds.

Zichtbaar aanwezig

De lijst van Stedenfondsprojecten in de Vlaamse steden is relatief indrukwekkend. Als stadsbesturen in het nieuws komen met projecten of realisaties, zijn er niet zelden Stedenfondsmiddelen mee gemoeid. Op zich is dat bijzonder, want het trekkingsrecht uit het Stedenfonds vertegenwoordigt in de meeste stadsbudgetten gemiddeld slechts 2 à 3% van de lopende middelen. Vanwaar dan die prominente aanwezigheid? De commissie ziet drie verklaringen:

- de Stedenfondsmiddelen worden regelmatig ingezet als vorm van cofinanciering. Dat resulteert in het beeld van heel veel Stedenfondsprojecten, hoewel het Stedenfonds in sommige projecten maar een kleiner aandeel in de financiering heeft;

- de projecten waarop de Stedenfondsmiddelen worden ingezet zijn doorgaans zeer concreet en ‘dicht bij de mensen’. Het verhogen van de leefbaarheid of het tegengaan van de dualisering gebeurt via ingrepen in het stadsweeffsel, de inzet van wijkwerkers, het aanmoedigen van woningrenovatie en andere tastbare realisaties. Projecten op het vlak van bestuur en organisatie (minder zichtbaar voor de buitenwereld) zijn er ook, maar doorgaans nemen die maar een beperkt aandeel in het budget in en gaat het gros van de middelen naar herkenbare en zichtbare projecten.
- het Stedenfonds wordt vaak ingezet voor nieuwe praktijken. Op die manier komen de investeringen ook gemakkelijker in de schijnwerper. In regel wordt het Stedenfonds niet gebruikt voor het financieren van de dagelijkse werking.

Verbreding, zonder trendbreuk

Bij de overgang van het SIF(plus) naar het Stedenfonds hebben nogal wat stadsbesturen de financiering van de SIF-projecten overgenomen in de reguliere begroting zodat het Stedenfondsbudget breder kon ingezet worden dan voor het bestrijden van de kansarmoede. Op die manier is het Stedenfonds geen doorslag geworden van het SIF en kon de beoogde verruiming effectief plaats vinden. De investeringen liggen nu ook buiten de sociale sfeer. In de lijst van Stedenfondsprojecten figureren behoorlijk wat fysieke stadsprojecten, economische projecten of ingrepen in de stedelijke organisatie.

Anderzijds hebben de meeste steden de sociale inzet van de middelen voor een belangrijk deel aangehouden. Dit is niet alleen te verklaren vanuit de historiek van het fonds, maar ook vanuit het feit dat ‘de dualisering tegengaan’ nog steeds een van de drie objectieven vormt van het Stedenfonds.

Omwille van deze dubbele beweging (opname van SIF-projecten in de reguliere begroting en het opzetten van nieuwe sociale projecten in het kader van het Stedenfonds) delen we de mening van de professoren De Rynck en Tops (Visitatierapport 2005) dat het sociaal beleid in de overgang van het SIF naar het Stedenfonds is versterkt.

2.2.2. Krachtlijnen van het Vlaams Stedenfonds

Voor het bespreken van de actuele inzet van de Stedenfondsmiddelen, grijpen we terug naar de krachtlijnen van het Vlaams Stedenfonds, zoals die door de decreetgever voorop werden gesteld. In de Memorie van toelichting bij het Stedenfondsdecreet (2002) lezen we volgende krachtlijnen:

- het voeren van een integraal en inclusief beleid (samenhangende en sectoroverstijgende aanpak);
- een planmatige aanpak;
- een complementair beleid: extra impulsen geven, leemtes binnen reguliere financiering aanvullen;
- continuïteit verzekeren via een meerjarenprogramma (zes jaar);
- partnerschappen stimuleren: tussen overheidsniveaus, tussen publieke en private actoren;
- resultaatgerichtheid en afrekenen op prestaties (niet op effecten);
- maatwerk: een breed kader vanuit Vlaanderen, waarbinnen het stadsbestuur zelf kiest op welke terreinen ze de middelen inzet;
- werken met een beleidsovereenkomst.

We bespreken hieronder in welke mate deze elementen terug te vinden zijn in de praktijk. We groeperen de krachtlijnen daartoe in vier clusters.

Integraal, planmatig en resultaatgericht beleid

Hebben de Stedenfondsmiddelen bijgedragen tot een meer integraal, planmatig en resultaatgericht beleid? Op basis van de visitaties kunnen we dit grosso modo bevestigen, al is er geen één op één relatie. De Stedenfondsprojecten vormen regelmatig de aanleiding tot sectoroverschrijdend samenwerken. De besturen worden daar vanuit het decreet en vanuit de vorige visitatie toe aangemoedigd en doen daar belangrijke inspanningen voor. In bepaalde gevallen worden de Stedenfondsmiddelen er trouwens expliciet voor gereserveerd. Binnen sommige besturen bestaat immers de hardnekkige praktijk om de

reguliere middelen quasi exclusief sectoraal toe te wijzen en in te zetten, waardoor intersectorale dynamieken te weinig kans krijgen. De Stedenfondsmiddelen zijn dan de manier om dit te overstijgen.

Het Stedenfonds heeft onbetwist ook bijgedragen tot een meer planmatig en resultaatgericht werken. Het formuleren van SMART-doelstellingen en het opvolgen van deze doelstellingen via indicatoren werd reeds geïntroduceerd met het Sociaal Impulsfonds. Het sturen op maatschappelijke effecten werd binnen gebracht met het Stedenfonds en was voor de meeste stadsbesturen nieuw. De vaardigheden rond strategische planning en beleidsopvolging (monitoring) zijn niet verworven, maar mede door het Stedenfonds raakten deze praktijken wel ingeburgerd. Anderzijds is het niet omwille van de Stedenfondsmiddelen alleen dat er resultaatgericht, integraler of planmatiger wordt gewerkt. Deze bestuurlijke bewegingen waren gaande en het Stedenfonds heeft ze nadrukkelijker op de agenda geplaatst, mee gefaciliteerd en hier en daar versneld.

Het integraal en planmatig werken vertaalt zich trouwens ook in de toewijzing van de Stedenfondsmiddelen door de stadsbesturen zelf. Hoe langer hoe minder worden die beschouwd als een apart stelsel. Samen met de andere geldstromen (Gemeentefonds, Europese projectfinanciering,...) vormen ze een globale enveloppe van waaruit het strategisch meerjarenplan wordt gefinancierd. Dit illustreert dat het gemeentelijk beleid hoe langer hoe meer vanuit een samenhangend plan wordt aangestuurd.

Een aandachtspunt blijven de indicatoren. Voor de keuze ervan werden de stadsbesturen in 2008 ondersteund door de Studiedienst van de Vlaamse Regering. Volgens een aantal stadsbesturen volstaan de huidige indicatoren niet om bepaalde effecten goed in beeld te brengen. Steden als Gent en Antwerpen passen daar (gedeeltelijk) zelf een mouw aan door aanvullende indicatoren te gebruiken. Ook de VGC hanteert een fijnmaziger stelsel dat beter aangepast is aan haar specifieke bestuurlijke context. Deze individuele ervaringen zouden volgens de commissie best geïntegreerd worden in een globale herziening van het indicatorenkader voor alle stadsbesturen. Door deze oefening gezamenlijk te doen met en voor alle centrumsteden, blijft ook een vergelijking tussen de steden mogelijk. De Studiedienst van de Vlaamse Regering is de aangewezen partner om deze evaluatie te begeleiden.

Bovenstaande paragrafen illustreren dat de aanpak en de beleidscyclus de voorbije jaren sterk zijn geprofessionaliseerd binnen de stadsbesturen. In die mate dat men zich de vraag kan stellen of de Stedenfondsmiddelen nog wel nodig zijn. Is er nog voldoende hefboomwerking? Doorheen de visitaties werd duidelijk dat een aantal praktijken (sturen op effecten, strategische planning, ...) meer en meer ingeburgerd aan het raken zijn. Daardoor is de hefboomwerking op deze terreinen doorheen de jaren minder expliciet, maar het thema 'bestuurlijke vernieuwing' is daarmee vanzelfsprekend niet uitgeput. Op het vlak van organisatie dienen zich alweer nieuwe uitdagingen aan, met name het aanpakken van transversale strategische speerpunten die doorheen grote delen of zelfs de ganse organisatie snijden, of het aanpakken van uitdagingen in stadsregionaal verband. Eerder dan het Stedenfonds een uitdovende werking toe te schrijven, kan het volgens de commissie blijvend gevoed worden met nieuwe bestuurlijke uitdagingen. Ook thematisch kreeg de commissie voorbeelden dat het Stedenfonds zijn innovatieve kracht doorheen de jaren niet verliest. In Antwerpen heeft het Stedenfonds in de vorige periode bijgedragen tot de uitbouw van de buurtsportwerking. In de huidige periode worden verdere stappen gezet om die buurtsportwerking te koppelen aan vrijwilligerswerkingen. Men gaat steeds dieper in de materie.

Hier ligt wellicht een belangrijk aandachtspunt voor het fonds. Wil het relevant blijven als katalysator van nieuwe bestuurspraktijken, dan moeten de Vlaamse overheid en de stadsbesturen er pro-actief voor zorgen dat het geen routine wordt en dat de invulling zich voldoende vernieuwt.

Complementair beleid

Het Stedenfonds werd door de decreetgever ook gezien als aanvullend op het bestaande beleid en de bestaande financiering. De vraag stelt zich in welke mate de Stedenfondsmiddelen worden ingezet om extra impulsen te geven en leemtes binnen de reguliere financiering aan te vullen.

Laat ons eerst stilstaan bij dat laatste: vult het Stedenfonds leemtes aan binnen de reguliere financiering? Er zijn inderdaad voorbeelden: omdat de invoering van het lokaal sociaal beleid niet met additionele middelen gepaard ging, worden in sommige gevallen de uitvoering en de coördinatie van het lokaal sociaal beleid deels met Stedenfondsmiddelen gefinancierd. Een ander voorbeeld: in Leuven springt het Stedenfonds ook bij voor de aankoop van gronden voor sociale huisvesting omdat de toelage vanuit de Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen niet volstaat. De stadsbesturen zouden kunnen leven met deze situaties als ze tijdelijk zijn, maar het blijkt dat het bijpassen in vele gevallen een structureel karakter heeft gekregen. Op die manier verliezen de stadsbesturen een deel van de Stedenfondsmiddelen om eigen beleidsinitiatieven mee op te zetten. De stadsbesturen verzoeken de Vlaamse overheid om kordater de gaten in de reguliere financiering te dichten, zodat de Stedenfondsmiddelen daar niet structureel voor moeten worden benut.

Geeft het Stedenfonds ook nieuwe impulsen? Niet zo'n gemakkelijke vraag die al snel leidt tot discussies over wat regulier beleid is en wat complementair of innovatief beleid. Het Stedenfonds heeft over alle steden beschouwd alleszins een aantal herkenbare 'sporen' getrokken. Thema's die tijdens de visitaties herhaaldelijk terug kwamen zijn: aantrekkelijk en betaalbaar wonen, wijk- en gebiedswerking, bestrijding van kansarmoede, participatie van burgers en stedelijke organisatie. Worden op deze terreinen de Stedenfondsmiddelen 'complementair' ingezet? Hier en daar kon de visitatiecommissie de kritiek van het Rekenhof uit 2009 onderschrijven dat er met het Stedenfonds ook 'reguliere' uitgaven worden gedaan. Maar met hetzelfde gemak durft de commissie beweren dat de middelen 'complementair' of aanvullend worden ingezet. De commissie baseert zich daarvoor op twee vaststellingen.

Vooreerst zijn een aantal van de genoemde beleidsterreinen nieuw. We denken dan in het bijzonder aan het gebiedsgericht werken en aan de samspraak met bewoners. Deze nieuwe taakstellingen kregen geen rechtstreekse vertaling in een groei van de financiële middelen. Via de Stedenfondsmiddelen heeft men deze sporen kunnen ontwikkelen, zonder elders in de 'reguliere' werking te moeten snoeien. Daarnaast stelde de commissie vast dat de acties die de besturen op deze terreinen ontwikkelen regelmatig als nieuwe praktijken kunnen worden bestempeld. Het Stedenfonds leidt in verschillende gevallen ook tot innovatief beleid. De Stedenfondsmiddelen worden door de stadsbesturen ingezet om nieuwe dingen op gang te trekken zowel inhoudelijk als methodisch.

Volwassen formule

Als we verder ingaan op de formule of de vorm waaronder de Stedenfondsmiddelen worden aangeboden, dan wordt die doorgaans door de stadsbesturen als 'volwassen' ervaren. In het overleg met de Vlaamse overheid hebben de stadsbesturen het gevoel een volwaardige gesprekspartner te zijn. De besturen willen graag de houding die de Vlaamse overheid in het Stedenbeleid aan de dag legt ook zien binnen andere agentschappen. Ook de aanpak op maat en het werken met gepersonaliseerde overeenkomsten wordt als een model beschouwd dat door andere Vlaamse agentschappen zou kunnen overgenomen worden.

De kosten-batenverhouding zit voor de besturen goed. Weinig stadsbesturen storen zich aan de rapportagevereisten die gepaard gaan met het verkrijgen van de Stedenfondsmiddelen (jaarlijks financieel overzicht, driejaarlijks voortgangsrapport). Ze begrijpen dat "dit nodig is". Als er op dit punt toch klachten zijn gaat het over de financiële verantwoording (de opsplitsing van budgetten bezorgt hen soms

kopbrekens) en het gebrek aan flexibiliteit. Een herziening van de beleidsovereenkomst (via addenda) neemt al snel enige tijd in beslag. Eerlijkheidshalve geven we mee dat de procedure voor het opstellen van addenda door sommige Stedenfondscöördinatoren ook als een zegen wordt beschouwd, omdat het anders te “gemakkelijk wordt voor de politiek om er brandjes mee te blussen”.

Het Planlastendecreet wordt zeker verwelkomd, omdat het in wezen ook de rapportage in het kader van het Stedenfonds zal vereenvoudigen. Op die basis zou de planning (nu via beleidsovereenkomst) en de verantwoording (financieel en inhoudelijk) deel gaan uitmaken van de globale meerjarenplanning. De visitatie wordt door de stadsbesturen als een zeer nuttige leermethodiek ervaren. De visitatie wordt door alle stadsbesturen ook ernstig voorbereid, meegemaakt en opgevolgd. De impact van de visitatierapporten in 2005 (De Rynck / Tops) kan bezwaarlijk worden overschat. De stadsbesturen hebben ze positief onthaald en waren verbaasd dat zo'n beperkte interventie zoveel kon losmaken. In zowat elke stad hebben de rapporten geleid tot verbeteracties. Anderzijds zijn verschillende aanbevelingen nog steeds actueel, inzonderheid waar het structurele veranderingen betreft die tijd vragen of een breed draagvlak in de organisatie.

De stadsbesturen gaven uitdrukkelijk aan dat het Stedenfonds naast de financiële injectie, ook belangrijk is als spiegel en als klankbord. Het fonds verplicht de stadsbesturen om periodiek stil te staan bij de globale beleidsvoering en na te denken over nieuwe maatschappelijke uitdagingen. In die zin ving de commissie ook nergens kritiek op over het feit dat tijdens de visitaties ruimer werd gekeken naar de aanpak van maatschappelijke uitdagingen in hun geheel en niet alleen naar de inzet van de Stedenfondsmiddelen.

Partnerschappen

Tot slot willen we ingaan op de ambitie om middels het Stedenfonds te komen tot sterkere partnerschappen tussen publieke en private actoren en tussen overheidsniveaus.

Wat de publiek-private samenwerking betreft komen we tot ongeveer dezelfde vaststelling als op het vlak van integrale of strategische beleidsvoering. In heel wat projecten is er publiek-private samenwerking, maar hier en daar blijven ook kansen onbenut. Het denken in termen van 'governance' is gegroeid, maar in heel wat rapporten werd door de commissie aangedrongen om daarin nog verder stappen vooruit te zetten. Besturen vandaag is publieke en private middelen verbinden in functie van maatschappelijke noden.

Ook de samenspraak tussen de stadsbesturen en de Vlaamse overheid is middels het Stedenfonds toegenomen, al situeert zich hier een kritisch punt. Waar de wisselwerking tussen het team Stedenbeleid en de stadsbesturen als zeer positief en volwassen (zie hoger) wordt beschreven, kan deze lijn niet doorgetrokken worden naar de Vlaamse overheid in zijn geheel. In de meeste Stedenfondsprojecten zijn andere Vlaamse administraties aan zet, en heeft het Stedenfonds weinig invloed op deze wisselwerking. De schotten tussen de verschillende beleidsdomeinen zijn in de ogen van de stadsbesturen nog steeds even groot, wat sommige besturen ertoe aanzette om te pleiten voor een wederkerige visitatie, waarbij ook de Vlaamse overheid zou geëvalueerd worden op planmatig en geïntegreerd werken.

Het partnerschap is met andere woorden voor een aantal besturen te eenzijdig. De Vlaamse overheid stelt hoge verwachtingen, in ruil voor financiële middelen. De stadsbesturen hopen dat het Stedenfonds in de toekomst verder kan evolueren in de richting van een breder en meer inhoudelijk partnerschap. We gaan daar verder in dit artikel nog op in.

2.3. In de toekomst

Hoe kan het Stedenfonds er in de toekomst het beste uitzien? Een moeilijke vraag waarvoor de commissie drie mogelijke scenario's (archetypes) ziet, die samenhangen met politieke keuzen.

Lokale autonomie

De stadsbesturen waarderen in het Stedenfonds vooral de vrije beleidsruimte die hen geboden wordt om te werken aan de leefbaarheid van de stad. De Stedenfondsmiddelen kunnen breed ingezet worden, gezien ze enkel moeten kaderen in de ruime doelstellingen van het Stedenfonds. In die zin vormen ze voor diverse stadsbesturen een 'verademing' in vergelijking met andere sectorale subsidiestromen vanuit de Vlaamse overheid. Deze zijn doorgaans gekoppeld aan meer specifieke Vlaamse doelstellingen en moeten ook nauwgezet vanuit die doelstellingen worden verantwoord.

Vanuit die hunker naar vrije beleidsruimte en autonome besteding van de middelen suggereren sommige stadsbesturen om nog een stap verder te gaan met het Stedenfonds en de verantwoording van de uitgaven ten aanzien van Vlaanderen nog verder af te bouwen. Geen beleidsovereenkomst meer, geen verantwoordingen of periodieke financiële controles. Enkel nog het Stedenfondsdecreet als kader en verder de stadsbesturen die de middelen in volle autonomie kunnen besteden.

Bij dit scenario rijst terecht de vraag waarom het Stedenfonds dan nog als een apart fonds zou moeten bestaan? Als het quasi herleid wordt tot een financiële transfer tussen de Vlaamse overheid en de stadsbesturen, kan het wellicht beter ontmanteld worden en kunnen de middelen verdeeld worden via het Gemeentefonds. Eén stadsbestuur toonde zich tijdens de visitatie voorstander van het samenvoegen van het Stedenfonds en het Gemeentefonds. De andere stadsbesturen waren afwijzend. Enerzijds uit een zeker protectionisme (omdat men vreesde om bij die operatie middelen te verliezen), maar ook omdat het apart aanbieden van de middelen, binnen de context van het Stedenfonds onbetwiste voordelen inhoudt op het vlak van inhoudelijke en bestuurlijke vernieuwing. Voordelen die men ziet verloren gaan mochten de middelen in een "grote pot" worden gestopt.

Dit laatste argument is volgens de commissie terecht, maar illustreert anderzijds de ietwat 'gespleten' houding van de stadsbesturen. Enerzijds pleiten zij voor een grote mate van lokale autonomie als het gaat over het bepalen van de beleidsprioriteiten, anderzijds willen ze graag dat de Vlaamse overheid hen met het Stedenfonds oriënteert in de richting van sectoroverschrijdende projecten en aanvullend beleid, want zonder deze "betutteling" zouden deze positieve effecten verloren gaan. Een merkwaardige vaststelling.

Los van deze beschouwing is het in dit eerste scenario alleszins zo dat de Vlaamse overheid zich aan de zijlijn gaat plaatsen. Het Stedenfonds blijft een financiële hefboom voor de lokale besturen, maar minder voor het Vlaamse stedenbeleid. In het geval van een integratie in het Gemeentefonds wordt de Vlaamse overheid inzake stedenbeleid een coach zonder middelen.

Vlaams fonds

In het eerste denkspoor dat hierboven wordt geschetst, wordt weinig rekening gehouden met het gegeven dat het Stedenfonds een onderdeel is van het Vlaamse stedenbeleid en dat het naast de lokale ambities dus ook de Vlaamse ambities moet dienen en de doelstellingen uit het decreet Stedenfonds. Dat brengt ons bij een tweede mogelijk scenario.

In haar aanbevelingen over het Stedenfonds (2009) had het Rekenhof het precies over de 'Vlaamse kant' van het Stedenfonds. Het Hof pleitte daarbij voor een voldoende sterke aansturing en controle door de Vlaamse overheid. Het Rekenhof vond die zeer beperkt en illustreerde dat met de ruime doel-

stellingen in het decreet Stedenfonds (zie hoger) en de grote vrijheidsgraden die de stadsbesturen krijgen in het overeenkomen van de beleidsovereenkomst met de Vlaamse overheid.

Deze benadering van het Rekenhof vertrekt vanuit een geheel andere logica dan het eerste denkspoor: gezien het Vlaamse middelen zijn is het aan de Vlaamse overheid om te bepalen waaraan het geld kan besteed worden en dienen de stadsbesturen te verantwoorden op welke manier ze met die middelen bijdragen aan de Vlaamse doelstellingen. Dit tweede model ligt qua methodiek in de lijn van het convenantenbeleid dat de Vlaamse overheid voert in een aantal sectoren. Inhoudelijk is er wel een belangrijk verschil omdat de middelen uit het Stedenfonds breed kunnen worden ingezet, over sectoren heen.

Partnerschapsmodel

Bovenstaande modellen zijn uitersten die gebaseerd zijn op enerzijds maximale lokale autonomie, anderzijds op maximale aansturing door Vlaanderen. Het derde model dat er tussenin ligt, heeft elementen van beide. Een vorm van multi-level governance, waarbij lokale besturen en de Vlaamse overheid hun doelstellingen wederzijds afstemmen en helpen realiseren. Een partnerschapsmodel waarbij de Vlaamse overheid een aantal centrale ambities voorop stelt, maar - vanuit een subsidiair standpunt - de ruimte laat aan de stadsbesturen om de concrete invulling te bepalen. Deze visie sluit aan bij het besef dat de stadsbesturen en de Vlaamse overheid steeds sterker van elkaar afhankelijk zijn en dat tot nader orde zullen blijven voor het aanpakken van strategische beleidsvraagstukken. Het begrip 'lokale autonomie' zal trouwens vanuit dat oogpunt altijd relatief zijn.

Deze visie ligt op het eerste gezicht niet zover af van de bestaande manier van werken: in het decreet Stedenfonds worden immers de centrale ambities verwoord en via de beleidsovereenkomsten geven de stadsbesturen er verder invulling aan. Een terechte analyse, al wil de commissie opmerken dat in de huidige praktijk de interactie beperkt blijft tot planning en rapportage. Wie doordenkt op het begrip partnerschapsmodel komt uit bij een aantal mogelijkheden die verder reiken en de komende jaren zouden kunnen ontwikkeld worden:

- vooreerst op het niveau van de doelstellingen. De doelstellingen die het stadsbestuur moet behalen zijn concreet en vervat in de beleidsovereenkomsten. Ze worden ook nauwkeurig opgevolgd. De Vlaamse doelstellingen die zijn vervat in het decreet Stedenfonds zijn minder concreet. Bewust, om ruimte te laten aan de stadsbesturen. Deze ruime omschrijving voedt evenwel de idee dat zowat alles kan binnen het Stedenfonds. Om duidelijk te maken dat het Stedenfonds niet alleen een win is voor de besturen, maar ook voor de Vlaamse overheid, verdient het aanbeveling om de beoogde effecten op het Vlaamse niveau scheper te formuleren en op te volgen, zoals dat gebeurt op het stadsniveau. De doelgerichtheid zou groter zijn en het zou duidelijk maken dat het Stedenfonds zowel de Vlaamse overheid als de stadsbesturen ten goede komt. Dit verandert niets aan de autonomie van de stadsbesturen om zelf invulling te geven aan hun bijdrage in deze Vlaamse objectieven.
- Bij het verfijnen van de Vlaamse doelstellingen zijn volgens de commissie volgende aandachtspunten aan de orde:
 - » er dient een goed evenwicht te zijn tussen continuïteit versus dynamiek. De Vlaamse doelstellingen mogen niet elke beleidsperiode fundamenteel van koers veranderen. Dat zou leiden tot een bijzonder grillig resultaat op lokaal niveau. De strategische oriëntatie moet min of meer constant blijven, terwijl onderliggend de invulling voldoende dient te worden vernieuwd, zodat geen routine ontstaat en het Stedenfonds blijft inspireren;
 - » het Stedenfonds richt bovendien zijn pijlen idealiter op globale strategische uitdagingen, transversale speerpunten en brede organisatievraagstukken. Op die manier is het fonds complementair aan de reeds bestaande middelenstromen, met name de specifieke sectorale betoelaging enerzijds en de globale fondsen zoals het Gemeentefonds anderzijds.
- ten tweede op het niveau van de engagementen. Het engagement van de Vlaamse overheid beperkt zich actueel tot het subsidiëren van de stedelijke initiatieven. Andere Vlaamse engagementen

zijn er niet. In veel gevallen blijken nochtans ook andere interbestuurlijke knelpunten te bestaan bij de realisatie van de doelstellingen uit de beleidsovereenkomst.

Het Stedenfonds zou een hefboom kunnen zijn om te komen tot sterkere wederkerige engagementen tussen de stadsbesturen en de Vlaamse overheid. Gezien de Vlaamse overheid een huis is met vele kamers, vraagt dat afstemming en afspraken tussen de verschillende agentschappen. Het lijkt de commissie verstandig om dit stapsgewijs aan te pakken en niet meteen de ganse Vlaamse overheid in het bad te nemen. Een of twee Agentschappen (dus thema's) zouden als piloot kunnen fungeren. Volgens de commissie hebben deze Agentschappen er trouwens belang bij om aan te pikken, wat als ze worden gesolliciteerd, betekent dit dat er Stedenfondsmiddelen worden ingezet in hun beleidsdomein bovenop de sectorale fondsen.

Apart fonds

Tijdens de visitatiegesprekken werd aan de stadsbesturen gevraagd of de Stedenfondsmiddelen het best apart worden aangeboden (via een apart fonds) of niet. Het antwoord hierop was quasi unaniem ja, hoewel soms verschillend gemotiveerd.

Doorgaans werd de vraag door de stadsbesturen beantwoord vanuit de schrik om middelen te verliezen of bij een eventuele hervorming te belanden in een oeverloze discussie over de verdeling van de middelen en over de toetreding van andere steden tot 'de club'. Dit is een terechte vrees, maar dit standpunt is teveel gedacht vanuit het behoud van de bestaande situatie en brengt weinig inhoudelijke argumentatie in de discussie. Interessanter zijn de andere, meer inhoudelijke argumenten voor een apart fonds die naar boven kwamen tijdens de visitaties. Deze hadden te maken met het feit dat een apart fonds - in tegenstelling tot een globaal fonds als het Gemeentefonds - de mogelijkheid biedt om specifieke accenten te leggen of een apart beleid te voeren of te stimuleren. 'Apart' kan dan betrekking hebben op het aanpakken van specifieke uitdagingen (bijvoorbeeld kansarmoede) of het stimuleren van vernieuwende bestuurspraktijken (bijvoorbeeld sectoroverschrijdend werken).

De visitatiecommissie erkent dat het Stedenfonds de afgelopen jaren op beide vlakken een rol van betekenis heeft gespeeld, wat eerder in deze beschouwing al werd toegelicht. Het is ook de indruk van de commissie dat een aantal nieuwe bestuurspraktijken zeker nog niet verworven zijn en dat er bij het wegvallen van het Stedenfonds een terugval zou zijn op dit vlak. Deze reflectie dient meegenomen te worden in het debat over de noodzaak van een apart fonds, maar de discussie is fundamenteeler van aard.

De vragen die zich volgens de commissie stellen is met welke kracht de Vlaamse overheid een eigen Stedenbeleid wil vorm geven en hoe radicaal ze het principe van de lokale autonomie wil doordenken. Als we teruggrijpen naar de scenario's van hierboven is in principe in het eerste scenario geen apart Stedenfonds meer nodig. De bestaande financiële transfer kan ook via het Gemeentefonds worden gerealiseerd. Het Vlaamse stedenbeleid verliest daarmee een financiële hefboom, maar kan vanuit een coachend perspectief relevant blijven (kennis- en ervaringsuitwisseling). In de andere twee gevallen blijft een apart fonds wel noodzakelijk, omdat er vanuit de Vlaamse overheid een specifieke inhoudelijke ambitie is mee gemeoid (wat bij het Gemeentefonds niet het geval is).

Modaliteiten herbekijken

Tot slot zou de commissie een aantal aandachtspunten willen noemen die bij een bijsturing van het Stedenfonds dienen te worden meegenomen:

- op basis van het Planlastendecreet zullen een aantal formaliteiten voor de stadsbesturen vervallen. De doelstellingen in het kader van het Stedenfonds zullen een onderdeel vormen van de doelstellingen uit het meerjarenplan. Ook de inhoudelijke en financiële verantwoording kunnen samenvallen

len met de globale inhoudelijke en financiële verantwoording van de stedelijke rekeningen aan de Vlaamse overheid.

- zowat alle stadsbesturen zien het Stedenfonds als een opportuniteit om aan kennisdeling te doen rond belangrijke maatschappelijke uitdagingen. Zij willen graag dat kennisuitwisseling en onderling leren nog sterker worden ondersteund in de toekomst. Vanuit dat leerperspectief zou de Vlaamse overheid kritischer en bewuster de praktijken binnen het Stedenfonds kunnen onder ogen nemen en actief debat errond stimuleren.
- de verdeling van de Stedenfondsmiddelen is voor een belangrijk deel gebaseerd op verdelingscriteria die dateren uit de SIF-periode. Na afhouding van 10% voor de VGC, krijgen de steden Gent en Antwerpen 75% van de middelen op basis van kansarmoede-indicatoren van 1998. De andere 25% zijn bestemd voor de andere centrumsteden. De middelen worden verder proportioneel verdeeld op basis van het aantal inwoners. Ook de waarborgregeling voor de steden Oostende, Genk en Mechelen gaat terug naar het Sociaal Impulsfonds. Gezien het Stedenfonds ruimere doelstellingen heeft dan het Sociaal Impulsfonds is een herberekening op basis van een nieuwe indicatorenset (in lijn met de objectieven in het Stedenfondsdecreet) te overwegen.
- wat de selectie van steden betreft die in aanmerking komen voor het Stedenfonds dienen volgens de commissie transparante criteria te worden gehanteerd die toelaten om objectief te beoordelen of steden al dan niet in aanmerking komen.

3. ACTUELE UITDAGINGEN IN DE CENTRUMSTEDEN

In dit hoofdstuk staat de visitatiecommissie stil bij de belangrijkste thema's en uitdagingen die tijdens de verschillende visitatiemomenten werden besproken. Daarnaast maakt de commissie een aantal vaststellingen over de manier waarop de stadsbesturen actueel zijn georganiseerd.

Daarbij moet worden gezegd dat de dertien Vlaamse centrumsteden, al worden ze vaak in één adem genoemd, toch behoorlijk verschillend zijn op het vlak van bestuursstijl en organisatie. Ze functioneren ook in een eigen context. Quasi de helft van de inwoners in Genk is van vreemde herkomst, terwijl dat aandeel in Brugge nauwelijks 5% bedraagt. In Oostende is 33% van de inwoners ouder dan zestig jaar, terwijl Brussel amper 18% 60-plussers telt.

Maar naast deze diversiteit, was het ook frappant te horen hoe verschillende thema's regelmatig terugkwamen doorheen de verschillende visitaties zoals de vraag naar meer lokale autonomie, de moeilijkheid om vat te krijgen op bepaalde maatschappelijke evoluties (werkloosheid, wonen, kansarmoede), de gevolgen van de veranderde bevolkingssamenstelling (verkleuring, vergrijzing), het zoeken naar een nieuwe plaats voor de burger (inspraak en participatie) of de complexiteit om transversale speerpunten die doorheen de ganse organisatie snijden (duurzaamheid, kindvriendelijkheid, kansarmoede) aan te sturen. We gaan er in dit hoofdstuk dieper op in.

3.1. Veerkrachtige stadbesturen

De Vlaamse centrumsteden demonstreren veerkracht en bouwen met vertrouwen aan de stedelijke organisatie. Ten opzichte van de vorige visitatie van 2005 is er sprake van een verdere professionalisering. De besturen willen verder werk maken van belangrijke maatschappelijke uitdagingen die zich aandienen en pleiten daarbij nadrukkelijk voor bijkomende bevoegdheden.

3.1.1. Positief elan

Zeer opvallend voor wie vandaag de Vlaamse centrumsteden aandoet: in elke stad zijn belangrijke infrastructuurwerken aan de gang, zonder uitzondering. Stationsomgevingen worden drastisch vernieuwd, stadscentra worden autoluw gemaakt, nieuwe publieke infrastructuren worden opgetrokken en pleinen en straten worden heraangelegd. Geen toevallige samenloop van omstandigheden zoals bleek uit de gesprekken tijdens de visitaties.

Investerings in infrastructuur en publiek domein kregen de voorbije jaren in de meeste stedelijke beleidsprogramma's een centrale plaats. De 'hardware' wordt door vele stadsbesturen nadrukkelijk als een hefboom ingezet voor stedelijke ontwikkeling, activering van burgers en het bevorderen van de sociale cohesie. Vooral het geïntegreerd perspectief van waaruit verschillende besturen deze vernieuwingprojecten benaderen heeft de commissie gewaardeerd. Bakstenen en leefbaarheid worden daarbij als één verhaal gezien en elke fysieke ingreep wordt beschouwd als een moment om in dialoog te treden met de buurtbewoners en een kans om het 'samen-leven' tussen deze bewoners te verbeteren. Deze fysieke stadsvernieuwingsprojecten zijn de uitdrukking van het positieve elan waarop de centrumsteden drijven. De steden groeien opnieuw, de besturen hebben geloof in eigen kunnen en zien de stad als de 'plek waar het gebeurt'.

Ook de stadsvlucht is gekeerd. In de periode 2000-2010 kenden de steden een bevolkingsaanwinst van 6%, waar die gemiddeld voor Vlaanderen 5% bedroeg. Het was ooit anders. De stadsbesturen zijn vanzelfsprekend niet blind voor het feit dat deze groei in belangrijke mate ook te maken heeft met inwijking vanuit het buitenland en met een sterke demografische groei bij migrantengezinnen. Niet zozeer de verkleuring op zich vormt daarbij een probleem, wel het feit dat het daargangs om kansarme groepen

gaat. De stadsbesturen zijn zich daarvan bewust en proberen actief te sturen op een evenwichtige sociale mix. De commissie komt daar verder op terug.

3.1.2. Toenemende professionalisering

Een bemoedigende vaststelling tijdens de visitaties was tevens de sterke professionalisering die de voorbije jaren plaats vond op het vlak van bestuurlijke organisatie, zowel op het politieke als op het ambtelijke niveau. In elk visitatierapport kon de visitatiecommissie complimenten geven op dat vlak. Daarbij ging het over een beter samenspel tussen ambtenaren en politici, over een reorganisatie van diensten in functie van meer effectiviteit, over een verhoogde aandacht voor kwaliteitsvolle dienstverlening, personeelsmanagement of gecoördineerd optreden.

Samen met de professionalisering van het ambtenarenkorps, worden steeds vaker nieuwe sturingsvormen en -instrumenten ingezet. De commissie noemt daarbij onder andere:

- het gebruik van strategische planning als plannings- en coördinatie-instrument;
- de inzet van systemen voor het sturen en opvolgen van processen;
- de verzelfstandiging van activiteiten en het introduceren van vormen van publiek-private samenwerking (met gemengde gevoelens rond autonome gemeentebedrijven);
- het voeren van competentie management;
- het gebruik van datamanagement en informatiesystemen als GIS (de koppeling van data aan kaartmateriaal);
- de introductie van project- en programmamanagement.

Tegelijk dient gezegd dat het eindpunt van deze professionalisering nog lang niet in zicht is. Dat beseffen de besturen maar al te goed. Een aantal thema's verdienen binnen vele besturen verdere aandacht. De commissie denkt daarbij vooral aan:

- de samenwerking over diensten en departementen heen. Hierover is de kennis en ervaring in de meeste stadsbesturen nog niet verworven. Vaak zijn zaken in ontwikkeling of is het bestuur nog zoekend. In dit syntheserapport is om die reden een apart hoofdstuk gewijd aan het aanpakken van transversale strategische thema's;
- strategische planning lijkt in de meeste steden vooral dienst te doen als een coördinatie- en opvolgingssysteem voor het beleidsprogramma en de doelstellingen van het bestuur. Nog weinig stadsbesturen gaan er visionair mee aan de slag, of gebruiken het om gerichte keuzen te maken. Van gedurfde of gerichte langetermijnvisies heeft de commissie minder voorbeelden. De meeste besturen doen zowat 'alles' en zouden meer profiel kunnen aannemen door keuzen. Vooral als budgetaire beperkingen gaan dwingen is dat nodig. Bij de vorige visitatie in 2005 werden door de visiteurs twee groepen van stadsbesturen herkend: enerzijds besturen die een strategische koers voeren en zich zo probeerden in te richten, anderzijds besturen die een meer incrementeel parcours volgden (praktisch gericht, opportuniteiten grijpen als ze zich aandienen). Alle besturen zijn in de eerste richting geëvolueerd, maar een onderscheid op basis van deze tweedeling kan nog steeds worden herkend;
- de toenadering tussen stadsbesturen en OCMW's is overal aan de gang, al blijft het in de praktijk vooral te gaan over de aanwezigheid van de OCMW-voorzitter in het college van burgemeester en schepenen en studies en pilootprojecten rond het gemeenschappelijk organiseren van backoffice-diensten (boekhouding, ICT, personeelsbeleid). Strategisch of beleidsmatig is er nog beperkte afstemming. Blijkt ook dat de afstand tussen het OCMW- en het stadsbestuur nauw samen hangt met personen. Wat de VGC betreft is de uitdaging om de brug te maken naar 19 OCMW-besturen vanzelfsprekend immens.

3.1.3. Vraag naar meer lokale beleidsruimte

Uit het voorgaande blijkt dat de stadsbesturen ambitieus zijn. Met hun ambitie stoten ze evenwel regelmatig op grenzen. Maatschappelijke fenomenen waar ze iets willen aan doen, maar waar ze moeilijk greep op krijgen zoals de stijgende woningprijzen of de toename van de kansarmoede. Vanuit heel wat besturen komt de vraag om meer slagkracht te kunnen ontwikkelen en wordt er gepleit voor bijkomende bevoegdheden op het lokale niveau om beter greep te kunnen krijgen op deze ontwikkelingen. Hoewel de besturen beseffen dat hier vaak externe en globale evoluties doorwerken, hebben ze het gevoel dat ze in een aantal gevallen tot meer in staat zijn, maar dat ze in hun bewegingsvrijheid beperkt worden of dat het samenspel tussen overheidsniveaus te weinig is ontwikkeld. Tijdens de visitaties verwezen de stadsbesturen daarbij naar:

- de Vlaamse overheid die allerlei verplichtingen oplegt aan de besturen, zich soms weinig flexibel opstelt in de ogen van de lokale besturen en onvoldoende meedenkt over problemen op het terrein. Het gebrek aan flexibiliteit van de rechtspositieregeling werd bijvoorbeeld een aantal keer aangehaald tijdens de visitaties. Maar ook de lange looptijd van de stedenbouwkundige procedures is vele stadsbesturen een doorn in het oog (omwille van verkokerde Vlaamse diensten die elkaar tegenspreken);
- de Federale overheid die niet altijd voldoende meedenkt en alleszins onvoldoende daadkracht vertoont ten aanzien van bepaalde samenlevingsvraagstukken. De problematiek van migratie en asiel was in dat verband hét voorbeeld dat door de stadsbesturen werd aangehaald (zie ook verder in deze tekst).

De besturen kijken trouwens niet alleen in de richting van de hogere overheden. Ook de individualisering en de manier waarop burgers elk vanuit hun eigen belang ('de dictatuur van het individu') het stedelijke beleid beoordelen bemoeilijkt het optreden in verschillende dossiers. Het aantal procedures bij de Raad van State is legio en vaak wordt de realisatie van stedelijke projecten omwille van 'burgerverzet' voor lange tijd geblokkeerd. Deze verregaande vorm van rechtsbescherming werd door een aantal bestuurders gehekeld.

De commissie meent dat de lokale besturen een terechte vraag stellen naar meer eigen beleidsruimte. Met het proces 'interne staats hervorming' (meer beleidsruimte voor de lokale besturen, minder overheidsniveaus bevoegd per beleidsthema) wil de Vlaamse overheid daaraan tegemoet komen, maar de besturen zijn relatief sceptisch over de slaagkansen en vermoeden dat de uitkomst niet ver genoeg zal gaan. Zoals hierboven geschetst kan de Vlaamse overheid trouwens maar een deel van de oplossing brengen.

In de marge van dit debat wil de visitatiecommissie ook een belangrijke kanttekening maken naar de stadsbesturen zelf. De verwachtingen dienen immers realistisch te worden gesteld. 'Lokale autonome' is voor een deel een illusie, tenminste voor zover het begrepen wordt als 'autonoom alles zelf kunnen regelen'. De samenleving wordt complexer en steeds meer vraagstukken vereisen samenspraak en samenwerking van lokale besturen met andere overheden (multi-levelgovernance), burgers en middenveld. Het is aan de lokale besturen om zich binnen deze nieuwe context te organiseren. Het is duidelijk dat bepaalde netwerkprofielen (politici én ambtenaren) deze 'afhankelijkheid' beter weten te bespelen en zelfs om te buigen in het voordeel van hun bestuur. Stadsbesturen kunnen – zeker op bepaalde terreinen waar de afhankelijkheden sterk zijn – niet meer om netwerkmanagement heen. De oriëntatie van stadsbesturen is in deze zin geen kwestie van keuze maar een onvermijdelijkheid wil men bestuurlijk iets van de grond krijgen. Samenwerking is de boodschap. Wie iets alleen niet kan, moet het met anderen doen.

3.2. Krachtig besturen noodzakelijk

Dat de stadsbesturen zich professionaliseren is een belangrijke en hoopvolle vaststelling. Krachtig besturen zal immers noodzakelijk zijn de komende jaren, gelet op een aantal uitdagingen waar de stadsbesturen mee worden geconfronteerd.

3.2.1. Demografische uitdagingen

De gelijktijdige vergroening, verkleuring en verzilvering (veroudering binnen de vergrijzing) bieden zowel kansen als uitdagingen voor de stadsbesturen. Om de grootteorde van de demografische verschuivingen te duiden, noemt de commissie hieronder een aantal cijfers. Ze maakt daarbij gebruik van recente projecties (maart 2011) van de Studiedienst van de Vlaamse Regering voor de periode 2009-2030. Deze ontwikkelingen zijn niet uniek voor de centrumsteden, maar ze stellen er zich wel nadrukkelijker dan in de rest van Vlaanderen:

- er wordt de komende twee decennia een belangrijke aangroei van de bevolking verwacht in zowat alle centrumsteden, in het bijzonder in de grootsteden Antwerpen (15%) en Gent (8%). Het spreekt voor zich dat deze verdichting zowel ruimtelijke oplossingen vraagt, als sociaal-economische en maatschappelijke. De uitdaging op het vlak van bevolkingsgroei is in Brussel nog groter, maar daar gaan we verder apart op in;
- in het bijzonder de toename van het aantal peuters en kleuters de komende tien jaar vraagt belangrijke investeringen op het vlak van kinderopvang en scholen. Ook hier stellen zich vooral in de grootsteden Antwerpen (+32% 0 tot 2 jarigen tussen 2008 en 2017) en Gent (+27%) de belangrijkste capaciteitsproblemen, Brussel niet te na gesproken;
- hoewel de vergrijzing (aandeel 60+) en de verzilvering (aandeel 80+) zich procentueel minder sterk zullen laten voelen in de grootsteden dan elders in Vlaanderen, zal in absolute termen het aantal ouderen ook in de centrumsteden de komende jaren aangroeien. Bijkomende ouderenvoorzieningen zullen noodzakelijk zijn, vooral voor de oudste en zorgafhankelijke bevolking;
- tot slot zal ook de toename van het aantal huishoudens zijn vertaling moeten krijgen in het woonbeleid. De komende jaren worden er steeds meer eenoudergezinnen verwacht en alleenstaanden boven de 80 jaar.

Voor het realiseren van bijkomende capaciteit voor de verschillende doelgroepen zijn de besturen sterk afhankelijk van de Vlaamse overheid. De vraag die zich stelt is of de Vlaamse overheid voldoende voorbereid is en financiële ruimte voorziet om de noden die zich aandienen te kunnen invullen.

Er dient ook creatief nagedacht te worden over het idee van aanpasbare, combineerbare en multi-inzetbare infrastructuur. De demografische bewegingen (en daaraan gekoppelde noden) zijn immers fluctuerend in de tijd. Scholen die vandaag worden gebouwd, kunnen binnen twintig jaar niet meer nodig zijn. Evenzo voor ouderenvoorzieningen.

3.2.2. Verkleuring

De meeste steden kennen een sterke instroom van (doorgaans kansarme) migranten. Brugge en Leuven zijn zowat de uitzondering. Dit 'migrantenvraagstuk' is niet zozeer verontrustend omwille van het feit dat het om migranten gaat, wel omdat het overwegend om kansarmen gaat. Deze inwijking (recent ook sterk uit Oost-Europa) baart een aantal stadsbesturen kopbrekers. De instroom van hulpbehoevende nieuwkomers is in steden als Antwerpen en Gent dermate groot dat er ook een capaciteitsprobleem ontstaat op het niveau van de voorzieningen. Verschillende stadsbesturen stelden tijdens de visitatie dat deze druk voor hen niet langer houdbaar is. Bovendien is ook het bestaande stelsel van sociale hulp en verzorging structureel niet bedacht vanuit deze instroom van buitenaf.

Met betrekking tot deze problematiek is initiatief nodig vanuit de federale overheid. Vooral de stadsbesturen van Gent en Antwerpen sturen hier sterk op aan. Maar ook vanuit het stadsbestuur van Genk wordt bijvoorbeeld gevraagd om de regeling rond de gezinshereniging te verstrengen. De inspanningen op het vlak van integratie krijgen omwille van de aanhoudende instroom niet de tijd om door te werken ("Het is dweilen met de kraan open"). In andere steden wordt om een herziening gevraagd van het stelsel van de medische regularisatie. De commissie wil de vraag van de stadsbesturen aan de federale overheid om de migratie- en asielwetgeving te evalueren ondersteunen. De urgentie is groot. Het eventueel (geheel of gedeeltelijk) doorschuiven van dit onderwerp naar het niveau van de Europese Unie biedt in de ogen van stadsbestuurders onvoldoende soelaas.

3.2.3. Kansarmoede

Ondanks beleidsinitiatieven op Vlaams en lokaal niveau neemt de kansarmoede toe, in het bijzonder in de centrumsteden. De commissie ervaart hier een belangrijk knelpunt temeer daar de stadsbesturen aangeven dat zij 'verzadigd' zijn. Daarmee bedoelen ze dat hun capaciteit niet onbeperkt is. Met 'capaciteit' verwijzen ze niet alleen naar hun personele en financiële capaciteit, maar evenzeer naar het absorptievermogen van het stedelijke weefsel. De stadsbesturen willen hun verantwoordelijkheid nemen op sociaal vlak, maar benadrukken dat wijken en buurten maar een bepaald aandeel van kansarmen kunnen opnemen. Er zijn immers ook voldoende middenklassegezinnen nodig om de leefbaarheid binnen de stad te verzekeren en kansarmen mee te nemen in een positieve spiraal.

Gezien de stadsbesturen maar een beperkte impact hebben op de vraagzijde (de instroom van kansarmen), gaan een aantal besturen sturen op de aanbodzijde, met name op het aanbod van voorzieningen en sociale dienstverlening. Men plafonneert daarbij het aanbod, wetende dat een ruim en genereus aanbod van sociale hulp en dienstverlening een aanzuigefect genereert. Dit beleid heeft een belangrijke keerzijde. Het is niet denkbeeldig dat de kansarmoede zich verplaatst naar de meest sociale stad en verder doorgedacht, zullen alle stadsbesturen een rem moeten plaatsen op hun sociale dienstverlening. Immers ook 'de meest sociale stad' kan niet alle sociale problemen in Vlaanderen oplossen. Deze problematiek is sterk gelinkt aan het dossier asiel en migratie. Een interbestuurlijke visie en aanpak dringen zich op.

Tot slot viel het de commissie ook op dat het probleem van illegalen tijdens de visitaties niet aan bod kwam. Een moeilijk probleem vanzelfsprekend omdat illegalen vanuit een strikt bestuurlijk oogpunt niet bestaan, terwijl ze in de praktijk wel vormen van noodhulp krijgen. In Brussel wordt hun aandeel zelfs op 10% van de bevolking geschat. Een visie van de lokale besturen op deze problematiek kan dan ook niet uitblijven.

3.2.4. Betaalbaar wonen

Betaalbaar wonen was in vele visitaties aan de orde en werd vooral als knelpunt genoemd als het ging over het aantrekken of behouden van jonge gezinnen in de stad. Gezien rond deze problematiek een apart hoofdstuk is opgenomen in dit visitatierapport, gaan we er hier niet verder op in.

3.2.5. Bestuur en samenleving

Alle steden kampen met een lage score op het vlak van vertrouwen van burgers in het lokaal bestuur. Relatief verontrustende cijfers voor de commissie, hoewel moet worden gezegd dat de lokale besturen het nog beter doen dan de hogere overheden. In de confrontatie met deze cijfers weten de meeste lokale besturen zich weinig raad. Zelden kunnen de bestuurders er een verklaring voor geven of hebben ze concrete plannen om er iets aan te doen. Volgens de commissie verdienen deze zwakke scores op vertrouwen meer beleidsaandacht.

Ten aanzien van een aantal stadsbesturen heeft de commissie meer in het algemeen gepleit voor het realiseren van een grotere nabijheid en betrokkenheid als een deel van de oplossing. Wijk- en buurtwerking, inspraakmogelijkheden voor burgers, aanwezigheid van politici op het terrein, frontlijnsturing (street-level workers: opbouwwerkers, politiemensen, enzoverder) zijn onder andere instrumenten die doorgaans bijdragen tot meer vertrouwen. Wijkwerking is in vele steden ondertussen een verworvenheid, vooral onder impuls van het Stedenfonds. De finaliteit die ermee wordt beoogd (decentralisatie van diensten, participatie, sociale cohesie, achterstelling, buurtontwikkeling) en de manier van organiseren durven wel sterk verschillen.

Wat de inspraak van burgers betreft lijkt het tijdperk van de 'klassieke' adviesraden in de meeste steden zijn beste tijd te hebben gehad. Er zit sleet op de formule en vaak ervaren besturen een gebrek aan representativiteit. Anderzijds zijn alternatieven onder de vorm van directe burgerconsultatie nog onvoldoende ontwikkeld of eveneens onvoldoende representatief omdat bepaalde groepen (allochtonen, kansengroepen) zich moeilijk laten bereiken. De betrokkenheid van kansengroepen is in alle steden een vraagstuk. Enkel als deze groepen rechtstreeks en intensief worden opgezocht, komt er een dialoog op gang.

De stadsbesturen zijn de voorbije jaren wel 'slimmer' geworden in het organiseren van inspraakmomenten: gerichte vragen stellen in plaats van te vertrekken van een blanco blad, opsplitsen in kleine groepen om 'stoorzenders' het forum te ontnemen, nieuwe (sociale) media inzetten ten aanzien van bepaalde groepen, mensen met competenties ook structureel proberen te binden na projecten, participatie organiseren vanuit ketenperspectief (van voorbereiding tot uitvoering). Wat wel meestal ontbreekt is de meer structurele inbedding van inspraak in de beleidscyclus en een visie van het stadsbestuur daarop. Inspraak is projectmatig georganiseerd en reikt doorgaans weinig verder dan concrete dossiers. Inspraak is zelden op een gecoördineerde manier georganiseerd over beleidsdomeinen heen, met consequenties naar de strategie. Ook televisie of nieuwe media worden nog beperkt ingezet. De vraag van de commissie aan de stadsbesturen is fundamenteel: welke plaats geven zij de participatieve democratie binnen de representatieve democratie? Trouwens ook de plaats van de participatieve democratie is wellicht voorwerp van reflectie. Tijdens de visitaties is het woord 'gemeenteraad' niet een keer gevallen. Doet de gemeenteraad er dan echt niet meer toe?

In het kader van de relatie burger - bestuur viel tijdens de visitatie ook op dat binnen een aantal steden de tendens bestaat om de burger en het private veld terug meer verantwoordelijkheid te geven. Besturen willen hier en daar wat terugtreden. Sommige beleidsmakers hebben het gevoel dat ze met de wijkwerking of het cultuurbeleid teveel zijn gaan overnemen en dat zelforganisatie meer moet worden aangewakkerd.

3.2.6. Brussel, een geval apart

Brussel vraagt bijzondere aandacht van de Vlaamse overheid, niet alleen omwille van zijn institutionele context, maar evenzeer omwille van de uitdagingen die zich stellen. Deze kennen een dimensie die de gemiddelde Vlaamse centrumstad overstijgt. Om maar enkele cijfers te noemen: op tien jaar tijd groeide de bevolking in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest aan met 150.000 inwoners. De laatste jaren komen er per jaar 20.000 inwoners bij. Een vierde van de inwoners van Brussel leeft onder de armoedegrens en een op vijf is werkloos.

Het is moeilijk voor de VGC om vanuit haar bevoegdheden 'het verschil' te maken met betrekking tot deze grote uitdagingen waar Brussel mee te maken heeft. Tegelijk voelt het bestuur wel de ambitie om zijn steentje bij te dragen. Om hierin een rol van betekenis te kunnen spelen, is de VGC zeer sterk afhankelijk van de Vlaamse overheid. Er zijn immers massale investeringen nodig in kinderopvang, onderwijs en ouderenvoorzieningen, om maar de belangrijkste sectoren te noemen. Het lijkt de commissie dat bijkomende investeringen in Brussel niet alleen een aangelegenheid zijn ten voordele van de VGC maar

evenzeer de globale Vlaamse aanwezigheid in Brussel bepalen. Wil Vlaanderen een rol van betekenis blijven spelen in Brussel, dan is het belangrijk om het Nederlandstalige voorzieningenniveau niet onder een kritische drempel te laten wegzakken.

Tot slot meent de commissie dat het ook nuttig zou zijn om de band tussen de VGC en de andere centrumsteden sterker aan te halen. De commissie vond interessante aanknopingspunten om tussen de VGC en de centrumsteden kennis en ervaringen uit te wisselen.

3.3. Multi-level governance als opgave

Het zou pretentiefus zijn om op basis van de visitatie globale conclusies over de organisatie en de uitdagingen van 'de centrumsteden' te formuleren. Niettemin wil de commissie hieronder nog een concluderende beschouwing formuleren.

Op basis van de visitatieronde 2011 kan worden gesteld dat de centrumsteden zich ten opzichte van de vorige visitatie van 2005 verder hebben geprofessionaliseerd. Dat het eindpunt van deze professionalisering nog niet is bereikt beseffen de besturen maar al te goed. De commissie verwijst daarbij onder andere naar de onderlinge samenwerking tussen gemeentelijke diensten die verder vorm moet krijgen, de verdere samenwerkingsmogelijkheden die nog bestaan tussen gemeente en OCMW en het verder doordenken van het instrument van strategische planning om tot gerichte keuzen te komen.

Een krachtige bestuursorganisatie zal noodzakelijk zijn om de uitdagingen die zich aandienen de komende jaren op een slagvaardige manier aan te pakken. Maar dit zal niet voldoende zijn. De meeste uitdagingen vragen ook belangrijke investeringen van de Vlaamse overheid en een sterkere samenwerking tussen de verschillende bestuursniveaus. Tijdens de visitatie bleek duidelijk dat onvoldoende overeenstemming bestaat en wisselwerking tussen de Federale, de Vlaamse en de lokale overheden om belangrijke maatschappelijke knelpunten aan te pakken. Van "multi-levelgovernance" is in de praktijk weinig sprake terwijl het noodzakelijk is om een afdoend antwoord te geven op de problemen waar de stadsbesturen vandaag mee worstelen. Mede in het licht van de financiële crisis, is het trouwens belangrijk om dit 'governance'-perspectief te verruimen naar ook de private actoren. Dit betekent: samenwerken met private actoren en de stedelijke middelen gedeeld inzetten om zo te komen tot een groter organiserend vermogen (netwerkproductiviteit).

4. BETAALBAAR WONEN ALS STEDELIJKE UITDAGING

Het houden en aantrekken van jonge gezinnen vormde een belangrijk gesprekstema tijdens de verschillende visitaties. Vele stadsbesturen hebben deze doelstelling uitdrukkelijk opgenomen in hun beleidsovereenkomst met de Vlaamse overheid. Een belangrijk knelpunt dat de stadsbesturen daarbij ervaren zijn de sterk gestegen woningprijzen van de afgelopen jaren.

Het is de betrachting van deze nota om de problematiek van 'betaalbaar wonen' te ontrafelen, te objectiveren en in zijn context te plaatsen. Dit moet de stadsbesturen helpen in het formuleren van de juiste uitgangspunten en het inzetten van de bijhorende instrumenten.

4.1. Evoluties in de Vlaamse centrumsteden

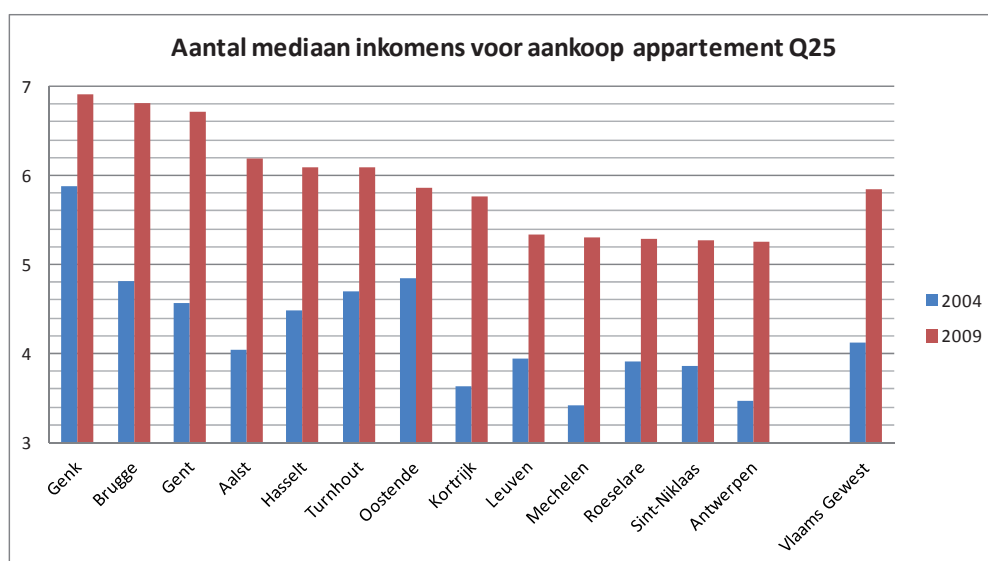
Bij aanvang van dit hoofdstuk willen we kort ingaan op de actuele prijsdruk die de stadsbesturen ervaren op de woningmarkt en de gevolgen ervan voor bepaalde doelgroepen.

4.1.1. Betaalbaarheid van wonen onder druk

Het laatste decennium wordt gekenmerkt door een fikse stijging van de prijzen van woningen in de centrumsteden en in Vlaanderen. De gemiddelde verkoopprijs voor bestaande appartementen en woningen kende tussen 2000 en 2010 een stijging van respectievelijk 110% en 127%. Dit terwijl de gezondheidsindex, die sterk gelijk loopt met de loonstijgingen, slechts met 22% toenam.

Hoewel dit slechts een rudimentair beeld geeft, wordt de betaalbaarheid van wonen vaak uitgedrukt op basis van de verhouding tussen het mediaaninkomen en de verkoopprijzen van woonhuizen of appartementen. Daarbij wordt aangenomen dat een huishouden een woning zou moeten kunnen kopen ter waarde van vier keer het bruto belastbaar inkomen. Figuur 2 geeft aan dat een huishouden in een centrumstad met een mediaaninkomen nog veel tekortschiet om een goedkoop appartement voor starters te kopen (Q25 is de overgang tussen eerste en tweede kwartiel). De prijs bedraagt doorgaans vijf tot zeven mediaaninkomens. In 2004 was dit in zeven van de dertien centrumsteden wel nog mogelijk. Het Vlaamse gemiddelde maakt duidelijk dat deze situatie zich niet alleen in de centrumsteden voordoet. Integendeel, het Vlaamse gemiddelde van zowel de ratio zelf, als de evolutie ervan, loopt gelijk met het gemiddelde van de centrumsteden.

Figuur 2: Vergelijking mediaaninkomen met aankoopprijs Q25-appartement



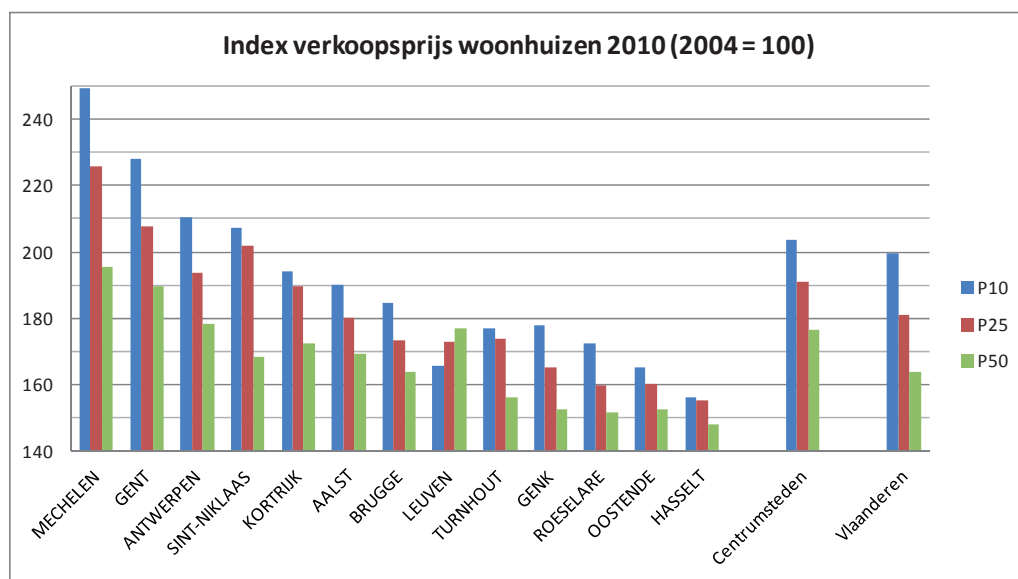
Bron: FOD Economie

We gaan hier niet verder in op de verklaringen voor de gestegen woningprijzen. Uit een onderzoek van het Steunpunt Wonen (Winters, 2010) blijkt dat er zowel langs de vraagzijde als langs de aanbodzijde verschillende bepalende factoren zijn.

4.1.2. Onderste segment van de markt krijgt de hardste klappen

Opmerkelijk is dat de prijsstijging zich het sterkste voordoet in de lagere prijscategorieën van woningen. In Figuur 3 wordt een onderscheid gemaakt tussen woningen op basis van hun prijscategorie: P0 is de woning met de laagste prijs en P100 is de woning met de hoogste prijs. Het percentiel P10 is het punt waarop 10% van de woningen goedkoper zijn en 90% duurder. Het percentiel P50 vertegenwoordigt de mediaan in de rij.

Figuur 3: Gestegen verkoopprijzen van 'gewone woonhuizen' sinds 2004

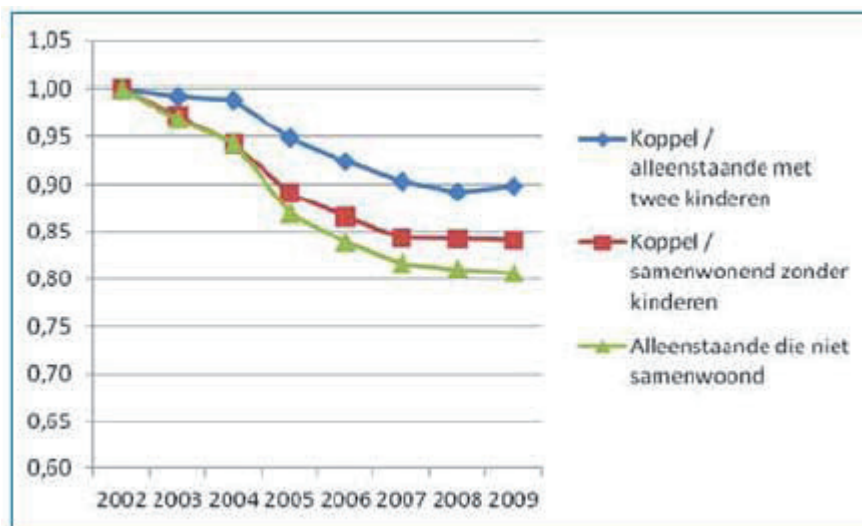


Bron: FOD Economie

De figuur illustreert hoe bijvoorbeeld in Mechelen de prijs voor de laagste categorie van woningen op 6 jaar tijd steeg met 150%, terwijl die stijging voor de duurdere woningen 'slechts' 90% bedroeg. Ook Gent, Antwerpen en Sint-Niklaas kenden prijsstijgingen in de lagere segmenten boven de 100%.

Ook de huurders, traditioneel al minder vermogende inwoners, krijgen harde noten te kraken. Bij de leefloners wordt de situatie zelfs penibel, zoals blijkt uit figuur 4. Bij het vaststellen van de hoogte van het leefloon in 2002 bedroeg de betaalbaarheidsratio 1. Dit betekent dat het overblijvend inkomen na de betaling van de huur net voldoende was om van te leven. Voor de verschillende gezinstypes is deze ratio inmiddels gezakt naar 0,8 en 0,9.

Figuur 4: dalende betaalbaarheidsratio voor leefloners



Bron: "Huisvesting in tijden van schaarste", Itinera (2011)

4.1.3. Betaalbaar wonen als uitdaging voor de overheid

Bovenstaande vaststellingen illustreren de uitdaging voor de verschillende overheden, inclusief de stadsbesturen, om werk te maken van betaalbaar wonen. Gezien de woningprijzen (zowel koop als huur) de voorbije jaren sneller stegen dan het inkomensniveau zijn steeds meer mensen aangewezen op ofwel een sociale woning of op een private huurwoning.

Ondanks de investeringen van de Vlaamse overheid in de sociale huisvestingssector, blijft het tekort aan sociale woningen aangroeien. Eind 2010 bedroeg de wachtlijst in Vlaanderen 74.000 huishoudens (Bron: Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen), met de grootste concentraties in de centrumsteden. Tijdens hun wachttijd, die vaak tot 3 à 5 jaar oploopt, zijn deze huishoudens aangewezen op een voor hen te dure private huurmarkt. Een markt die tegenwoordig scheef trekt omwille van de toenemende vraag en het afnemende aanbod (verschraling). Een illustratie van het tekort aan private huurwoningen is het feit dat de prijs de voorbije jaren kon stijgen, terwijl er indicaties zijn dat de kwaliteit achteruit ging.

Een aanpak van het vraagstuk van betaalbaar wonen kan weinig anders dan gebaseerd zijn op het verruimen van het aanbod van betaalbare huur- en in mindere mate koopwoningen binnen de stad. Verder in dit hoofdstuk duiden we instrumenten aan voor de stedelijke overheid om op dit vlak initiatief te nemen.

Een doelgroep die volgens de commissie verhoogde aandacht verdient is de groep van inwoners die met hun inkomen net boven de grens van het sociaal wonen uitkomt. Het grootste deel van deze groep bestaat uit alleenstaanden, eenoudergezinnen en jongvolwassenen tussen 18 en 34 jaar. Zij vallen enerzijds uit de boot voor een sociale woning en beschikken doorgaans ook niet over de middelen voor de aankoop van een woning. Bijgevolg zijn ze aangewezen op de private huurmarkt die reeds oververzadigd is.

4.2. Uitgangspunten voor een stedelijk beleid rond betaalbaar wonen

Het pleidooi van lokale besturen om meer verantwoordelijkheid te leggen op het lokaal niveau, resulteert ook in een toenemende verantwoordelijkheid.

Van een stadsbestuur mag de dag van vandaag verwacht worden dat het een visie heeft op het functioneren van de lokale woningmarkt als geheel en prioritair de belangrijkste problemen aanpakt. Het volstaat niet meer om wonen uitsluitend als een ruimtelijk ordeningsvraagstuk te beschouwen, dan wel enkel te focussen op bepaalde deelaspecten als woningkwaliteit, leegstand of sociale woningbouw. In het kader van dit hoofdstuk beperken we de scope tot het realiseren van 'betaalbaar wonen' als onderdeel van een breder woonbeleid.

4.2.1. Betaalbaar wonen gedefinieerd

Besturen die werk willen maken van 'betaalbaar wonen' dienen bij aanvang te bepalen wat zij onder het begrip verstaan.

Betaalbaarheid van wonen valt niet eenvoudig te definiëren. Er zit een zeer persoonlijk aspect aan de term. Een vaak gebruikte definitie van betaalbaarheid is de volgende: "Betaalbaarheid heeft te maken met het kunnen verzekeren van een zekere woonstandaard voor een prijs die geen onredelijk beslag legt op het totale inkomen van het huishouden" (Maclennan & Williams, 1990).

Aan deze definitie kan nog een locatieaspect worden toegevoegd. Een woning is bijgevolg betaalbaar als aan volgende voorwaarden is voldaan:

- niet-onredelijkheid: dit kan in absolute en/of relatieve zin gedefinieerd worden. In absolute zin: het restinkomen (beschikbaar inkomen na aftrek woonuitgaven) van het huishouden is voldoende voor het voorzien in andere essentiële behoeften. In relatieve zin: de woonquote (percentage uitgaven voor wonen in gezinsbudget) overschrijdt een bepaald percentage (30 à 40%) niet;
- een zekere woonstandaard: de woning moet voldoen aan basisvereisten van oppervlakte en comfort die verwacht kunnen worden bij het gezinstype en de levensfasen waarin de gezinsleden zich bevinden;
- de locatie van de woning moet voldoende dicht gelegen zijn (in tijdsafstand) bij werk, school, voorzieningen, en het sociaal netwerk van de gezinsleden.
- Betaalbaar wonen is bereikt als elk huishouden een betaalbare woning kan betrekken, hetzij volledig gefinancierd met eigen middelen, hetzij (deels) via financiële hulp van de overheid. Het wordt algemeen aanvaard dat betaalbaar wonen een recht is voor elke persoon. Dit werd bovendien als dusdanig opgenomen in artikel 23 van de Belgische Grondwet, en in de Vlaamse Wooncode.

Merk op dat de definitie van een betaalbare woning niet sluitend is. Elke voorwaarde (restinkomen, woonquote, comfort, ...) is voor interpretatie vatbaar, wat al eens aanleiding vormt voor discussies in het debat over betaalbaar wonen.

4.2.2. Onderbouwd beleid

Een stedelijk beleid rond betaalbaar wonen vertrekt vanuit een fijnmazige analyse van enerzijds de inwoners in de stad en anderzijds het woningaanbod.

Een rudimentaire benadering van betaalbaar wonen zoals we inleidend in dit artikel deden (verkooprijzen versus mediaaninkomen), is onvoldoende voor een diepgaand inzicht in de betaalbaarheid van wonen in een stad. Er dient een meer verfijnde analyse te worden uitgevoerd. Daarbij wordt de stedelijke bevolking onderscheiden op basis van inkomen en gezinssamenstelling en gekoppeld aan het beschikbare areaal van verschillende types woningen. Daarna moet nagegaan worden of er voor elke groep voldoende woonoplossingen bestaan die voldoen aan de definitie van betaalbaar wonen die door het stadsbestuur wordt gehanteerd. Zolang deze oefening niet gemaakt is, is een evaluatie van de betaalbaarheid in een centrumstad gebaseerd op rudimentaire benaderingen of gevoel. De praktijk leert dat deze inschattingen vaak ver van de werkelijkheid verwijderd zijn. Vanwege de sterk afwijkende situaties op gebied van woningmarkt, demografische situatie en sociale situatie in elk van de centrumsteden, moet deze oefening voor elke stad apart uitgevoerd worden. Op basis van een dergelijke kwantificering kunnen beleidsprioriteiten gesteld worden en het vereiste instrumentarium worden ingezet.

Gezien ook omgevingsfactoren (veiligheid, kinderopvang, mobiliteit en andere aspecten die de leefbaarheid bepalen) een belangrijke reden vormen om zich te vestigen of te blijven wonen in de stad, dient ook daar in een analyse voldoende aandacht naar toe te gaan. Een methodiek om deze factoren te inventariseren kan bestaan uit een bevraging van vertrekkende huishoudens over hun motieven. Ten aanzien van jonge gezinnen zal ook informatie hierover vrijkomen vanuit de studie die momenteel wordt uitgevoerd rond de verhuis- en blijfmotieven van jonge gezinnen (met Mechelen als teststad).

4.2.3. Een evenwichtig en geïntegreerd beleid: afwegingen en spanningsvelden

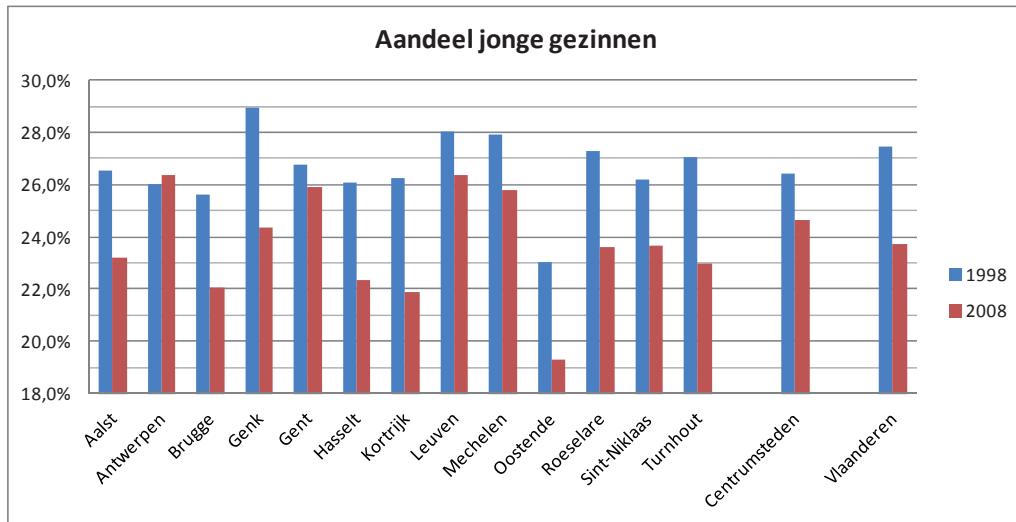
Een beleid gericht op betaalbaar wonen is ook onderdeel van een breder stedelijk beleid. Stadsbesturen hebben immers een ruimere verantwoordelijkheid, met ook andere prioriteiten. De inspanningen met betrekking tot betaalbaar wonen dienen in een goede verhouding te staan met andere beleidsopties. Helaas kunnen beleidsprioriteiten op het vlak van ruimte, mobiliteit of stadsvernieuwing deels tegenstrijdig zijn met de beleidskeuze voor betaalbaar wonen voor iedereen. We geven aan aantal voorbeelden:

- een te ver doorgedreven verdichting van het stedelijk woonweefsel vermindert de ruimtelijke kwaliteit van de leefomgeving. De creatie van meer woningen kan wellicht de prijs drukken, maar kan ook ten nadele gaan van de leefbaarheid en de ruimtelijke kwaliteit van bepaalde stadsdelen. De meeste stadsbesturen gaan vanuit dat oogpunt geen massale bouwpolitiek voeren (wat de prijs van het wonen kan drukken), maar hanteren 'kwaliteit' boven 'kwantiteit';
- voor het in stand houden van het voorzieningenniveau, een dynamisch verenigingsleven, de renovatie van het woonareaal, enzoverder is een sterke veroudering van de bevolking nefast. Ook vanuit fiscaal oogpunt is een demografisch evenwicht noodzakelijk en kijken stadsbesturen uit naar 'tweeverdieners'.

De ambitie van de stadsbesturen om jonge gezinnen aan te trekken werd tijdens de visitaties sterk ervaren. Terecht vanuit de hierboven genoemde motieven, maar tegelijk wil de commissie waarschuwen voor het kost wat kost willen realiseren van de woonwens van jonge gezinnen, het zogenaamde 'huis met tuintje'. In vele steden is daar nog nauwelijks de ruimte voor. De vraag stelt zich bovendien of deze woonwens in de toekomst dominant blijft.

Uit figuur 5 moge trouwens blijken dat de gezinsvlucht uit de steden minder dramatisch is dan wel eens wordt gesteld. Er is inderdaad een significante daling van het aandeel inwoners uit de leeftijdscategorieën tussen 0 en 10 jaar en tussen 30 en 40 jaar in de periode 1998 - 2008, maar deze is minder sterk dan gemiddeld in Vlaanderen. In tegenstelling tot 1998 zijn de centrumsteden in 2008 gemiddeld zelfs 'jonger' dan Vlaanderen. Voor een deel heeft dit te maken met de inwijking van migrantengezinnen.

Figuur 5: Aandeel jonge gezinnen (0-10 jaar en 30-40 jaar) - vergelijking 1998-2008



Bron: Lokale statistieken Vlaanderen

- een sterke concentratie van inwoners met een laag socio-economisch profiel in (een bepaald deel van) de stad leidt tot een eenzijdige samenstelling en is maatschappelijk ongewenst. In bepaalde wijken kan het verantwoord zijn om in te zetten op een hoger marktsegment;
- besturen krijgen ook te maken met concurrentie tussen verschillende doelgroepen. De woonmarkt in Leuven, Gent, Antwerpen, Brugge of Oostende wordt sterk vertekend door inwijkende medioren, studenten, toeristen of tweedeverblijvers. Om het wonen voor eigen inwoners betaalbaar te houden wordt het bestuur vaak genoodzaakt om de instroom van bepaalde doelgroepen af te remmen of te ontmoedigen.

Uit deze voorbeelden moge duidelijk blijken dat een beleid rond betaalbaar wonen een complexe opgave is. Omwille van deze spanningsvelden dient een beleid rond betaalbaar wonen ruim afgestemd te worden binnen de organisatie, zowel op beleidsniveau (schepencollege), als tussen de verschillende diensten. De prioriteiten en instrumenten die worden ingezet moeten aansluiten bij de ruimere ambities van het bestuur op het vlak van leefbaarheid en sociaal-economische ontwikkeling.

4.2.4. Een partnerschapsstrategie (samenspel en regie)

Een stadsbestuur dient zich ook af te vragen welke positie en rol het voor zichzelf ziet binnen het geheel van actoren die actief zijn op de lokale woonmarkt. We noemen een aantal kernspelers:

- **Ontwikkelaars:** Ontwikkelaars richten zich op alle segmenten van de markt. In toenemende mate ook op de onderkant van de koopmarkt. Via nieuwe woontypologieën, ander materiaalengebruik en nieuwe bouwmethododes proberen zij betaalbare koopwoningen op de markt te brengen. Doorgaans vertrekt hun motivatie niet vanuit een ideaalbeeld, maar worden ze gedreven door de druk op de markt. Toch kan deze groep van ontwikkelaars voor de stadsbesturen een interessante actor en partner zijn voor het uitbreiden van het aanbod van betaalbare woningen. Dit vergt wel een proactieve houding van de stadsbesturen naar deze gespecialiseerde ontwikkelaars.
- **Private verhuurders en institutionele beleggers:** Het stimuleren van private woningeigenaren om hun woning tegen een bescheiden huurprijs op de markt te brengen, helpt het aanbod van betaalbare woningen te verruimen, maar dit zal altijd slechts in beperkte mate kunnen plaatsvinden. Teneinde het aanbod van huurwoningen substantieel te verruimen, dient men eerder te denken aan de realisatie van woningcomplexen, met daarin ook een deel koopwoningen omwille van de sociale mix. Institutionele beleggers zoals pensioenfondsen en verzekeraars kunnen daarbij als investeringspartners optreden. Dit vergt evenwel een 'ontginning en ontwikkeling' van deze markt door de lokale besturen, vaak in combinatie met de inzet van andere middelen, zoals het goedkoop ter be-

schikking stellen van grond. De Vlaamse overheid kan hierbij overigens stimulerend en faciliterend optreden, met name op fiscaal gebied.

- **Huisvestingsmaatschappijen en intercommunales:** In het kader van het Grond- en pandendecreet worden ontwikkelaars gestuurd om een deel van een project om te zetten in sociale woningen. Dit leidt vooralsnog niet tot een belangrijke stijging van de sociale woningen. Een stadsbestuur kan evenwel pro-actief een ontwikkelaar, een huisvestingsmaatschappij en/of een intercommunale bijeenbrengen en als regisseur/bemiddelaar optreden teneinde de slaagkansen te vergroten en de doorlooptijd te verkorten.
- **Kerkefabrieken en andere bezitters van gronden en bijzondere gebouwen:** Vele gronden zijn in handen van kerkefabrieken of particulieren. Een stadsbestuur kan pro-actief partijen benaderen en proberen de ontwikkeling van deze gronden te activeren, met name voor de realisatie van betaalbare woningen. Dit pro-actieve gedrag kan ook helpen bij de herbestemming van bijzondere fabrieksgebouwen, schoolgebouwen en andere infrastructuren. Een vroegtijdige benadering van de eigenaars kan het stadsbestuur een voorsprong geven bij de verwerving ten opzichte van private actoren. Dit geeft het bestuur mogelijkheden om te sturen op het nieuwe programma, in dit geval betaalbare woningen.

Als uitgangspunt zou genomen kunnen worden dat de actoren die reeds actief of aanwezig zijn, maximaal gestimuleerd en ondersteund moeten worden om datgene te doen wat beleidsmatig wenselijk is: in dit geval betaalbare woningen creëren. De rol van het stadsbestuur is dan eerder sturend, meedenkend en faciliterend. In de praktijk betekent dit het actief benaderen van partijen (ontwikkelaars, beleggers, huisvestingsmaatschappijen, kerkefabrieken) en met hen meedenken over (nieuwe) methoden om betaalbaar wonen te organiseren op maat van de lokale situatie. Het faciliteren kan eruit bestaan om stedelijke eigendommen ter beschikbaar te stellen of erfpachtconstructies te ontwikkelen voor stedelijke grond. In de volgende paragraaf (instrumenten) worden nog andere suggesties aangereikt. Indien de bestaande actoren onvoldoende aanbod (kunnen) realiseren, kan het stadsbestuur zelf initiatief nemen om betaalbare woningen te realiseren. Merk op dat we hier enkel een mogelijke positionering schetsen van het stadsbestuur als lokale actor in de woningmarkt. Belangrijk is dat een stadbestuur hier zelf een visie over ontwikkelt.

4.3. Instrumenten voor het realiseren van betaalbaar wonen

De Vlaamse overheid biedt reeds een aantal instrumenten aan die door de stadsbesturen kunnen worden ingezet. Voorbeelden hiervan zijn het bestaande stelsel van sociale leningen, de huursubsidie, de waarborgregeling voor hypothecair krediet en de mogelijkheden in het decreet Grond- en pandenbeleid.

Complementair geven we in onderstaande tabel een overzicht van bijkomende instrumenten die uitwerking kunnen geven aan een stedelijk beleid gericht op 'betaalbaar wonen'. Een meer volledige beschrijving steekt in bijlage (zie 6.5).

Tabel 2: Instrumenten voor een lokaal beleid gericht op betaalbaar wonen

	FINANCIEEL	JURIDISCH	ORGANISATORISCH
AANTREKKEN EN BEHOUDEN VAN (JONGE) GEZINNEN	<ul style="list-style-type: none"> Starterslening Stimuli voor betere doorstroming van doelgroepen Vestigingspremie 	<ul style="list-style-type: none"> Juridische constructies voor onrechtstreekse startersleningen Uitgifte van verkavelde eigen grond via puntensysteem Recht van opstal voor ontwikkeling van grondgebonden woningen Voorwaarden voor ontwikkelaars gebonden aan opmaak RUP of toekenning bouwvergunning 	<ul style="list-style-type: none"> Oprichten publieke grondbank in combinatie met erfpachtrecht op grond voor woningeigenaars AGB inschakelen voor instrumenten van woonbeleid (vb als verkavelaar) Overleg met ontwikkelaars rond innovatieve betaalbare woonconcepten (bv urban villa) Stadsregionale benadering aanbod grondgebonden woningen en verdringing Beleidsafstemming met andere diensten voor het creëren van de juiste omgevingsfactoren Gerichte citymarketing
MARKTSEGMENT NET BOVEN SOCIAAL WONEN	<ul style="list-style-type: none"> Premiestelsel gericht op renovatie en basiscomfort van de eigenaar/bewoner in bescheiden woningen 	<ul style="list-style-type: none"> Extra aanbod, normen en voorwaarden voor bescheiden wonen buiten verplichtingen van decreet grond- en pandenbeleid Afspraken met ontwikkelaars rond bouw geconventioneerde woningen op gronden van de stad Afdwingen van compensaties bij ontwikkeling op gronden van de stad, waarbij winsten van de duurste eenheden worden gebruikt voor het ontwikkelen van een bescheiden aanbod Verkoop van zelf ontwikkelde woningen op gronden van de stad via puntensysteem Voorwaarden voor ontwikkelaars gebonden aan opmaak RUP of toekenning bouwvergunning 	<ul style="list-style-type: none"> Oprichten publieke grondbank Overleg met ontwikkelaars rond innovatieve betaalbare woonconcepten (bv gemeenschapswoningen) Aanmoedigen van verkopen aan particulieren via 50-jarig opstalrecht Stadsregionale benadering aanbod bescheiden woningen AGB inschakelen voor instrumenten van woonbeleid (bv zelf ontwikkelen bescheiden woonaanbod) Oprichten stedelijk woonkantoor

GOED WERKENDE PRIVATE HUURMARKT	FINANCIIEEL	JURIDISCH	ORGANISATORISCH
	<ul style="list-style-type: none"> • Sociale premie of huursubsidie (Stelsel van) renovatiepremie(s) voor verhuurders in combinatie met kwaliteitsconvenant en afspraken rond huurprijs • Premie bovenwinkelen • Leegstandsheffing bovenop Vlaamse minima 	<ul style="list-style-type: none"> • Rendementsafspraken van bepaalde duur tussen stad (of publiek verhuurkantoor) en grote investeerders • Overname van een projectgrond van private eigenaren en deze tegen een lage (erfpacht)vergoeding ter beschikking stellen aan de kopers van de woningen erop. • Idem voor huurprojecten, in samenwerking met een belegger. • Extra aanbod, normen en voorwaarden voor betaalbaar wonen buiten verplichtingen van decreet grond- en pandenbeleid (met name kerfabrieken, OCMW's, etc.). 	<ul style="list-style-type: none"> • Oprichten stedelijk verhuurkantoor • Aanbieden dienstenpakket gericht op bepaalde doelgroepen van verhuurders (bejaarden, erfgenamen, publieke instellingen zoals scholen, etc.) • Oprichten sociaal verhuurkantoor • Stadsregionale benadering (bv rond studentenhuysvesting)

4.4. Beleidsaanbeveling

De koop- en huurprijzen van woningen in de centrumsteden (en in de rest van Vlaanderen) zijn het voorbije decennium verdubbeld. De verschillende overheden - de Vlaamse overheid en de gedecentraliseerde besturen - worden dan ook in toenemende mate gesolliciteerd om maatregelen te nemen om het wonen betaalbaar te houden voor de verschillende doelgroepen, in het bijzonder de lagere en gemiddelde inkomensgroepen. De stadsbesturen zijn niet in staat om de algemene trend van stijgende woningprijzen te stoppen, maar ze beschikken wel over een aantal mogelijkheden om de woonmarkt te beïnvloeden en aan te vullen. Van de stadsbesturen wordt meer en meer verwacht dat zij een visie ontwikkelen omtrent deze problematiek en instrumenten inzetten om de belangrijkste problemen aan te pakken.

De visitatiecommissie wil hieronder een aantal uitgangs- en aandachtspunten noemen om een beleid rond betaalbaar wonen vorm te geven:

- een gedetailleerde situatie-analyse is onontbeerlijk. Daarbij wordt de stedelijke bevolking onderscheiden op basis van inkomen en gezinssamenstelling en gekoppeld aan het beschikbare areaal van verschillende types woningen. Zo komt in beeld of er voor elke groep voldoende woonoplossingen bestaan die voldoen aan de definitie van betaalbaar wonen die door het stadsbestuur wordt gehanteerd. Vervolgens kan een doelgericht beleid worden vormgegeven en kunnen de bijhorende instrumenten worden ingezet;
- een beleid rond betaalbaar wonen vraagt overleg binnen de ganse stedelijke organisatie, want het dient afgestemd te worden met andere ambities van het bestuur rond stedelijke vernieuwing, doelgroepenbeleid (sociale mix) of ruimtelijke kwaliteit. 'Gemakkelijk' is het niet. Tal van moeilijke afwegingen dienen te worden gemaakt, zoals in de tekst wordt geïllustreerd;
- denken en handelen in partnerschappen is essentieel. Een stadsbestuur kan nooit alleen komen tot een substantiële toename van het aanbod van betaalbare woningen. Echte stappen vooruit kunnen pas gezet worden indien ook andere spelers zich inzetten in de markt, zoals private ontwikkelaars en beleggers. Door middel van een actieve samenwerking tussen het stadsbestuur en deze spelers kunnen nieuwe en creatieve constructies ontwikkeld worden met meerwaarde voor alle partijen;
- jonge gezinnen aantrekken is om diverse redenen belangrijk: voldoende sociale mix, dynamiek van het stadswefsel, fiscaal draagvlak. Belangrijk daarbij is te bedenken dat het aantrekken, maar vooral het behouden van jonge gezinnen ook andere investeringen vergt op het vlak van voorzieningen of mobiliteit. Aandachtspunt voor de stadsbesturen is wel om zich niet te vergalopperen in het persé willen realiseren van woningen met tuin. Als er plaats is ja, maar waar dit ten koste gaat van publieke ruimte zou dit een negatief effect kunnen hebben op de inwoners die bewust kozen voor de stad als biotoop. Om invulling te kunnen geven aan de woonwens 'huis met tuintje' lijkt een versterkte stadsregionale samenwerking voor de stadsbesturen mogelijks een interessanter perspectief;
- bijzondere aandacht voor de groep van inwoners die net boven de inkomensgrens komen voor een sociale woning is geboden. Doorgaans zijn zij aangewezen op de private huurmarkt. Bij gebrek aan aanbod stellen we vast dat in dit segment de prijzen stijgen terwijl de kwaliteit van de woningen daalt. Dit wijst op een scheeftrekking van de markt. Een prioritair actieterrein, ook voor de stadsbesturen;
- een beleid rond betaalbaar wonen vraagt een sterke stedelijke regie, inclusief grondregie. Dit veronderstelt voldoende kennis, creativiteit, personele capaciteit en financiële middelen van het bestuur. Een investering, maar de ervaringen in een aantal centrumsteden leren dat het de moeite loont. De inzet van een Autonoom Gemeentebedrijf (AGB) is geen conditio sine qua non, maar het helpt om slagvaardiger en dynamischer op te treden op de lokale grond- en vastgoedmarkt;
- het actief voeren van een beleid op het gebied van betaalbaar wonen vergt tot slot de inzet van een goede set van instrumenten, die doorgaans in interactie met elkaar kunnen worden ingezet. In de tekst geeft de commissie een overzicht van instrumenten in functie van het aantrekken van jonge gezinnen, het realiseren van woningen voor gezinnen met een inkomen net boven het toelaatbaar inkomen voor sociaal wonen en voor het aanzwengelen van de private huurmarkt.

5. OMGAAN MET TRANSVERSALE THEMA'S

Als gespreksonderwerpen tijdens de visitatie kozen vele besturen voor transversale thema's als kindvriendelijkheid, duurzaamheid of kansarmoedebestrijding. Uit de gesprekken bleek vaak dat ze deze thema's de komende jaren verder als strategisch speerpunt willen ontwikkelen. Daarbij stellen de meeste besturen zich de vraag naar de best mogelijke organisatievorm. Het gaat immers over onderwerpen die raakvlakken hebben met meerdere schepenen en diensten. In dit hoofdstuk schetst de visitatiecommissie mogelijkheden om de aanpak van transversale strategische speerpunten te organiseren binnen het bestuur.

5.1. De opmars van transversale ambities

Vóór de gemeenteraadsverkiezingen plaatsvinden, profileren politieke partijen zich programmatisch of ze proberen 'de agenda' te bepalen. In dit proces bepleiten ze soms een nieuw perspectief, een unieke uitdaging of een bijzonder thema. Opvallend is dat het steeds vaker gaat over brede, transversale thema's, die meerdere beleidsdomeinen omspannen: duurzaamheid, armoede, veiligheid of kindvriendelijkheid, om er enkele te noemen. De aanpak ervan vereist een geheel van maatregelen en is niet te herleiden tot één bepaalde actie, ook niet tot een bepaald beleidsdomein.

Ook gebiedsgericht (voor een bepaalde wijk) worden steeds vaker ambities geformuleerd die de ganse organisatie aangaan. Deze meer horizontale ambities worden trouwens niet alleen vanuit politieke hoek geïntroduceerd. Het komt ook voor dat transversale speerpunten zich ontpoppen vanuit de strategische planning die ambtelijk wordt voorbereid of vanuit een adviesorgaan.

Een belangrijke vraag die daarbij telkens naar boven komt: hoe kan de realisatie van deze ambities, die als perspectief dwars door de gemeentelijke beleidsvelden en organisatiedelen lopen, voldoende inhoudelijk en met voldoende interne steun en draagvlak worden georganiseerd? De eenvoudige lijn van een schepen die binnen zijn bevoegdheid opdracht geeft aan 'zijn' administratie om iets te ondernemen gaat immers niet meer op. Meerdere schepenen zijn bevoegd, meerdere diensten zijn betrokken en meerdere acties dienen ondernomen te worden. Het gaat immers over een programma.

Drie manieren

De visitatiecommissie onderkent grosso modo drie manieren om transversale vraagstukken aan te pakken binnen het lokaal bestuur:

1. vanuit de bestaande lijnorganisatie;
2. door de creatie van een nieuwe dienst;
3. door programmamanagement met inrichting van een tijdelijke programmacel.

We gaan hier in op de voor- en nadelen van elk van deze werkwijzen. Daarbij zal duidelijk worden dat de beslissing over de aansturing en de regie van een transversaal thema sterk afhankelijk is van de plaatselijke omstandigheden. De beslissing om het al dan niet onder te brengen in een aparte dienst of aan te sturen via programmamanagement, hangt samen van de breedte van het thema, de politieke prioriteit ervan en de verhouding tussen de diensten. Hoe breder het thema, hoe meer bestuurlijke prioriteit, hoe sterker de verkokering en hoe sterker de spanning tussen diensten, hoe meer motivatie om het thema via programmamanagement te organiseren.

Projectmanagement heeft gelijkenissen met programmamanagement vanwege de achterliggende doelstelling om over de grenzen van beleidssectoren en departementen/diensten heen bepaalde doelstellingen te realiseren. Het belangrijke verschil is dat projectmanagement slecht het management van één project betreft, terwijl achter programmamanagement een grotere en bredere ambitie schuil gaat en dit management gericht is op een verzameling van projecten die samen een omvattend meerjarig beleidsprogramma vormen.

5.2. Eerste aanpak: vanuit de bestaande lijnorganisatie

Het traditionele antwoord op de transversale thematische of gebiedsgerichte uitdaging bestaat erin om de voorstellen onder te brengen in de bestaande bevoegdheidspakketten van schepenen en in een bestaande organisatie-eenheid. Achter deze aanpak gaat de gedachte schuil dat in principe alle nieuwe thema's door de bestaande lijnorganisatie moeten worden opgepakt en dat dit ook kan. Zo moet een dienst 'Openbare Werken' als scharnierpunt kunnen functioneren voor gebiedsontwikkeling of kan een eenheid 'Milieu' het thema duurzaamheid opnemen in haar takenpakket. Openbare Werken wordt daarbij in staat geacht om de constructieve medewerking te verkrijgen vanuit andere diensten voor de ontwikkeling van een bepaalde wijk.

Is deze aanpak om transversaliteit te plaatsen in een (be)staande organisatie in alle opzichten geschikt? Voldoet die zonder meer? Voorwaarde voor deze aanpak is dat er volledig vertrouwen bestaat in de gehele lijnorganisatie. Een dienst is in staat om voor een gebied of voor een transversaal thema een aantal mensen aan te wijzen of te werven, die met steun van anderen in hun eigen organisatiedeel en daarbuiten aan de slag gaan.

In de praktijk blijkt deze traditionele aanpak hier en daar te werken als het gaat om een betrekkelijk klein en/of onomstreden transversaal thema en voor een niet al te groot gebiedsgericht project. Het helpt ook als leidinggevend en elkaar goed verstaan en de diensten en organisaties elkaar over en weer ondersteunen.

De aanpak stoot over het algemeen evenwel op belangrijke nadelen. We noemen er enkele die we ontleenen aan praktijkervaringen in het openbaar bestuur:

1. wie een transversaal thema doorgeeft aan een bestaand organisatiedeel bereikt niet of moeilijk dat ambtenaren van verschillende diensten zich eigenaar voelen van dat thema. Het thema leeft alleen of voornamelijk bij hen die er beleid voor ontwikkelen en het thema zal moeilijk infiltreren in de rest van de organisatie;
2. het thema kan ondanks haar breedte toch de kleur aannemen van de dienst of sector die beleidsvoornemens ten aanzien van het transversaal thema ontwikkelt. Een beleid is kameleontisch; het neemt als het ware de schutkleur van een dienst aan. Als duurzaamheid ondergebracht wordt in een afdeling 'Milieu' kunnen voorstellen uit die hoek al snel gepercipieerd worden als toch vooral 'groene' voorstellen die onbetaalbaar zijn omdat wat deze dienst voorstelt meestal doorslaat en onbetaalbaar is. Wat we hiermee willen zeggen, is dat percepties (in casu vooroordelen) een rol spelen. We weten uit studies dat wie toerisme onderbrengt in de hoek 'Economie' niet noodzakelijk hetzelfde beleid krijgt als wie toerisme onderbrengt bij een dienst 'Evenementen' of een dienst 'Milieu'. De specifiek aanwezige professionaliteit, de gehanteerde werkwijzen en gewoonten, en de aard van 'denken' ('tacit knowledge') in een dienst laten sporen na. Beleid voor transversale thema's hoeft niet noodzakelijk kameleontisch te zijn als een schepencollege krachtig stuurt en als een dienst daar sterk over waakt, maar het gevaar is relatief groot;
3. mogelijk is bij het onderbrengen van een transversaal thema in een bestaande dienst ook sprake van weerstand vanuit oude bolwerken in de ambtelijke organisatie. 'Oude koninkrijkes' kunnen de opkomst van een nieuw thema bijvoorbeeld zien als een aanslag op het eigen budget, haar dominante kijk of als een bedreiging van de machtspositie.

De hierboven genoemde bezwaren zijn voor heel wat besturen de reden geweest om afscheid te nemen van deze traditionele aanpak van omgaan met transversale thema's of met gebiedsontwikkeling.

Merk op dat de Vlaamse overheid jaren terug wel nog deze traditionele opvatting volgde door de functie van duurzaamheidsambtenaar in het leven te roepen vanuit de invalshoek milieu(subsidiëring). Dat dit geen evidente keuze is moge blijken uit de moeilijke discussies die daarop volgden binnen een aantal

stedelijke administraties. Daarbij ging men er van uit dat duurzaamheid niet kan herleid worden tot één van de drie onderdelen in het begrip (people, profit, planet) want dan is het geen duurzaamheid meer in zijn volle betekenis.

5.3. Tweede aanpak: creatie van een nieuwe dienst

De tweede manier van omgaan met een transversaal thema of gebiedsontwikkeling houdt in dat een nieuwe organisatie-eenheid wordt gecreëerd. Er wordt een nieuwe dienst met het onderwerp belast en het organogram wordt aangepast.

De zin van deze aanpak is dat de politieke achterban van schepenen na verloop van tijd wil zien dat het wat geworden is met het nieuwe beleid en dat de nieuwe bestuursploeg het verschil weet te maken. Met de nieuwe dienst wordt de beleidsomslag ten opzichte van een vorig schepencollege ook duidelijker zichtbaar.

Deze aanpak is zeker niet alleen vanuit de politiek maar ook vanuit het organiseren van transversale thema's te beargumenteren. De besproken traditionele aanpak vlot misschien niet genoeg of krijgt weerstand en dan is het in het leven roepen van een nieuw organisatiedeel ook vanuit managementperspectief opportuun. De hoop is dan gevestigd op de nieuwe dienst, die immers de specialisten op het vlak van bijvoorbeeld duurzaamheid, kansarmoede of kindvriendelijkheid bij elkaar brengt.

Deze aanpak is zeker mogelijk en komt ook voor. Toch zijn er ook nadelen aan verbonden:

1. het is een nevenschikte aanpak. Er wordt immers een zoveelste 'dienst' of 'departement' in het leven geroepen;
2. de nieuwe dienst heeft nog geen machtspositie opgebouwd in de organisatie. Uitzonderingen daargelaten, zullen de leidinggevendenden nog niet volop en niet steeds weten 'hoe de hazen lopen'. Dit bezwaar is wellicht slechts tijdelijk en via stevige bestuurlijke steun op te vangen;
3. voor de nieuwe dienst geldt dat deze ook bestaande organisatiedelen nodig zal hebben voor medewerking aan het van de grond tillen van het transversaal thema of voor de gebiedsontwikkeling. Wie de bevordering van duurzaamheid ambieert, zal op zijn minst de medewerking willen hebben van bijvoorbeeld een huisvestingsdienst (duurzame bouw), een milieudienst (milieubelasting) of van de facilitaire dienst die zich met het de gemeentelijke gebouwen inlaat. Die medewerking is niet vanzelfsprekend.

Deze overwegingen impliceren dat ook deze nieuwere aanpak (van het creëren van een nieuwe, speciale eenheid voor een bepaald thema of de ontwikkeling van een bepaald gebied) op grenzen stuit. Een belangrijk ander bezwaar is dat de aanpak weinig flexibel is. Op centraal overheidsniveau in Nederland is gebleken dat het niet goed mogelijk is om steeds maar een nieuwe eenheid te 'bouwen' die later weer moeizaam te ontmantelen is. Doordat nieuw beleid bijna nooit 'from scratch', vanuit een blanke lei wordt ontwikkeld maar heel vaak raakt aan bestaand beleid, zou een gemeentebestuur ook steeds maar weer nieuwe eenheden in het leven moeten roepen. Dat is ongewenst. Twee argumenten zijn in dat verband specifiek te belichten: het lappendekeneffect en de opmars van transversaliteit. We gaan daar nader op in.

Het lappendekeneffect

Onlangs stelde een topambtenaar: "het is niet goed om te blijven knutselen aan het organogram". De komst van een nieuw thema in de gemeentelijke arena oplossen door de bestaande, verfijnde organisatiestructuur aan te passen leidt tot verdere organisatorische differentiatie die niet eindeloos kan doorgaan want dat leidt teveel tot transformatiekosten. De organisatiestructuur wordt een onoverzichtelijk lappendeken als er steeds maar nieuwe organisatie-eenheden worden geschapen. De beleidsvernieuwingen vallen met een structuuraanpassing eenvoudig niet bij te houden.

De opmars van transversaliteit

Daar komt nog iets bij, dat logisch aansluit op voorgaande argumentatie. De transversale thema's nemen in aantal toe. Een Vlaams gemeentebestuur kan werk willen maken van maatschappelijke integratie van minderheden, van jeugdbeleid, van armoedebeleid, van beleid gericht op de minder mobiele ouderen, van duurzaamheid, ... de reeks van transversale thematieken is eenvoudig langer te maken. Dan lukt het niet goed meer om de organisatie steeds met een nieuwe eenheid aan te passen, zo leert de ervaring. Zoals je aan een huis ook niet steeds het ene na het andere gebouw moet aanbouwen.

Dat de transversale thema's in aantal toenemen, is logisch want gemeentebesturen voeren al op veel gebieden beleid. Bij elk volgend beleidsperspectief neemt de kans op verbinding met al bestaand beleid toe. Dat heet naar een woord van de Duitse bestuurskundige en sociologe Renate Mayntz 'Vernetzung'; te vertalen als beleidsverstrengeling. Beleid is zelden zo nieuw en 'apart' dat er géén sprake is van een link met een of meer bestaande beleidsclusters. De praktijk is dat er juist wel verbindingen zijn. Die blijken onder meer uit het feit dat wetten steeds vaker naar andere wetten verwijzen.

Wat dan te doen? Recent komen overheden terug van de twee genoemde aanpakken, de traditionele en de nieuwere (Korsten, De Jong en Breed, 2010).

Het alternatief: programmamanagement als derde aanpak

Programmamanagement is volgens de commissie een in de praktijk voorkomend en veelbelovend antwoord. Veelbelovend omdat het juist wel een flexibele respons is, een lappendekeneffect uitblijft (tijdelijke structuur kan weer verdwijnen), de tijdelijke organisatie weerstandspotentieel kan ontlopen en de organisatie onder sterke bestuurlijke sturing komt te staan.

Dergelijk programmamanagement houdt nieuw beleid weg bij een kleine specifieke bestaande dienst, waarin zo een thema slechts geïsoleerd kan worden opgepakt maar niet breed kan gedijen, en verheft het tot een bestuurlijke prioriteit, een thema dat door het volledige college van burgemeester en schepenen gedragen wordt. Ook dan zal er een tijdelijke ambtelijke eenheid geschapen moeten worden. Die wordt een favoriet van het gehele bestuur, dat wil zeggen dat de lijnen kort zullen zijn.

De enige zwakke plek lijkt een situatie waarin het schepencollege hopeloos verdeeld is en blijft en dit college aandacht marginaliseert en sturing ontloopt. De kans daarop is kleiner als een programma juist gegrondvest is in een coalitieakkoord.

Verderop wordt uitgelegd wat programmamanagement nog meer inhoudt en wat gunstige condities zijn om er een succes van te maken.

Tabel 3: Drie manieren van omgaan met transversaliteit door stadsbesturen

Thema	Kenmerk	Kritische kanttekening	Geschiktheid/positief
1. Thema onderbrengen in bestaande sector/dienst van ambtelijke organisatie	<ul style="list-style-type: none"> • Bestaande sectorale organisatie-indeling blijft bestaan • Beleidsvoornemens ontwikkelen via de lijnorganisatie 	<ul style="list-style-type: none"> • Geen organisatiebreed gevoeld eigenaarschap • Mogelijk weerstand van 'koninkrijkjes' tegen de sector • Beleid eenzijdig; neemt kleur aan van sector 	<ul style="list-style-type: none"> • Geschikte aanpak voor 'kleine' transversale thema's en/of voor thema's die onomstreden zijn
2. Creatie van een nieuwe dienst naast andere of fusie van onderdelen; aanpassing organogram	<ul style="list-style-type: none"> • Zichtbare nieuwe sectorale eenheid • Vooral organisatieoplossing • Beleidsvoornemens ontwikkelen via de lijnorganisatie 	<ul style="list-style-type: none"> • Nevengeschikte aanpak met lappendekeneffect ('zoveelste departement') • Nog geen opgebouwde machtspositie in gehele organisatie • Geen breed gevoeld eigenaarschap in totale organisatie in geval van brede transversaliteit 	<ul style="list-style-type: none"> • Is mogelijk voor enkele grotere thema's
3. Programmamanagement: tijdelijke nieuwe programmacel direct onder bestuur; tijdelijke aanpassing organogram	<ul style="list-style-type: none"> • Oplossing gezocht in bestuurlijk management • Bij transversale thema's met hoge prioriteit • Zichtbare nieuwe programmacel wordt uit de sectorale indeling getild • Eigen plan en begroting • Korte lijn met college 	<ul style="list-style-type: none"> • Ooit moet beleid overgaan naar staande organisatie • Tijdelijke organisatie niet makkelijk inpasbaar in begroting • Afhankelijk van eenheid binnen het college 	<ul style="list-style-type: none"> • Bestuur stuurt, geen kans voor weerstand • Flexibele organisatie-aanpak • integraliteit verzekerd door selectie personeel en korte lijnen naar college • Geen lappendekeneffect als gevolg van tijdelijkheid structuur

5.4. Programmamanagement: de derde aanpak verkend

Programmamanagement, zoals we dat in de praktijk van het openbaar bestuur rond tal van politiek urgente thema's toegepast zagen (Korsten, De Jong en Breed, 2010), is een nieuw potentieel antwoord voor het aanpakken van transversale uitdagingen. Een programma wordt in dit perspectief bestuurlijk aangehaakt (korte lijn met schepencollege) en gestuurd (door het college als opdrachtgever), terwijl ambtenaren uit een bestaande sector worden gehaald en tijdelijk in een nieuwe eenheid worden geplaatst. Door programmamanagement wordt de kans op lijdzaam verzet of interne passiviteit in de organisatie geminimaliseerd. De bestuurlijke aandacht wordt sterk vergroot waardoor het politiek primaat volop tot uiting komt. Deze aanpak dwingt politieke bestuurders natuurlijk wel om zich af te vragen 'willen we deze transversale aanpak echt?' Het verdient aanbeveling om er selectief mee om te gaan en voor te behouden voor de echt strategische thema's. Programmamanagement is geen aanpak die inherent succesvol is. Zo zal een bestuur dat geen eenheid is, moeilijk een programma kunnen sturen. Kenmerken van programmamanagement

Programmamanagement kent – hier beknopt weergegeven – de volgende kenmerken.

1. Integraliteitsstreven: een programma rond een transversaal thema of rond gebiedsontwikkeling omvat een samenhangend geheel aan doelgerichte (al dan niet) nieuwe beleidsvoornemens. De beleidsvoornemens vormen samen een geheel, wat meer is dan een optelsom van projecten.
2. Initiatief en prioriteit: het initiatief voor de opstelling van een beleidsprogramma ligt in de beginfase direct bij het college en onmiddellijk daarna bij het topmanagement dat er verdere uitwerking aan geeft. Het bestuur kent prioriteit toe aan het programma, stelt een ambtelijk programmateam aan, neemt enkele inrichtingsbeslissingen en beslist samen met het management over een plan van aanpak. In de hier uitgewerkte vorm van programmamanagement krijgt de programma-ontwikkeling dus bijzondere bestuurlijke aandacht want deze moet hoe dan ook slagen.
3. Sense of urgency: het programma kent bestuurlijke urgentie. Programmamanagement gedijt bij urgentie en bestuurlijke aandacht. Onder dat gesternte zien politici en media uit naar een programma en willen innovatief gerichte ambtenaren ook graag daaraan meewerken.
4. Er worden door het politieke bestuur een programmadirecteur en -manager aangesteld en er wordt budget vrijgemaakt. Het programma krijgt een eigen begroting, planning en controlcyclus, en een zichtbare en dus herkenbare plek in de gemeentebegroting. Alle bureaucratische hinderpalen worden bij de start zoveel mogelijk opgeruimd.
5. Plan: de programmadirecteur en de programmamanager stellen met medewerkers een concreet programmaplan op met programmaonderdelen, deelprogramma's of projecten, doelstellingen, beoogde mijlpalen ('performance' en eventueel beoogde effecten), budget, menskracht, huisvestings- en ict-faciliteiten, fasering, informatie over de voortgangscontrole en zo nodig andere aspecten. De programmadirecteur heeft zeer ruime bevoegdheden op het vlak van het doen van uitgaven (daarbij kan gebruik worden gemaakt van het budgethouderschap zoals voorzien in het Gemeentedecreet) en over het programmateam. Hij is integraal verantwoordelijk en hoeft niet voor elke beslissing de weg naar Mekka te gaan.
6. De programma-aanpak is, ook al is dagelijks een schepen aanspreekbaar, in bestuurlijk opzicht nadrukkelijk een zaak van het gehele schepencollege. Die stelt het plan vast en beziet de voortgang van het programma. Het programma is niet een onderwerp 'uit duizenden'; het is gezichtsbepalend voor de kwaliteit van het college. De lijn naar het college is dus kort. De programma-aanpak kan dus, zo gezien, nooit het slachtoffer worden van de voorkeuren of grillen van één schepen. Alles is erop gericht om de eventuele weerstand door een individuele bestuurder of verdragingsmanoeuvres te voorkomen.
7. Sturingsstructuur: in het begin is al bepaald wie bestuurlijk als eerste aandachtsgebiedhouder aanspreekbaar is, aan wie het plan wordt aangeboden ter begeleiding en hoe een ambtelijke eenheid wordt gestuurd. Conflictregulering is voorzien; topambtenaren vormen een op integraliteit sturende stuurgroep, die bij voorkeur onder bestuurlijke leiding van de bestuurlijke verantwoordelijke schepen (of burgemeester) staat. De lijn tussen college en programmamanagement is nadrukkelijk zeer kort; het wordt hier herhaald. De routing van stukken is dus vooraf vastgelegd in het door het college goedgekeurd programmaplan. Dat vermindert de kans op interne discussie in de organisatie zeer aanzienlijk.
8. De programmadirecteur (en in de dagelijkse praktijk de programmamanager aan wie bevoegdheden zijn gedelegeerd) is de ambtelijk leidinggevende die een eenheid vormt van personeelsleden uit de verschillende relevante diensten. Die leden worden fulltime gedetacheerd en gaan uitsluitend onder leiding van de programmamanager werken; ze worden dus uit de oude structuur gehaald. Dit creëert duidelijkheid voor de betrokken ambtenaren. 'Twee heren dienen' wordt voorkomen. Maar blijven deze gedetacheerde medewerkers dan wel expert op een deelgebied? Ze ontwikkelen zich tot allrounder, tot integraal afweiger van belangen. Dat hoort bij programmamanagement. Programmamanagement brengt met zich dat medewerkers participeren die verder kunnen kijken dan een deelgebied maar de 'linking pins' naar specialisten in sectoren blijven.

9. De programmadirecteur en -managers zijn ervaren managers die een ruim mandaat van het bestuur krijgen en goed kunnen organiseren (starten, communiceren, bijeen brengen, verzoenen, conflicten voorkomen, vraagstukken oplossen, etc.). De manager heeft voor de looptijd van het programma alle ambtelijke sturing van het programma dagelijks in handen, dus ook het 'human resources management'. Hij is het centrale aanspreekpunt voor het politiek bestuur. De programmamanager is een topmanager die zoveel mogelijk buiten het bestaande lijnmanagement om werkt (en wordt daar niet door gehinderd) en heeft dus met de programmadirecteur een directe lijn naar de bestuurlijke aandachtsgebiedhouder. Het nieuwe programma moet overigens niet conflicteren met bestaand beleid.
10. Het programmaplan wordt vastgesteld door het politieke bestuur. De verankering van het initiatief berust in het begin al bij het gehele politiek bestuur en de vaststelling van het plan moet bewerkstelligen dat het plan zeer hoge prioriteit heeft en houdt, en degelijk van de grond komt. Vanuit de erkenning van het politiek primaat kan ambtelijke weerstand niet optreden. Voor zover die er is, moet die in een voorfase beslecht worden.

Ervaringen met programmamanagement

Programmamanagement is in Nederland toegepast door het kabinet-Balkenende IV (2007-2010). Nieuwe thema's werden in programma's gegoten. Zo was er een programma voor het klimaatvraagstuk, voor nationale veiligheid, voor energietransitie, voor betere bereikbaarheid in regio's, voor vermindering van regeldruk voor bedrijven, voor beperking van schooluitval, voor de toekomst van de krijgsmacht, voor het terugdringen van overgewicht en voor een crisis- en herstelwet. Ze omvatten tal van aspecten en vereisen dus samenwerking tussen departementen.

Bij evaluatie van deze praktijk kwamen de onderzoekers tot interessante conclusies. De werkhypothese luidde: bij sterke betrokkenheid van meerdere departementen wordt de samenwerking moeilijk en dat vertraagt de voortgang in het bereiken van gewenste mijlpalen bij de totstandkoming van beleidsprogramma's. De werkelijkheid bleek in het algemeen, uitzonderingen daargelaten, een andere: een genuanceerde maar ook positieve boodschap. Samenwerking blijkt bij tal van programma's organiseerbaar door middel van programmamanagement waarvan de contouren zijn geschetst (Korsten e.a., 2010). Indien een tijdelijke eenheid ontstaat, een programmaplan aanwezig is, een programmadirectie integraal kan werken en de betrokkenheid van de politiek-bestuurlijke top groot en slagvaardig is, is programmamanagement succesrijk.

Als een nieuw beleidsthema aan oudere eenheden raakt, moet de neiging tot dominantie door een oude kern en terugvallen op bestaande 'discoursen' doorbroken worden. Bureaupolitieke strijd is dus nog niet volledig afwezig in de overheidsorganisaties maar omdat het (zelfbewuste) politieke bestuur 'bovenop het programma zit', bepaalt het bestuur de koers.

Gouden regels voor de toepassing van programmamanagement

Wat zijn de 'gouden regels' voor succes van programmamanagement? Op basis van analyse van 14 programma's van meerdere overheden komen onderzoekers tot een aantal regels, die tevens erkend werden door programmadirecteuren, programmamanagers en andere topambtenaren. We gaan er hieronder op in:

1. Zorg van bij aanvang, zowel bestuurlijk als ambtelijk, voor een goede startnota met een plan van aanpak waarin aandacht wordt besteed aan de contouren van het programma, het doel, de middelen, de fasering, de beoogde mijlpalen en producten, de werkwijzen, welke ambtelijke eenheden betrokken zijn en wie programmamanager is, de coördinatiestructuur. Het plan van aanpak geeft de prioriteit aan en verschaft het programma bestuurlijke status. Alles waarover direct bestuurlijke duidelijkheid bestaat, voorkomt ambtelijke discussie en legitimeert het handelen.

2. Het werken aan programma's direct onder de politiek-bestuurlijke top op basis van een prioriteitsbepaling en een startnotitie drukt urgentie uit en genereert elan onder de betrokkenen. De ambtenaren zeggen: 'Je weet waar je het voor doet'.
3. Het werken aan prioritaire programma's zorgt voor meer dan gebruikelijke zichtbare en 'voelbare' bestuurlijke aandacht. Ambtenaren die deelgenoot waren van succesvolle programma's zeggen: 'Niks zo fraai als weten dat bestuurders je werk volgen, er interesse voor hebben en met je overleggen en ook keuzen maken'.
4. Programmamanagement toepassen, is niet zo maar de toolbox met instrumenten openen. Adaptiviteit aan het bestel is nodig. De uitwerking van een programma moet 'governance-kwaliteit' hebben en samensporen met de verantwoordelijkheden, bevoegdheden en preferenties van van elkaar afhankelijke actoren in bestaande beleidsnetwerken. Een overheid die programmamanagement op gang brengt kan dus niet voorbij gaan aan bestaande 'governance'-contexten. Waar afhankelijkheden bestaan, moet verbinding gezocht worden om te komen tot gemeenschappelijke beeldvorming, en daarop volgend tot overeenstemming over doelstellingen en middelenbundeling. Dat zal voorzien zijn in een succesvol programmaplan.
5. Een (tijdelijke) programmadirectie als basiseenheid blijkt te werken, mede omdat de programmamanagers ervaren zijn in overheidsland, vroeg beschikken over een plan van aanpak, bestuurlijke rugdekking genieten en loyale ambtenaren in hun eenheid hebben opgenomen. In het algemeen impliceert management 'de goede en voor de hand liggende dingen goed doen' en dat geldt ook voor programmamanagement.
6. Een programmadirectie is zowel loods als havenmeester. Loods want medewerkers komen binnen in een nieuwe tijdelijke programmacel maar willen wel contact blijven houden met de eenheid waar ze vandaan komen. Havenmeester, want de directie moet voldoende mandaat hebben om operationele knelpunten met budget, ICT (pasjes, codes), personeelsvraagstukken en huisvesting zelfstandig te regelen.
7. Het werken met een bestuurlijke regiegroep is nuttig evenals het werken met een ambtelijk coördinerend orgaan. Aandacht behoeft kanalisatie, en ambtelijke binding of conflictbeslechting moet expliciet worden.
8. Kwaliteit: Een kampioenskandidaat in de sport moet over goede spelers beschikken. Dus: geen programmavoortgang zonder kwaliteit in het team.
9. De culturele component is van betekenis. Goede onderlinge verhoudingen tussen hoofdrolspelers binnen het programma die in het spel 'de hoofdas in het voetbalteam' vormen, komen de harmonie en de voortgang in het werken aan een programma ten goede.
10. Een nieuw programma zal vanwege de transversaliteit 'linking pins' nodig hebben naar de bestaande expertisecentra en sectoren binnen een overheidsorganisatie. Goede verhoudingen en verbindingen zijn en blijven van belang.
11. Alle succesvolle programma's kennen voortgangsrapportages. Die zijn doorgaans meer dan boekhoudkundige berichtgevingen omdat het gaat om bestuurlijke prioriteiten waarvoor in media en volksvertegenwoordigingen belangstelling bestaat.

Voor uitvoeriger beschouwingen over programmamanagement, waarop ook deze gouden regels zijn gebaseerd, wordt verwezen naar een meer uitvoerige beschrijving van praktijkgevallen (Korsten, De Jong en Breed, 2010).

Wrijvingspunten bij de toepassing van programmamanagement

Geen glans zonder wrijving. Er doen zich rond programmanagement ook vraagstukken of dilemma's voor waarvoor op de een of andere manier een oplossing moet worden gevonden. Deze oplossingen blijken ook gevonden te worden.

Eén zo'n vraag is of het nodig is om een nieuwe organisatie in het luchtledige te hangen ten opzichte van de bestaande organisatiestructuur. In de praktijk blijkt dat de organisatiedirectie bij het werken aan een programma vaak toch aansluiting zoekt bij eenheden waarmee het programma als het ware al het meest van doen heeft. Het voordeel daarvan is dat deze eenheid vaak al het meest het eigenaarschap rond het programma voelt, daarmee het meest moet worden afgestemd maar de meeste medewerkers ook uit een dergelijke eenheid worden gerekruteerd. De programmadirectie zal daarom een eenheid huisvesten nabij een bestaande kerneenheid. Zo zocht bijvoorbeeld de programmadirectie rond het programma 'bereikbaar Brabant' van de provincie Noord-Brabant de nabijheid op van een dienst 'Verkeer en vervoer' waardoor bovendien te profiteren viel van ondersteunende functies op het vlak van personeelsbeleid, huisvestings-, financieel en facilitair management. Als een begroting voor transversale thema's niet afzonderlijk kan bestaan, als gevolg van regelgeving over begroten, moet bovendien ingestoken worden op en meegelift worden met de begroting van de nabije organisatie.

Een tweede vraagstuk betreft de vraag of een transversaal thema als programma wel moet ontstaan als het zich nauwelijks onderscheidt van bestaand beleid? Het komt voor dat een programma wordt gemaakt 'Bereikbare stad' terwijl er al een Verkeers- en vervoersdienst is die bereikbaarheid tot kerntaak heeft. Waarom dan toch nog een programma? Dat kan worden gedaan om 'goede sier' te maken in de gemeentelijke etalage en misschien om de programmatische bereikbaarheidsaanpak in een versnelling te brengen. Niet verheeld kan worden dat dan het programmateam voor de vraag komt te staan of het wel zo verstandig is dat schepen K verantwoordelijk is voor het bereikbaarheidsprogramma terwijl schepen L verantwoordelijk en aanspreekpunt is voor het bestaande verkeers- en vervoersbeleid. Dat is vragen om moeilijkheden van bij de start.

5.5. Dilemma's rond programmamanagement bij een voorloper

Het stadsbestuur van Gent heeft ervoor gekozen om in de legislatuur 2007-2012 te werken met beleidsprogramma's die de bestaande beleidsdomeinen overstijgen een stadsbrede uitwerking hebben. Ze sluiten aan bij de missie en de hoofdstrategische doelstellingen die het bestuur zich gesteld heeft en houden vaak het betrekken van externe partners uit beleidsnetwerken in (de 'governance'-filosofie). Dat laatste is in het voorgaande nog niet zo benadrukt maar is zeker belangrijk. Een stadsbestuur is immers voor tal van thema's afhankelijk van de medewerking en inzet van middelen van andere actoren. Waar afhankelijkheid aanwezig is, zal een programma iets moeten zijn van tal van actoren.

Het stadsbestuur van Gent is in Vlaanderen het verst gevorderd met de methodiek van het programmamanagement, met zowel thematische (10) als territoriale programma's (7).

- De thematische programma's zijn: Wonen, Integrale Veiligheid, Diversiteit & Gelijke Kansen, Schepende Stad, Stads promotie, Internationale Samenwerking & Positionering, Duurzaamheid, Inspraak, Digitaal Talent, & Administratieve Vereenvoudiging.
- De territoriale programma's zijn gebiedsgerichte programma's in volgende wijken: Scharnier, Rabot-Bloemekenswijk- Wondelgem, Brugsepoort-Ekkergerem-Rooigem, Binnenstad, Gent - Zuid, Dam-poort- Sint-Amandsberg, Ledeberg- Gentbrugge-Moscou-Vogelhoek.

Door deze brede aanpak heeft Gent in feite een enigszins afwijkende route gevolgd ten opzichte van de hier voorgestelde derde weg van omgaan met transversale thema's. Gent is heel radicaal gaan werken met programmamanagement door de gehele organisatie. Tijdelijke units lijken beperkt voorzien.

Voorop lopen, betekent ook leergeld betalen. Tijdens de visitatie kwamen onder andere volgende aandachtspunten naar boven in de programma-aanpak van het stadsbestuur:

- Een teveel aan programma's. Het aantal programma's bedroeg bij de start van de legislatuur 19. Ondertussen zijn er nog 17 over. De programma's 'Kwaliteitszorg' en 'Bruisende Stad' werden opgenomen in andere entiteiten en programma's. Ondanks die reductie blijft een geheel van 17 programma's volgens het gemeentebestuur te ambitieus om te dragen.
- Herafbakening: Bij het programma 'Scheppende stad' bleken de afbakening en de doelstelling vooraf niet scherp genoeg gesteld, waardoor het programma na enige tijd verwaterde.
- Een strakkere en gecoördineerde sturing vanuit het schepencollege zou dit kunnen voorkomen want programmamanagement is maar zo goed als een college wil dat het is.
- Consequente toepassing: Naast de programma-aanpak worden parallelle sporen gevolgd voor het realiseren van transversale speerpunten. De Cel Armoedebestrijding is met betrekking tot het thema 'armoedebestrijding' een substituut voor de programmawerking. Hier zou consequenter mee om gesprongen kunnen worden. Dit vraagstuk komt als 'schuur- of wrijvingspunt' elders ook wel voor (Korsten e.a., 2010).
- Bestuurlijke aandacht en draagvlak (zowel op het niveau van het college als dat van het managementteam): Beide worden in ieder geval algemeen als belangrijke voorwaarden ervaren voor het welslagen en de slagkracht van bepaalde programma's. Bepaalde thema's worden gemakkelijker stadsbreed gedragen dan andere. Sommige thema's botsen dan weer gemakkelijker op de grenzen van de departementale werking. Hoewel gedeeld eigenaarschap in de uitwerking van programma's van belang is, leidt dit op het niveau van sturing niet altijd tot de gewenste resultaten. Concreter: wanneer twee of meer schepenen bevoegd zijn, vordert het programma niet altijd als gewenst.
- Voor de remedie verwijzen we terug naar wat opgemerkt is over sturing. De sturing van de zijde van het schepencollege moet collegiaal en eenduidig zijn, en eventuele tegenstellingen moeten worden beslecht. Duidelijk is dat in het algemeen – dus los van Gent - gaande het proces moet blijken of het schepencollege sterk is en een eenheid vormt. In geval van een continu verdeeld college is programmamanagement waarschijnlijk gedoemd te falen.
- Invalshoek en bereik van het programma: De praktijk van de stad Gent leert dat territoriale programma's doorgaans beter lopen dan thematische. Territoriale programma's functioneren per stadsdeel. De effecten van de programmawerking en hun toegevoegde waarde zijn daardoor beter zichtbaar. Wellicht heeft dit ook te maken met de afstemmende (eerder dan sturende) rol van de regisseur, die complementair is aan die van de betrokken actoren.
- Regie, organisatiestructuur en -cultuur die bij de programmawerking horen: Welke capaciteit is nodig voor het vereiste niveau en de gewenste vorm van coördinatie, en hoe moet die organisatorisch worden ingebed? Het stadsbestuur van Gent heeft ervoor gekozen om te werken met programmaregisseurs. Het komt de visitatiecommissie voor dat het stadsbestuur zoekend en lerend is wat betreft de rolomschrijving en taakstelling van die regisseurs. Werken zij veeleer coördinerend en ondersteunend (georganiseerde afstemming) of ook initiërend en sturend, onder evidente rugdekking van het schepencollege? En hoe verhouden deze regisseurs zich tot de reguliere, verticale werking in departementen en diensten? Programmaregisseurs hebben thans geen uitgesproken doorzettingsmacht. Hun legitimiteit ontleen ze aan hun vermogen tot samenbrengen en overtuigen van relevante actoren rond een gedeelde visie. De creatie van een dergelijk draagvlak is – zoals het tijdens de visitatie verwoord werd – een vorm van 'opbouwwerk'. Via de regeling van het budgethouderschap zou deze beperking voor een deel kunnen worden weggenomen.

De positie van de regisseurs moet in termen van bevoegdheid en mandaat versterkt worden en het college moet hen daartoe in positie brengen. We zien hier dat programmamanagement in een bestaande organisatie stoot op grenzen die bij de eerste aanpak al werden genoemd.

5.6. Beleidsaanbeveling

Hoe kunnen transversale strategische speerpunten als duurzaamheid, kindvriendelijkheid of kansarmoedebestrijding het best worden georganiseerd? Hoe kunnen omvattende gebiedsgerichte programma's met meerdere projecten worden aangestuurd? Vragen die zowat bij alle stadsbesturen tijdens de visitaties naar boven kwam.

Een (nieuw) transversaal thema kan vooreerst opgenomen worden door de bestaande organisatiestructuur. Voor bescheiden initiatieven kan dit een oplossing bieden, maar verder leert de ervaring dat er nogal wat kans bestaat op weerstand vanuit delen van de organisatie ('koninkrijkjes') en dat een profilering van een bestuur rond dit thema uitblijft. Bovendien is het niet denkbeeldig dat het thema de kleur aanneemt van de ambtelijke eenheid waarin het wordt ondergebracht. Als 'duurzaamheid' bij de dienst Milieu wordt ondergebracht zal het vooral over milieu en energie gaan.

Een alternatief bestaat erin om een nieuwe afdeling of dienst op te richten, waarbinnen een verantwoordelijke wordt aangeduid voor het thema, zodat er een duidelijk ambtelijk 'eigenaarschap' is. De kritiek op deze werkwijze is dat ze leidt tot bestuurlijke 'obesitas' en een groeiend aantal ambtelijke 'bijgebouwen', lees ambtelijke eenheden. In dit verband wordt ook wel gesproken van een op den duur onoverzichtelijk lappendeken, omvangrijke transformatiekosten en eveneens van kansen op ambtelijke weerstand of een beperkt gevoeld eigenaarschap. Bovendien is slechts één bestuurder (schepen) verantwoordelijk maken te weinig als het bestuur collegiaal is. De organisatie moet meer lenigheid (= flexibiliteit) gaan vertonen door het minder in structuuraanpassingen te zoeken, zeggen leidinggevende ambtenaren.

In de praktijk van het openbaar bestuur, zowel bij de nationale overheid als de provinciale en gemeentelijke overheden, dient programmamanagement zich aan als een nieuwe mogelijkheid en als alternatief voor de hierboven genoemde aanpakken. Programmamanagement impliceert dat een transversaal thema of gebiedsprogramma wordt aangepakt met een tijdelijke managementstructuur die aansluit op een krachtig geformuleerde bestuurlijke prioriteit. De ervaringen hiermee zijn positief, mits aan bepaalde voorwaarden wordt voldaan. Waar het bestuurlijk primaat tot gelding komt in sturing door het college en de bestuurlijke verantwoordelijkheid en aandacht evident is, daar is de kans op vertraging en eenzijdige (bureau)inkleuring en zwak gevoeld eigenaarschap aanmerkelijk te beperken. Maar ook programmamanagement blijft mensenwerk. Garanties op succes zijn er niet, maar inmiddels zijn wel de kenmerken van (succesvol) programmamanagement bekend, alsmede de positieve condities, de wrijvingspunten en dilemma's.

Kunnen we stellen dat bepaalde Vlaamse steden de programma-aanpak al toepassen? Inderdaad. Het stadsbestuur van Gent toont zich een voorloper, maar de dilemma's in de Gentse aanpak en enkele mogelijkheden voor doorontwikkeling werden in deze bijdrage geschetst. Andere stadsbesturen zouden programmamanagement op gang kunnen brengen de komende jaren, voor strategische speerpunten in hun beleid.

Zijn stadsbesturen verplicht in de ogen van de visitatiecommissie om programmamanagement toe te passen? Geenszins, maar de commissie meent wel dat het instrument het overdenken meer dan waard is. De commissie ziet een kans of opdracht voor de stadsbesturen om dit thema de komende jaren in onderling overleg verder uit te diepen (bijvoorbeeld binnen de schoot van het Kenniscentrum Vlaamse steden).

6. BIJLAGEN

6.1. Data visitaties

De visitaties vonden plaats op onderstaande data. Het voorzitterschap werd afwisselend waargenomen door prof. dr. Arno Korsten en door prof. dr. Herwig Reynaert. In een aantal visitaties traden ze samen op (Antwerpen, Gent, VGC en in Sint-Niklaas die als pilootstad werd gevisiteerd).

Stad	Visitatie	Voorzitter visitatie
Aalst	16/05/2011	Herwig Reynaert
Antwerpen	5 en 6/05/2011	Herwig Reynaert en Arno Korsten
Brugge	30/05/2011	Herwig Reynaert
Genk	20/05/2011	Arno Korsten
Gent	4 en 5/04/2011	Herwig Reynaert en Arno Korsten
Hasselt	3/05/2011	Arno Korsten
Kortrijk	30/03/2011	Herwig Reynaert
Leuven	26/04/2011	Arno Korsten
Mechelen	9/05/2011	Arno Korsten
Oostende	28/02/2011	Herwig Reynaert
Roeselare	11/03/2011	Herwig Reynaert
Sint-Niklaas	24/01/2011	Herwig Reynaert en Arno Korsten
Turnhout	28/03/2011	Arno Korsten
VGC	23-24/05/2011	Herwig Reynaert en Arno Korsten

6.2. Samenstelling visitatiecommissies

Elke visitatiecommissie werd voorgezeten door een van de twee vaste voorzitters en bijgewoond door de projectleider en een verslaggever van IDEA Consult of van de Universiteit van Gent.

Aan dit kernteam werden op maat van de gespreksthemata's die door de stadsbesturen werden gekozen, experts toegevoegd uit academische kringen en uit de andere centrumsteden. Deze laatsten werden gekozen in nauw overleg met het Kenniscentrum Vlaamse steden.

Een vertegenwoordiger van het Team Stedenbeleid van de Vlaamse overheid en van het Kenniscentrum Vlaamse steden woonden telkens als waarnemers de visitaties bij.

Hieronder volgt de samenstelling van de visitatiecommissies per stad.

6.2.1. Leden visitatiecommissie Aalst

Naam	Rol in visitatie	Functie
prof. dr. Herwig Reynaert	voorzitter	voorzitter Centrum voor Lokale Politiek (Universiteit Gent)
Bart Van Herck	projectleider	manager IDEA Consult
prof. dr. Thomas Block	coördinator, verslaggever	postdoctoraal onderzoeker, Centrum voor Lokale Politiek (UGent)
prof. dr. Kristof Steyvers	expert Strategische Organisatie	docent Centrum voor Lokale Politiek (Universiteit Gent)
Hilde Schelfaut	expert Lokaal Woonbeleid	Studiedienst van de Vlaamse Regering
Paul Teerlinck	ervaringsdeskundige, praktijkexpert	stadssecretaris Gent
Dirk Michiels	ervaringsdeskundige, praktijkexpert	adjunct-secretaris Brugge
Jaak Brepoels	ervaringsdeskundige, praktijkexpert	schepen Leuven

Monique De Ceuster van het team Stedenbeleid (Agentschap voor Binnenlands Bestuur) en Linda Boudry (Kenniscentrum Vlaamse steden) woonden de visitatie bij als waarnemers.

6.2.2. Leden visitatiecommissie Antwerpen

Naam	Rol in visitatie	Functie
prof. dr. Arno Korsten	voorzitter	bijzonder hoogleraar Bestuurskunde aan de Universiteit Maastricht en emeritus hoogleraar Bestuurskunde aan de Open Universiteit (NL)
prof. dr. Herwig Reynaert	voorzitter	voorzitter Centrum voor Lokale Politiek (Universiteit Gent)
Bart Van Herck	projectleider	manager IDEA Consult
Rob De Lobel	verslaggever	Senior consultant IDEA Consult
prof. dr. Thomas Block	verslaggever	Centrum voor lokale politiek (UGent)
prof. dr. Kristof Steyvers	Expert strategische organisatie	Centrum voor lokale politiek (UGent)
Joris Scheers	expert stadsontwikkeling	Vlaamse Overheid, departement bestuurszaken, vastgoedbeleid
Karl Filip Coenegrachts	ervaringsdeskundige	departementshoofd Gent
Reginald Van Hecke	ervaringsdeskundige	stadssecretaris Aalst
Wim Dries	ervaringsdeskundige	burgemeester Genk
Reginald Claeys	ervaringsdeskundige	departement Ruimtelijke Planning, mobiliteit en openbare werken van de stad Gent

Monique De Ceuster van het team Stedenbeleid (Agentschap voor Binnenlands Bestuur) woonde de visitatie bij als waarnemer op 5 mei en Wout Baert eveneens van het team stedenbeleid op 6 mei 2011. Daarnaast was ook Linda Boudry van het Kenniscentrum Vlaamse steden als waarnemer aanwezig.

6.2.3. Leden visitatiecommissie Brugge

Naam	Rol in visitatie	Functie
prof. dr. Herwig Reynaert	voorzitter	voorzitter Centrum voor Lokale Politiek (UGent)
Bart Van Herck	projectleider	manager IDEA Consult
Willem de Laat	verslaggever	manager IDEA Consult
prof. dr. Kristof Steyvers	expert strategische organisatie	Centrum voor lokale politiek (UGent)
Johan Surkyn	expert demografie	VUB
Daniel Termont	ervaringsdeskundige, strategische organisatie	burgemeester van Gent
Rudi Van Gulp	ervaringsdeskundige, strategische organisatie	adjunct-stadsecretaris Genk
Reinhard Stoop	ervaringsdeskundige, vergroening en vergrijzing	hoofd Studiedienst Antwerpen
Pieter Van Camp	ervaringsdeskundige,	
vergroening en vergrijzing	Coördinator cel Stedelijk Beleid van de VGC	

Caroline Ryckeboer van het team Stedenbeleid (Agentschap voor Binnenlands Bestuur) en Linda Boudry (Kenniscentrum Vlaamse steden) woonden de visitatie bij als waarnemer.

6.2.4. Leden visitatiecommissie Genk

Naam	Rol in visitatie	Functie
prof. dr. Arno Korsten	voorzitter	bijzonder hoogleraar Bestuurskunde aan de Universiteit Maastricht en emeritus hoogleraar Bestuurskunde aan de Open Universiteit (NL)
Bart Van Herck	projectleider	manager IDEA Consult
Rob De Lobel	verslaggever	senior consultant IDEA Consult
prof. dr. Daniëlle Dierckx	expert kansarmoede	OASES, Universiteit Antwerpen
Bart Wuyts	expert economisch weefsel	Strategische Projectenorganisatie Kempen (SPK)
Geert Versnick	ervaringsdeskundige, praktijkexpert	schepen Gent
Stefaan Lambrechts	ervaringsdeskundige, praktijkexpert	Stafmedewerker algemeen beleid, OCMW Brugge
Dirk Diels	ervaringsdeskundige, praktijkexpert	bedrijfseenheid Werk & Economie Antwerpen
Kelly Veheyen	ervaringsdeskundige, praktijkexpert	beleidsadviseur, diensthoofd economie Turnhout

Caroline Ryckeboer van het team Stedenbeleid (Agentschap voor Binnenlands Bestuur) en Linda Boudry van het Kenniscentrum Vlaamse steden woonden de visitatie bij als waarnemers.

6.2.5. Leden visitatiecommissie Gent

Naam	Rol in visitatie	Functie
prof. dr. Herwig Reynaert	voorzitter	voorzitter Centrum voor Lokale Politiek (UGent)
prof. dr. Arno Korsten	co-voorzitter	bijzonder hoogleraar Bestuurskunde aan de Universiteit Maastricht en emeritus hoogleraar Bestuurskunde aan de Open Universiteit (NL)
Bart Van Herck	projectleider	manager IDEA Consult
Willem de Laat	coördinator, verslaggever	manager IDEA Consult
prof. dr. Thomas Block	verslaggever	Docent stadspolitiek en stedenbeleid Centrum voor Lokale Politiek (UGent)
prof. dr. Kristof Steyvers	expert strategische organisatie	Postdoctoraal onderzoeker UGent, Centrum voor Lokale Politiek
em. prof. dr. Jan Vranken	expert kansarmoede	OASES, Universiteit A'pen
Monica De Coninck	ervaringsdeskundige, praktijkexpert	voorzitter OCMW Antwerpen
Paul Salmon	ervaringsdeskundige, praktijkexpert	afdelingshoofd Sociale Zaken Genk
Roeland Gielen	ervaringsdeskundige, praktijkexpert	strategisch coördinator stad Antwerpen
Patrick Janssens		
(enkel 4/4)	ervaringsdeskundige, praktijkexpert	burgemeester Antwerpen

Stefaan Tubex van het team Stedenbeleid (Agentschap voor Binnenlands Bestuur) en Frederik Serroen (dag 1) en Linda Boudry (dag 2) van het Kenniscentrum Vlaamse steden woonden de visitatie bij als waarnemer.

6.2.6. Leden visitatiecommissie Hasselt

Naam	Rol in visitatie	Functie
prof. dr. Arno Korsten	voorzitter	bijzonder hoogleraar Bestuurskunde aan de Universiteit Maastricht en emeritus hoogleraar Bestuurskunde aan de Open Universiteit (NL)
Bart Van Herck	projectleider	manager IDEA Consult
Cathy Cardon	coördinator, verslaggever	senior Consultant IDEA Consult
prof. dr. Maria De Bie	expert kindvriendelijkheid	hoofddocent UGent, voorzitter vakgroep Sociale agogiek en sociale pedagogiek
Ilse Dries	expert duurzaamheid	diensthooft Duurzame Ontwikkeling, Vlaamse Overheid - DAR
Wouter Van Bellingen	ervaringsdeskundige, kindvriendelijkheid	schepen voor o.a. Jeugd en Burgerzaken van de stad Sint-Niklaas
Wim Seghers	ervaringsdeskundige, kindvriendelijkheid	stedelijke jeugddienst, Antwerpen
Indra Van Sande	ervaringsdeskundige, duurzaamheid	ingenieur Milieudienst van de stad Gent

Ann Vanderhasselt van het team Stedenbeleid (Agentschap voor Binnenlands Bestuur) en Linda Boudry (Kenniscentrum Vlaamse steden) woonden de visitatie bij als waarnemers.

6.2.7. Leden visitatiecommissie Kortrijk

Naam	Rol in visitatie	Functie
prof. dr. Herwig Reynaert	voorzitter	voorzitter Centrum voor Lokale Politiek (UGent)
Bart Van Herck	projectleider	manager IDEA Consult
prof. dr. Thomas Block	coördinator, verslaggever	docent stadspolitiek en stedenbeleid, Centrum voor Lokale Politiek (UGent)
prof. dr. Maria De Bie	expert kindvriendelijkheid	docent vakgroep Sociale Agogiek, Universiteit Gent
Dirk Broekaert	ervaringsdeskundige, praktijkexpert	diensthofd Jeugd - VGC
Leen Verbist	ervaringsdeskundige, praktijkexpert	schepenen Antwerpen
Dimitri Gevers	ervaringsdeskundige, praktijkexpert	schepenen Turnhout

Caroline Ryckeboer van het team Stedenbeleid (Agentschap voor Binnenlands Bestuur) en Linda Boudry (Kenniscentrum Vlaamse Steden) woonden de visitatie bij als waarnemers.

6.2.8. Leden visitatiecommissie Leuven

Naam	Rol in visitatie	Functie
prof. dr. Arno Korsten	voorzitter	bijzonder hoogleraar Bestuurskunde aan de Universiteit Maastricht en emeritus hoogleraar Bestuurskunde aan de Open Universiteit (NL)
Bart Van Herck	projectleider	manager IDEA Consult
Rob De Lobel	verslaggever	senior consultant IDEA Consult
em. prof. dr. Jan Vranken	expert kansarmoede	OASES, Universiteit Antwerpen
Bart Wuyts	expert economisch weefsel	Strategische Projectenorganisatie Kempen (SPK)
Francesca Verhenne	ervaringsdeskundige, praktijkexpert	voorzitter OCMW Kortrijk
Bart Michiels	ervaringsdeskundige, praktijkexpert	secretaris OCMW Turnhout
Francine Quanten	ervaringsdeskundige, praktijkexpert	hoofd economische cel van de stad Genk
Robert Voorhamme	ervaringsdeskundige, praktijkexpert	schepenen Economie van de stad Antwerpen

Caroline Ryckeboer van het team Stedenbeleid (Agentschap voor Binnenlands Bestuur) en Frederik Serroen van het Kenniscentrum Vlaamse steden woonden de visitatie bij als waarnemers.

6.2.9. Leden van de visitatiecommissie Mechelen

Naam	Rol in visitatie	Functie
prof. dr. Arno Korsten	voorzitter	bijzonder hoogleraar Bestuurskunde aan de Universiteit Maastricht en emeritus hoogleraar Bestuurskunde aan de Open Universiteit (NL)
Bart Van Herck	projectleider	manager IDEA Consult
Willem de Laat	verslaggever	manager IDEA Consult
prof. dr. Danielle Dierckx	discussant kansarmoede	hoogleraar OASeS, Universiteit Antwerpen
Hilde Schelfaut	discussant Woonbeleid	projectcoördinator Studiedienst Vlaamse Regering
Geert Sintobin	ervaringsdeskundige, praktijkexpert	secretaris OCMW Roeselare
Mathieu Voets	ervaringsdeskundige, praktijkexpert	algemeen directeur Welzijn, Gezondheid en Gezin van de Vlaamse Gemeenschapscommissie
Valérie Del Ré	ervaringsdeskundige, praktijkexpert	schepen van Jeugd stad Hasselt

Ann Vanderhasselt van het team Stedenbeleid (Agentschap voor Binnenlands Bestuur) en Federik Serroen (Kenniscentrum Vlaamse steden) woonden de visitatie bij als waarnemer.

6.2.10. Leden visitatiecommissie Oostende

Naam	Rol in visitatie	Functie
prof. dr. Herwig Reynaert	voorzitter	Voorzitter Centrum voor Lokale Politiek (UGent)
Bart Van Herck	projectleider	manager IDEA Consult
Rob De Lobel	verslaggever	senior consultant IDEA Consult
em. prof. dr. Jan Vranken	expert kansarmoede	OASES, Universiteit Antwerpen
Johan Surkyn	expert demografie	VUB
Philippe Awouters	ervaringsdeskundige, praktijkexpert	secretaris OCMW Kortrijk
Eric Laga	ervaringsdeskundige, praktijkexpert	stadssecretaris Mechelen
Herman Beyens	ervaringsdeskundige, praktijkexpert	Jeugddienst Mechelen

Caroline Ryckeboer van het team Stedenbeleid (Agentschap voor Binnenlands Bestuur) en Frederik Serroen van het Kenniscentrum Vlaamse steden woonden de visitatie bij als waarnemer.

6.2.11. Leden visitatiecommissie Roeselare

Naam	Rol in visitatie	Functie
prof. dr. Herwig Reynaert	voorzitter	voorzitter Centrum voor Lokale Politiek (UGent)
Bart Van Herck	projectleider	manager IDEA Consult
Rob De Lobel	verslaggever	senior Consultant IDEA Consult
prof. dr. Kristof Steyvers	expert strategische organisatie	Centrum Lokale Politiek (UGent)
Karolien Dezeure	expert wijkwerking	Hogent - UGent
Staf Lauwerysen	ervaringsdeskundige, praktijkexpert	stadssecretaris Turnhout
Dirk Habils	ervaringsdeskundige, praktijkexpert	Dienst wijkontwikkeling Genk
Marijke Boeckx	ervaringsdeskundige, praktijkexpert	coördinator wijk- en dorpszaken Mechelen
Geertrui Vanloo	ervaringsdeskundige, praktijkexpert	directeur Sociale Zaken stad Leuven

Caroline Ryckeboer van het team Stedenbeleid (Agentschap voor Binnenlands Bestuur) woonde de visitatie bij als waarnemer evenals Linda Boudry (Kenniscentrum Vlaamse steden).

6.2.12. Leden van de visitatiecommissie Sint-Niklaas

Naam	Rol in visitatie	Functie
prof. dr. Herwig Reynaert	voorzitter	voorzitter Centrum voor Lokale Politiek (UGent)
prof. dr. Arno Korsten	co-voorzitter	bijzonder hoogleraar Bestuurskunde van de lagere overheden aan de Universiteit Maastricht en emeritus hoogleraar Bestuurskunde aan de Open Universiteit (NL)
Bart Van Herck	projectleider	manager IDEA Consult
Willem De Laat	coördinator, verslaggever	manager IDEA Consult
prof. dr. Jan Vranken	expert Kansarmoede	OASeS, Universiteit Antwerpen
Dirk Van Regenmortel	expert Duurzaamheid	Ecohuis Antwerpen
Gerda Flo	ervaringsdeskundige, praktijkexpert	duurzaamheidsambtenaar Kortrijk
Guido Vandebrouck	ervaringsdeskundige, praktijkexpert	voorzitter OCMW Genk

Ann Vanderhasselt van het team Stedenbeleid (Agentschap voor Binnenlands Bestuur) woonde de visitatie bij als waarnemer.

6.2.13. Leden van de visitatiecommissie Turnhout

Naam	Rol in visitatie	Functie
prof. dr. Arno Korsten	voorzitter	bijzonder hoogleraar Bestuurskunde aan de Universiteit Maastricht en emeritus hoogleraar Bestuurskunde aan de Open Universiteit (NL)
Bart Van Herck	projectleider	manager IDEA Consult
Willem De Laat	Coördinator, verslaggever	manager IDEA Consult
prof. dr. Kristof Steyvers	Expert strategische organisatie	Centrum voor lokale politiek (UGent)
prof. dr. Maria De Bie	Expert kindvriendelijkheid	hoofddocent UGent, voorzitter vakgroep sociale agogiek
Vicky Pettens	Ervaringsdeskundige, praktijkexpert	directeur kinderopvang, onderwijs, jeugd, sport van de stad Oostende
Marianne Labré	Ervaringsdeskundige, praktijkexpert	speelruimteambtenaar van de stad Gent
Joost Laureys	Ervaringsdeskundige, praktijkexpert	organisatieadviseur van de stad Hasselt

Ann Vanderhasselt, coördinator van het team Stedenbeleid (Agentschap voor Binnenlands Bestuur) en Linda Boudry (Kenniscentrum Vlaamse steden) woonden de visitatie bij als waarnemer.

6.2.14. Leden van de visitatiecommissie VGC

Naam	Rol in visitatie	Functie
prof. dr. Herwig Reynaert	voorzitter	voorzitter Centrum voor Lokale Politiek (UGent)
prof. dr. Arno Korsten	co-voorzitter	bijzonder hoogleraar Bestuurskunde aan de Universiteit Maastricht en emeritus hoogleraar Bestuurskunde aan de Open Universiteit (NL)
Bart Van Herck	projectleider	manager IDEA Consult
Rob De Lobel	coördinator, verslaggever	manager IDEA Consult
prof. dr. Patrick Deboosere	expert demografie	Vrije Universiteit Brussel
prof. dr. Jan Vranken	expert kansarmoede	OASES, Universiteit A'pen
Piet Lareu	Ervaringsdeskundige, praktijkexpert	diensthof OCMW Kortrijk
Denise Vandevort	Ervaringsdeskundige, praktijkexpert	schepen stad Leuven
Tom Meeuws	Ervaringsdeskundige, praktijkexpert	bedrijfsdirecteur 'Samenleven' van de stad Antwerpen
Els Bauwens	Ervaringsdeskundige, praktijkexpert	Stad Gent, data-analyse en GIS

Ann Vanderhasselt van het team Stedenbeleid (Agentschap voor Binnenlands Bestuur) en Frederik Serroen van het Kenniscentrum Vlaamse steden woonden de visitatie bij als waarnemer.

6.3. Gespreksthema's in de verschillende steden

In de aanloop naar de visitatie koos elk stadsbestuur een of twee inhoudelijke thema's (maatschappelijke uitdagingen) waarop tijdens de visitatie in het bijzonder zou worden ingegaan.

De thema's werden geselecteerd uit een lijst van tien die de stadsbesturen in overleg met het Kenniscentrum Vlaamse steden en de Vlaamse overheid hadden opgesteld. Daarbij werd minstens een van de thema's gekozen uit onderstaande drie:

- kansarmoede in de stad: hefboomen, tools en kansen voor de stad;
- kindvriendelijkheid, als toets voor een open en toegankelijke en aangename stad voor iedereen;
- de strategische organisatie van stadsbesturen.

Het tweede thema kon door de stadsbesturen vrij worden gekozen, maar kon ook uit de lijst van tien komen. Dat laatste was veelvoorkomend, precies omdat de stadsbesturen betrokken waren in het opstellen van de lijst. De tien thema's waren:

- economisch weefsel, de regie van de stad maakt het verschil;
- kansarmoede in de stad: hefboomen, tools en kansen voor de stad;
- duurzaam en rationeel energie- en materialengebruik, de groene stad in al haar facetten;
- kindvriendelijkheid als toets voor een open en toegankelijke en aangename stad voor iedereen;
- vergroening en vergrijzing, demografie kleurt de stad;
- toekomst van de wijkwerking, wijkplanning, wijkcentra en wijkambtenaren;
- betrekken van allochtonen;
- regierol van de lokale besturen;
- het lokale woonbeleid, in de marge van de huurmarkt;
- de strategische organisatie van stadsbesturen.

Volgende tabel geeft een overzicht van de thema's die door de verschillende stadsbesturen en door de VGC werden gekozen.

Stad	'Verplicht' thema	Keuzethema
Aalst	Strategische organisatie	Het lokale woonbeleid (incl. het accent op kindvriendelijkheid)
Antwerpen	Strategische organisatie	Stadsontwikkeling: hoe kunnen fysieke ingrepen ook veranderingsprocessen op andere terreinen op gang trekken (sociaal, cultureel, economisch ...) Derde thema: generiek beleid versus specifiek beleid (doelgroepen)
Brugge	Strategische organisatie	Ontgroening
Genk	Kansarmoede in de stad	Economisch weefsel en stadsregie (eigen thema)
Gent	Kansarmoede in de stad	Strategische organisatie
Hasselt	Kindvriendelijkheid	Duurzaam en rationeel energie- en materialenverbruik
Kortrijk	Kindvriendelijkheid	-
Leuven	Kansarmoede in de stad	Een gezond economisch weefsel, de regie van de stad maakt het verschil
Mechelen	Kansarmoede (met aandacht voor kansarmoede bij kinderen)	Lokaal woonbeleid, met aandacht voor kindvriendelijkheid
Oostende	Kansarmoede in de stad	Vergroening en vergrijzing, demografie kleurt de stad
Roeselare	De strategische organisatie	Toekomst van wijkwerking, wijkplanning, wijkcentra, wijkambtenaren
Sint-Niklaas	Kansarmoede in de stad	Duurzaamheid en rationeel energie- en materiaalengebruik (eigen thema)
Turnhout	Kindvriendelijkheid	Strategische organisatie van stadsbesturen
VGC	Kansarmoede in de stad	Demografie kleurt de stad: vergroening en vergrijzing (met inbegrip van het thema kindvriendelijkheid in zijn brede betekenis)

	Aalst	Antwerpen	Brugge	Genk	Gent	Hasselt	Kortrijk	Leuven	Mechelen	Oostende	Roeselare	St-Niklaas	Turnhout	VGC
Kansarmoede in de stad														7
Strategische organisatie van stadsbesturen														6
Kindvriendelijkheid, open en toegankelijke stad														3
Demografie, vergroening en vergrijzing														3
Economisch weefsel en stadsregie														2
Duurzaamheid en rationeel energie- en materiaalgebruik														2
Toekomst wijkwerking														1
Het lokale woonbeleid, inclusief kindvriendelijkheid														2
Stadsontwikkeling; hoe kunnen fysieke ingrepen ook veranderingsprocessen op andere terreinen op gang trekken (sociaal, cultureel, economisch ...)														1
Generiek beleid versus specifiek beleid (doelgroepenbeleid)														1

6.4. Verloop visitatiedag (sjabloon)

Dagindeling zoals die werd gevolgd voor de verschillende visitaties, met uitzondering van de visitaties in Antwerpen, Gent en de VGC waar het programma werd gespreid over twee dagen.

Tijdstip	Onderdeel	Inhoud	Betrokkenen
8u30	Aankomst met koffie	Informele ontmoeting, aan receptietafels, zodat er een gemoedelijke kennismaking kan plaatsvinden en gemakkelijk kan gewisseld worden van gesprekspartner.	Alle betrokkenen die deelnemen aan de visitatiedag
9u30	Actuele en toekomstige maatschappelijke uitdagingen en strategische keuzen	Gespreksronde waarbij wordt stil gestaan bij de resultaten (prestaties) en de 'outcome' (effecten) van de stedelijke beleidsvoering:	<p>Sessie met het college van burgemeester en schepenen</p> <ul style="list-style-type: none"> • welke evoluties stelt het stadsbestuur vast met betrekking tot de nageestefde effecten? Moet de stedelijke beleidsvoering op basis van deze vaststellingen worden bijgestuurd? Zijn er (of verwachten we) andere of nieuwe maatschappelijke evoluties waar we willen op ingrijpen?; • Realiseert het stadsbestuur wat werd vooropgesteld in de beleidsovereenkomst (strategische en operationele doelstellingen)? Waarom wel, waarom niet?
11u30	Het Stedenfonds als instrument	Open gedachtenwisseling over het Stedenfonds als instrument voor stedenbeleid: noodzaak en omvang, de inhoudelijke oriëntatie ervan, de voorwaarden waaronder het wordt aangeboden (toepassing) en eventuele gewenste bijstellingen.	Sessie met het college van burgemeester en schepenen en leden van het managementteam
12u15	Lunch	Middagmaal onder de vorm van een wandelbuffet, zodat er veel uitwisseling kan plaatsvinden tussen de aanwezigen.	
13u15	Themagesprekken 13u15 - 15u00 Eerste thema 15u00 - 15u15 Pauze 15u15 - 16u45 Tweede thema	<p>Bespreking van de prioritaire thema's die door de steden worden gekozen. Daarbij wordt er stil gestaan bij:</p> <ul style="list-style-type: none"> • maakt het stadsbestuur een goede analyse van de situatie? • heeft het bestuur een visie op de aanpak van de maatschappelijke uitdaging? • heeft het bestuur een visie over haar rol en die van partners (regio, netwerksturing)? • Welke middelen zet het stadsbestuur in? • Welke acties en projecten worden gerealiseerd <p>Dringen bijkomende/andere initiatieven zich op? Daarnaast wordt tijd gemaakt voor de eigen vragen die het stadsbestuur aanbrengt in zijn themapaper.</p>	<p>Leden van het managementteam, diensthoofden en ambtelijke 'veldwerkers' op het terrein.</p>
16u45	Onderbreking	Onderlinge afstemming van de bevindingen tussen de leden van de visitatiecommissie.	Leden van de visitatiecommissie
17u00	Plenaire afsluiting	Indrukken en terugblik op de visitatie door de voorzitter, zonder evenwel vooruit te willen lopen op de conclusies die in het latere visitatierapport zullen worden opgenomen.	Alle betrokkenen die deelnemen aan de visitatiedag.

6.5. Uitwerking overzichtstabel ‘ betaalbaar wonen’

Toelichting bij de instrumenten voor het realiseren van ‘ betaalbaar wonen’. Uitwerking van de overzichtstabel in hoofdstuk 4, paragraaf 3 (4.3).

6.5.1. Financiële instrumenten

Sociale premies of huursubsidies

In heel wat centrumsteden, zoals Roeselare en Kortrijk, zijn te weinig sociale woningen voorradig om alle huishoudens die hier recht op hebben te accommoderen. Een tussenoplossing bestaat uit sociale premies of huursubsidies: het verschil tussen de sociale huurprijs en de marktprijs wordt via premies door het stadsbestuur betaald. Hierbij moet aandacht zijn voor het gevaar van ongewenste effecten bij het inzetten van premies. Indien zij op grote schaal worden aangewend, staat dit gelijk aan een gestegen woonbudget voor een grote groep bewoners. In een schaarse private huurmarkt betekent dit dat deze gestegen koopkracht wordt doorverrekend in de huurprijzen van lage comfortwoningen. Op deze manier bestaat een deel van de premies uit een onrechtstreekse transfer naar de verhuurders.

Renovatiepremie via kwaliteitsconvenant en prijsafspraken

In Gent wordt via een pilootstudie nagedacht om via een stedelijk verhuurkantoor twee vliegen in één klap te slaan: het uitbreiden van het private huuraanbod én het kwalitatiever maken van het aanbod. Hierbij worden geconventioneerde huurwoningen (aan sociale tarieven) aangeboden via een prijs-kwaliteitsconvenant met de verhuurder. De verhuurder krijgt hierbij een gewaarborgde markthuurprijs als deze zich wil verbinden tot een aantal kwaliteitsverhogende ingrepen aan de woning. Hiervoor kan als extra incentive nog gewerkt worden met een renovatiepremie als aan bepaalde voorwaarden voldaan is. In Roeselare en omliggende gemeenten probeert het sociaal verhuurkantoor reeds sinds 2006 actief te werken aan het ondersteunen van verhuurders op gebied van renovatie en isolatie van de woningen, terwijl hen een extra dienstenpakket wordt aangeboden.

In Gent, Antwerpen en Oostende worden premies voor kwaliteitsverhoging uitgereikt aan verhuurders, onder bepaalde voorwaarden. De belangrijkste voorwaarde met het oog op betaalbaarheid is een maximum huurprijs voor een bepaalde periode.

Startersleningen (of gelijkwaardige juridische constructies)

Als een stedelijk woonkantoor (SWOK) of een andere voor de stad opererende partij budgetwoningen verwerft van een ontwikkelaar, kan via creatieve manieren gezorgd worden voor extra betaalbaarheid. Het SWOK kan bijvoorbeeld enkel de woning doorverkopen aan opstalwaarde, terwijl de grond aan grondwaarde pas enkele jaren later wordt doorverkocht (Calfyn, 2011). Op deze manier moet in eerste instantie voor de grondwaarde nog geen lening aangegaan worden, wat voor vele gezinnen het verschil kan maken tussen financieel haalbaar of niet. Na enkele jaren wordt dan, afhankelijk van het inkomen, een aflossingsmethode bekeken voor de grondwaarde. Mits de juiste begrotingsvoorzieningen kan de stad sterk bijdragen tot een verhoogde betaalbaarheid, zonder zelf financieel onder druk te komen. Voorwaarde is natuurlijk de keuze om als stadsbestuur voldoende grondposities in te nemen. In Nederland wordt dit toegepast via intercommunales die startleningen geven aan starters, waarbij gedurende de eerste jaren geen rente- of kapitaalsaflossing moet gebeuren. In geval van een te verwachten stijgende inkomstencurve, kan dit zeer voordelig zijn voor de starters.

Stimuli voor betere doorstroming

In zowel Antwerpen als Brugge wordt geprobeerd om via stimuli een versnelde doorstroming door te voeren van doelgroepen. Een bepaalde groep gezinnen is niet langer aan het stadscentrum gebonden en zoekt een ruimere woning in de stadsrand. Dit terwijl een stijgende groep ouderen ‘overconsumeert’

qua wonen in te groot geworden villa's. Een betere doorstroming kan een optimalisatie betekenen voor zowel beide doelgroepen als voor de algemene marktwerking, wat op zijn beurt de prijzen kan doen dalen voor andere doelgroepen. Mogelijke instrumenten hiervoor zijn renteloze leningen voor investeringen, wooncertificaten voor bejaarden en een lossere stedenbouwkundig beleid voor doorgedreven aanpassingen in villawijken.

Leegstandsheffing

Het staat stadsbesturen vrij een leegstandsheffing in te voeren die hoger is dan deze die door Vlaanderen wordt opgelegd. Het wegwerken van leegstand verhoogt immers de kwaliteit van de omgeving en creëert extra aanbod aan woningen.

Andere premies

Een groot aantal centrumsteden geeft premies voor bovenwinkelen (o.a. Kortrijk, Gent, Antwerpen), wat een extra aanbod aan (betaalbare) woningen creëert en zorgt voor een verbetering van de leefkwaliteit in winkelgebieden.

Tot slot zijn er ook voorbeelden waarbij stadsbesturen een eenmalige premie toekennen aan huishoudens die zich in de stad vestigen indien zij aan bepaalde voorwaarden voldoen. Dit kan in sommige gevallen werken, maar zoals ook bij de huursubsidies bestaat de kans dat de premies worden doorgerekend in de verkoopprijzen.

6.5.2. Juridische instrumenten

Opgelegd aanbod betaalbare en bescheiden woningen

Het decreet Grond- en pandenbeleid legt in bepaalde omstandigheden aan ontwikkelaars een minimum aanbod aan sociale en bescheiden woningen op. In veel steden leidt dit decreet tot een vorm van passiviteit, waarbij uitgegaan wordt van het feit dat ontwikkelaars nu automatisch een sociaal en bescheiden aanbod zullen creëren. Dit is geen certitude. Stadsbesturen moeten alert zijn en elke ontwikkeling in planfase opvolgen, om zich ervan te vergewissen dat het uiteindelijke resultaat strookt met de eigen prioriteiten op het gebied van sociaal aanbod, betaalbaarheid, ruimtelijke kwaliteit en sociale mix.

Het decreet Grond- en pandenbeleid is opgesteld met als doel om lokale besturen juist actiever te betrekken in het creëren van betaalbaar en bescheiden aanbod in Vlaanderen. Het staat de centrumsteden vrij om zelf hogere aandelen betaalbare woningen en extra normen op te leggen, naast de bepalingen uit het decreet.

Bindende afspraken met ontwikkelaar die bouwt op gronden van de stad

Het stadsbestuur van Leuven heeft goede ervaringen met zogenaamde 'stadswoningen' of 'geconventioneerde woningen'. Dit zijn zowel koop- als huurwoningen waarbij het stadsbestuur prijsvoorwaarden oplegt aan de ontwikkelaar die woningen bouwt op gronden van de stad. Bovendien kan het stadsbestuur nog extra voorwaarden opleggen, bijvoorbeeld op het gebied van de inrichting van de publieke ruimte.

Bij een dergelijk beleid moet gezorgd worden voor clausules rond terugkoop of doorverkoop door de eindgebruikers om te vermijden dat zij winsten maken op deze geconventioneerde woningen.

Het stadsbestuur verleent recht van opstal aan ontwikkelaar in combinatie met voorwaarden

Dit is een variant op het vorige, waar via een recht van opstal gronden ter beschikking worden gesteld aan een bouwpromotor (o.a. het stadsbestuur van Hasselt maakt daar gebruik van). In ruil moet die de

woning na afwerking aan een vooraf afgesproken prijs verkopen. Aan het eind van de rit worden woning én grond van de hand gedaan aan de geïnteresseerde koper. Op deze manier kan de gemeente voorwaarden vastleggen betreffende betaalbaarheid van de woning die de private ontwikkelaar erop realiseert. Bovendien blijft door de formule van het recht van opstal de grond in eigendom van de stad. Daardoor kan de projectontwikkelaar hem niet met een meerwaarde doorverkopen en kan hij dus niet profiteren van de stijging van de grondprijs die zich ongetwijfeld voordoet tussen de start en het einde van de werken. Tot slot kunnen naast voorwaarden in verband met betaalbaarheid nog afspraken worden gemaakt over bouwstijl of materiaalgebruik.

RUP en bouwvergunning

In de planfase voor een ontwikkeling op de grond van een ontwikkelaar, kan het stadsbestuur ook afspraken maken omtrent het aandeel woningen dat buiten de verplichtingen omtrent een sociaal en bescheiden aanbod valt. Hiermee kan een ontwikkelaar vrijwillig akkoord gaan, maar in vele gevallen is een soort 'drukkingsmiddel' nodig en zullen de voorwaarden verbonden moeten worden aan het opmaken van een RUP of het uitreiken van de bouwvergunning. In beide gevallen heeft het stadsbestuur een sterk sturingsmiddel in handen om zowel te zorgen voor een groter bescheiden (en bijgevolg betaalbaar) woonaanbod.

Rendementafspraken met grote investeerders

Stedelijke verhuurkantoren kunnen afspraken maken met grote investeerders, waarbij zij voor een bepaalde periode (9 jaar wordt gezien als een interessante periode) aan de investeerder het rendement waarborgen dat hij zelf garandeert aan de aandeelhouders, maar dat onder het verwachte marktrendement ligt. Op deze manier creëert het SVK een kwalitatief nieuwbouwaanbod in zijn portefeuille, dat aan bepaalde doelgroepen kan doorverhuurd worden. De investeerder is op zijn beurt zeker van een correcte betaling en een goed onderhoud van het vastgoed. Onderzoek wees uit dat investeerders hiervoor, onder bepaalde voorwaarden, zeker te vinden zijn.

6.5.3. Organisatorische instrumenten

Publieke grondbank

In principe zou een lokale (of op stadsregionaal niveau opererende) grondbank gronden kunnen verwerven die als 'gemeenschappelijk goed' worden beschouwd. Dit idee is gebaseerd op het Amerikaanse idee van de 'Community Land Trust' (CLT). Hierbij betaalt een koper van een woning enkel de woningprijs aan de ontwikkelaar, in combinatie met een zeer lage of symbolische erfpachtcanon die aan het grondfonds betaald wordt voor de grond. Via een terugkooprecht op de in erfpacht gegeven gronden is het grondfonds op lange termijn niet verlieslatend. Bij verkoop ontvangt deze persoon slechts de woningprijs. Dit haalt een deel grondspeculatie weg uit de markt, terwijl er een stimulans blijft voor private eigendomsverwerving en zo kunnen ontwikkelaars nog steeds een winst behalen op de gebouwde woningen. Deze korting door het niet betalen van de grondprijs zou voor veel gezinnen het verschil kunnen maken tussen betaalbaar of niet betaalbaar wonen. Grootste nadeel hierbij is dat de uiteindelijke bewoner niet de volledige eigendom verwerft, terwijl in de Belgische context het opbouwen van vastgoedkapitaal net vaak de bedoeling is van de aankoop van een eigen woning.

Optreden als ontwikkelaar of verkavelaar op eigen gronden

Het stadsbestuur van Genk heeft een aantal kavels die zij uitgeeft aan particulieren. Hierbij werkt zij bij uitgifte met een puntensysteem op meerdere criteria, dat kan aangepast worden naargelang de beleidsoptie. Op dit moment krijgen mensen met lage inkomens sneller meer punten, terwijl er wordt nagedacht om het zwaartepunt te verschuiven naar personen met een sterke band met de stad. Dergelijke toewijzingsreglementen hebben wel de goedkeuring van de Vlaamse Overheid nodig.

In bijvoorbeeld Gent, Oostende en Antwerpen probeert het AGB de woningprijzen onder controle te houden door zelf woningen te realiseren op locaties die een positieve injectie nodig hebben. Bij verkoop van gronden kunnen ook voorwaarden en bindende afspraken opgelegd worden aan de ontwikkelaars. Een andere mogelijkheid is het afdingen van compensaties: een deel van de winstmarge van de duurste eenheden wordt gebruikt om aan andere doelgroepen goedkopere wooneenheden te kunnen aanbieden. Dit werd bijvoorbeeld toegepast bij het project 'Militair Hospitaal' door het AGSO in Oostende. Ook in Gent en Antwerpen werd reeds op deze manier gewerkt. De duurste eenheden worden volgens marktprincipe verkocht. Voor verkoop van de goedkopere eenheden, waarvoor een deel van de winst van de duurdere werd gebruikt, moet een systeem worden uitgewerkt.

Andere voor de stad opererende publieke instellingen

Bij heel wat instrumenten die hierboven aan bod kwamen, kan het stadsbestuur zelf optreden. In de praktijk kunnen heel wat taken echter beter uitgevoerd worden door een Autonoom Gemeentebedrijf, of door andere publieke instellingen die voor de stad opereren. Voorbeelden zijn een stedelijk verhuurkantoor (SVK), of een stedelijk woonkantoor (SWOK). Naargelang de taken die moeten uitgevoerd worden, krijgt de organisatie zijn specifieke modaliteiten en invulling. We gaan hieronder meer specifiek in op het Autonoom Gemeentebedrijf.

Autonoom Gemeentebedrijf

De meeste centrumsteden hebben intussen een Autonoom Gemeentebedrijf (AGB) opgericht. In dit AGB kunnen kennis en financiële middelen samengebracht worden om op een coherente manier mee het huisvestingsbeleid te voeren. Dit is onder andere het geval in Oostende, Gent en Leuven. Het AGB treedt bijvoorbeeld op als partner in publiek-private samenwerkingen met ontwikkelaars op stadsgronden. Het kan ook, in samenwerking met het stadsbestuur en andere (semi-)publieke grondeigenaars, optreden als grondregisseur, wat een coherenter beleid toelaat. In sommige gevallen ontwikkelt het AGB ook zelf woningen en bouwt het een vastgoedportefeuille op, of verkoopt het sociale en betaalbare kavels aan particuliere bouwers.

Het voordeel van het inschakelen van een AGB in het woonbeleid is dat dit type van organisatie op iets meer afstand van het politieke niveau kan opereren. Het AGB kan op een flexibele manier de benodigde kennis en kwaliteiten incorporeren (procesmanagement, netwerking, creativiteit, etc.). Om mee te kunnen sturen in het woonbeleid zijn voldoende grondposities cruciaal. Er moet bovendien voldoende draagkracht ingebouwd zijn in de organisatie. Dit kan via procedures voor terugkoppeling met de stadsadministratie, een goedgekeurde ambitienota, een formele taakverdeling, etc.

Stadsregionale benadering

Tijdens de visitaties werd duidelijk dat bepaalde woonvraagstukken op een ruimere schaal dienen te worden bekenen. Gezien de dichte bebouwing binnen de stadsgrenzen is een stadsbestuur vaak beperkt in zijn mogelijkheden.

Tal van steden zijn inmiddels geëngageerd in intergemeentelijke woonverbanden met de buurgemeenten. Doorgaans beperken deze samenwerkingsvormen zich tot vormen van dienstverlening (bijvoorbeeld woon- of renovatieadvies). Van intergemeentelijke samenwerking die verder reikt en ook planning of de uitbouw van een gemeenschappelijk instrumentarium omvat, vindt de commissie geen voorbeelden tijdens de visitatie.

Binnen de stadsregio Turnhout lopen pilootideeën over het 'gemandateerd uitoefenen van bevoegdheden op stadsregionaal niveau' (waaronder wonen) maar concrete realisaties zijn er nog niet. Ook het stadsbestuur van Leuven wil graag samen met de omliggende gemeenten nadenken over de toekomstige studenten- en bedrijfshuisvesting.

Omdat de woon- en verplaatsingsdynamiek (verhuisbewegingen, pendel,...) zich voor een groot deel op stadsregionaal niveau afspeelt, dient dit denkspoor volgens de commissie verder te worden ontwikkeld. Dit kan leiden tot optimale oplossingen op het gebied van betaalbaar wonen, planningsvraagstukken, ruimtelijke kwaliteit, mobiliteit, sociale mix, demografisch evenwicht en lokale begroting.

Doorbraken in dit verhaal zullen altijd moeten gebaseerd zijn op een win-win voor zowel de stad als de randgemeenten.

6.5.4. Andere instrumenten

Bouwblokrenovatie

Een aantal stedelijke ontwikkelingsbedrijven houdt zich actief bezig met bouwblokrenovatie (Antwerpen, Gent, Kortrijk). Eerder dan een substantieel verschil te maken op het aanbod, kan dit meer gezien worden als een ingreep op de omgevingsfactoren. Bouwblokrenovatie kan een bepaalde 'stadskanker' wegwerken, om op deze manier de ruimtelijke kwaliteit voor de rest van het bouwblok aanzienlijk te verhogen. Dit kan een katalysatoreffect hebben voor zowel de perceptie van de wijk als voor de concrete verdere vernieuwing van het gehele weefsel van de wijk.

Recht van opstal door ontwikkelaar aan koper

In Etterbeek worden betaalbare woningen 'verkocht' via een recht van opstal. Hierbij betaalt de eigenaar om de woning te mogen gebruiken als eigenaar voor een periode van 50 jaar. Het grote voordeel is hierbij dat geen BTW op de woning of registratierechten op de grond moeten betaald worden. De prijs van de woning is dus veel lager, zodat een grotere groep van gezinnen een lening kan aangaan. Het grote nadeel is natuurlijk dat de onderliggende waarde van het recht-van-opstal tijdens de periode van 50 jaar daalt tot 0. Dit is dus geen alternatief voor kopen, waarbij de volle eigendom kan doorgegeven worden aan volgende generaties, maar het kan wel een goed alternatief zijn voor private huur.

Aangepast woonconcept of bouwproces

In bepaalde steden zoals Kortrijk en Turnhout wordt door lokale overheden samen met ontwikkelaars gezocht naar specifieke woonconcepten of innovatieve bouwprocessen. Het finale doel kan zijn om woningen op de markt te brengen aan lagere (meer betaalbare) prijzen, of om te voorzien in een meer gediversifieerd woonaanbod. Dit kan een heel efficiënte manier van werken zijn met het oog op het aantrekken van bepaalde doelgroepen. In Oostende heeft men bijvoorbeeld met succes woontypologieën aangeboden waar de traditionele scheiding tussen tuin en openbare ruimte vervaagt. Urban villa's (driegevelappartementen met grote terrassen) met gemeenschappelijke groenzones zijn een ander voorbeeld van een alternatief woonproduct.

6.6. Geraadpleegde literatuur

6.6.1. Betaalbaar wonen als stedelijke uitdaging (bronnen)

- ALBRECHT, J. en VAN HOOFFSTAT, R., Huisvesting in tijden van schaarste, naar een renovatie van het woonbeleid. Rapport in opdracht van het Itinera instituut. Roelarta Books, 2011.
- CANFYN, F. (2011), Lokale overheid en grondbezit / verwerving. Artikel werd nog niet gepubliceerd.
- CANFYN, F., Stad Kortrijk woonregisseur, Kortrijk marktleider betaalbaarheid (in druk), 2011.
- HEYLEN, K., & WINTERS, S., Betaalbaarheid voor starters op de woningmarkt, in: Winters S. (ed.), Is wonen in Vlaanderen betaalbaar?, Garant, Antwerpen/Apeldoorn, 2011 (Chapt. 5; pp. 115-138)..
- MACLENNAN, D. & WILLIAMS, R., Affordable Housing in Britain and the United States, Joseph Rowntree Foundation, New York, 1990.
- VANNESTE, D., THOMAS, I. en GOOSSENS, L., Woning en woonomgeving in België. Publicatie in het kader van het onderzoeksproject "Monografie huisvesting en leefomgeving", gefinancierd door het Federaal Wetenschapsbeleid, 2007.
- VLAAMSE REGERING, Beleidsnota Wonen 2009 - 2014.
- WINTERS, S. (ed.), Is wonen in Vlaanderen betaalbaar?, Uitgeverij Garant, Antwerpen/Apeldoorn, 2010.

6.6.2 Omgaan met transversale thema's (bronnen)

- BARZELAY, M., Breaking Through Bureaucracy, University of California Press, Londen, 1992.
- BOVAIRD, T. & E. LÖFFLER (eds.), Public Management and Governance, Routledge, Londen, 2003.
- BOVENS, M.A.P., P. 'T HART EN M.J.W. VAN TWIST, Openbaar bestuur, Kluwer, Deventer, 2007 (7e herziene druk).
- BOYNE, G.A. e.a. (eds.), Public Service Performance, Cambridge UP, Cambridge, 2006.
- DE BRUIJN, H., Framing - Over de macht van taal in de politiek, Atlas, Amsterdam, 2011.
- DOWNS, A., Inside Bureaucracy, Little, Brown and Company, Boston, 1967.
- HOGWOOD, B. & B.G. PETERS, Policy Dynamics, Wheatsheaf Books Ltd., Brighton, 1983.
- JONES, B. & F.R. BAUMGARTNER, The Politics of Attention, - How Government Prioritizes Problems, The University of Chicago Press, Chicago, 2005.
- KOR, R. EN G. WIJNEN, Essenties van project- en programmamanagement, Kluwer, Deventer, 2005.
- KORSTEN, A.F.A. EN TH.A.J. TOONEN (red.), Bestuurskunde: hoofdfiguren en kernthema's, Stenfert Kroese, Leiden, 1988.
- KORSTEN, A.F.A., Bestuurskunde als avontuur, Kluwer, Deventer, 1988.
- KORSTEN, A.F.A., P. de Jong en C.J.M. Breed, Regeren met programma's - Interdepartementale kabinetsprogramma's van het kabinet-Balkenende IV: voortgang en samenwerking, Boom, Den Haag, 2010.
- MAYNTZ, R. & F.W. SCHARPF (Hrsg.), Gesellschaftliche Selbstregulung und politische Steuerung, Campus, Frankfurt, 1995.
- MAYNTZ, R., Soziale Dynamik und politische Steuerung, Campus Verlag, Frankfurt, 1997.
- MAYNTZ, R., Nieuwe uitdagingen voor de governance theory, in: Beleid & Maatschappij, jrg. 26, 1999, nr. 1, pp. 2-13.
- MAYNTZ, R., Politische Steuerung: Aufstieg, Niedergang und Transformation einer Theorie, in: Beyme, K. von, & K. Offe (Hrsg.), Politische Theorieën in Aera der Transformation, Westdeutscher Verlag, Opladen, 1996, pp. 148-168.
- MORGAN, G., Images of Organization, Sage, Beverly Hills, 1986.
- PARSONS, W., Public Policy, Edward Elgar, Cheltenham, 1995.
- PETERS, B.G., The Politics of Bureaucracy, Routledge, Londen, 2001 (5e druk).
- PRÖPPER, I.M.A.M., Inleiding in de organisatietheorie, Elsevier, Den Haag, 1998 (3e herziene druk).

- REYNAERT, H. & K. STEYVERS (red.), De kerktorenpolitiek voorbij? – Lokale politiek in Vlaanderen, Vanden Broele, Brugge, 2010.
- SCHARPF, F.W., Doet de organisatievorm er iets toe?, in: Beleid en Maatschappij, 1976, pp. 248-255.
- SCHÖN, D.A. EN M. REIN, Frame Reflection – Toward the Resolution of Intractable Policy Controversies, Basic Books, New York, 1994.
- TULLOCK, G., The Politics of Bureaucracy, University Press of America, Lanham, 1987.
- WEISS, C.H. & A.H. BARTON (eds.), Making Bureaucracies Work, Sage, Beverly Hills, 1980.
- WIJNEN, G., Programmamanagement – Doelgerichte aanpak van complexe vraagstukken, Kluwer, Deventer, 1994.
- WILSON, J.Q., Bureaucracy – What Government Agencies Do and Why They Do It, Basic Books, New York, 1989.



www.thuisindestad.be