

# ANTWERPEN

RAPPORT VAN DE VISITATIECOMMISSIE STEDENFONDS 2011

## OVERTUIGD EN OVERTUIGEND STADSBESTUUR

---

# INHOUD

|     |   |    |
|-----|---|----|
| 1   | Situering van de visitaties                                 | 3  |
| 2   | De visitatie van Antwerpen                                  | 5  |
| 3   | De effecten in de beleidsovereenkomst                       | 7  |
| 3.1 | Wonen: meer gezinnen met kinderen                           | 7  |
| 3.2 | Werk: Antwerpen wil meer mensen aan het werk                | 12 |
| 3.3 | Betrokkenheid bij de stad                                   | 15 |
| 4   | Het Stedenfonds als instrument                              | 18 |
| 5   | Strategische organisatie                                    | 21 |
| 6   | Stadsontwikkeling   | 26 |
| 7   | Besluit van de visitatiecommissie                           | 30 |
| 8   | Bijlagen  | 32 |
| 8.1 | Leden visitatiecommissie Antwerpen                          | 32 |
| 8.2 | Aanwezigen bij het stakeholdersgesprek stadsontwikkeling    | 32 |
| 8.3 | Dagverloop en agenda visitatie Antwerpen op 5 en 6 mei 2011 | 33 |
| 8.4 | Aandeel Antwerpen in het Stedenfonds                        | 34 |
| 8.5 | Aanbevelingen visitatiecommissie van 2005                   | 35 |

# 1. SITUERING VAN DE VISITATIES

## Aanleiding van de visitatie

In de eerste helft van 2011 werden de dertien Vlaamse centrumsteden en de Vlaamse Gemeenschapscommissie (VGC) 'gevisiteerd' in opdracht van de Vlaamse Regering.

Die visitaties vinden hun oorsprong in de regelgeving over het Vlaamse Stedenfonds. In het decreet Stedenfonds (2002) wordt de visitatie omschreven als een halfwegevaluatie van de beleidsovereenkomst die de Vlaamse overheid afsluit met de steden en de VGC in het kader van het Stedenfonds. In 2005 vond een eerste visitatie van de centrumsteden en de VGC plaats onder leiding van de professoren Filip De Rynck (Hogeschool Gent) en Pieter Tops (Universiteit Tilburg), 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 is gericht op de evaluatie van de beleidsovereenkomsten voor de periode 2008-2013.

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

- voortbouwen op de methodiek die door de visitatiecommissie van 2005 werd gehanteerd, weliswaar wetende dat de effecten van het Stedenfonds inmiddels over een langere periode waarneembaar zijn;
- nastreven van een inhoudelijke meerwaarde voor de stadsbesturen en de betrokkenen bij het Vlaamse stedenbeleid. De visitatiecommissie wil meedenken met de steden rond het aanpakken van actuele maatschappelijke uitdagingen, alsook rond 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 visitatiecommissie

De visitaties werden uitgevoerd door een externe visitatiecommissie die bestond uit acht tot tien personen. Het voorzitterschap en de gespreksleiding was alternerend in handen van prof. dr. Herwig Reynaert (hoogleraar en decaan aan de Universiteit Gent) en prof. dr. Arno Korsten (emeritus hoogleraar aan de Open Universiteit Nederland en bijzonder hoogleraar aan de Universiteit Maastricht). De voorzitters werden bijgestaan door een coördinatieteam van IDEA Consult en door thematische experts uit academische kringen en ervaringsdeskundigen uit andere centrumsteden. Vertegenwoordigers van het team Stedenbeleid en het Kenniscentrum Vlaamse steden woonden de visitaties bij als waarnemer.

## Gespreksonderwerpen

De visitaties 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 bestuur en samenleving;
- de maatschappelijke effecten en de strategische doelstellingen die het stadsbestuur vooropstelde in de beleidsovereenkomst 2008-2013. Zoals hierboven is gesteld, is de evaluatie van de overeenkomst het centrale opzet van de visitatie;
- 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 steden 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 steden nog een tweede thema selecteren uit de gemeenschappelijke lijst.

De eerste drie agendapunten (strategische organisatie, beleidsovereenkomst en Stedenfonds) werden doorgaans voor de middag besproken met burgemeester en schepenen, aangevuld met leden van het managementteam. De themasessies vonden na de middag plaats en werden gehouden met ambtenaren en medewerkers. Door die verschillende samenstelling kon de visitatiecommissie luisteren naar de zienswijze van mensen op verschillende posities in de organisatie.

## Vorbereiding en bronnen

Aan elke visitatie ging een grondige voorbereiding vooraf. De steden stelden enerzijds een voortgangsrapport op, waarin ze reflecteerden (evolutie van de effecten) en rapporteerden (behalen van de doelstellingen) over de beleidsovereenkomst. Daarnaast schreven vertegenwoordigers van de steden themapapers over de gekozen maatschappelijke thema's. 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 stad, hadden leden van de visitatiecommissie ook een voorbereidend gesprek met private stakeholders rond de gekozen maatschappelijke thema's (stakeholdersgesprekken).

Samengevat zijn de visitatierapporten gebaseerd op de volgende informatiebronnen:

- het rapport van de vorige visitatie (2005);
- de beleidsovereenkomst voor de periode 2008-2013;
- de voortgangsrapportage van het stadsbestuur;
- rapport 'Stedenfonds 2008-2013 Maatschappelijke effecten en indicatoren: update 2010' van de Studiedienst van de Vlaamse Regering;
- de inhoud van themapapers die het stadsbestuur heeft opgesteld;
- informatie uit stakeholdersgesprekken die aan de visitatiedag voorafgingen;
- gesprekken van de visitatiecommissie met burgemeester, schepenen en een aantal ambtenaren ter plaatse (visitatie);
- aanvullende informatie en documenten die het stadsbestuur heeft verstrekt.

## 2. DE VISITATIE VAN ANTWERPEN

De visitatie van Antwerpen vond plaats op 5 en 6 mei 2011. Een programma van twee dagen, zodat ruimte was voor zowel gesprekken als terreinbezoeken. Het werd een boeiende dialoog met professionals en ‘believers’ in de stad als plek met toekomst. Het grootstedelijk karakter van Antwerpen brengt bovendien met zich mee dat bepaalde maatschappelijke vraagstukken zich vroeger en scherper stellen dan elders. Ook daarom was een uitgebreider bezoek nodig.

Een overzicht van de leden van de visitatiecommissie is als bijlage achteraan in dit rapport opgenomen.

De onderwerpen die aan bod kwamen tijdens de visitatiedag, volgen grosso modo de hoofdstructuur die in het vorige hoofdstuk werd beschreven:

- de maatschappelijke effecten en de strategische doelstellingen die het stadsbestuur voorop stelde in de beleidsovereenkomst 2008-2013;
- het Stedenfonds als instrument voor stedenbeleid;
- de thema’s ‘strategische organisatie’ en ‘stadsontwikkeling’. Op beide terreinen werd door het stadsbestuur de voorbije jaren fors geïnvesteerd en de aanpak in Antwerpen wordt door de andere centrumsteden doorgaans als ‘goede praktijk’ bestempeld.

Tussen 2004 en nu heeft het bestuur resoluut de kaart getrokken van de strategische planning. Het bestuursakkoord werd consequent omgezet in een strategische doelstellingenboom en doorvertaald in processen en projecten.

Met de keuze voor het thema ‘stadsontwikkeling’ wou het bestuur illustreren hoe infrastructuur en openbaar domein als rode draad doorheen alle beleidsdomeinen lopen. De “hardware” is voor het stadsbestuur de motor om het stadsweefsel en zijn bewoners te activeren.

In de marge van deze thema’s vroeg het stadsbestuur om ook bijzondere aandacht te besteden aan de toenemende diversiteit in de stad (zowel naar leeftijd als nationaliteit). Naast de algemene kwalitatieve dienstverlening die het bestuur verschuldigd is aan zijn inwoners, is er omwille van die diversiteit toenemende nood aan een zeer specifiek aanbod naar doelgroepen. Beide bewegingen tegelijkertijd op tal van beleidsdomeinen vraagt niet alleen veel middelen maar daagt het bestuur uit om historisch ontwikkelde en geëvolueerde hefboomen en instrumenten te herbekijken.

Een uitgebreide agenda van de visitatiedag is achteraan dit rapport opgenomen als bijlage.

Dit visitatierapport volgt de structuur van de besprekingen tijdens de visitatiedag. De aanbevelingen van de visitatiecommissie worden in dit rapport cursief weergegeven zodat ze gemakkelijk kunnen worden teruggevonden.

### Voorafgaand aan de visitatie

Het autonoom gemeentebedrijf AG VESPA, dat in opdracht van het stadsbestuur het fondsenbeheer (waaronder het Stedenfonds) voor zijn rekening neemt, werkte een ontwerp uit voor het programma van de visitatie. In overleg met de commissie kwam een definitief programma op maat tot stand, waarbij het stadsbestuur nadrukkelijk de ruimte vroeg om concrete realisaties op het terrein te laten zien. De commissie is daarop ingegaan, omdat het thema ‘stadsontwikkeling’ om terreinbezoeken vraagt.

Het voortgangsrapport en de themapapers die de stedelijke medewerkers hadden opgesteld ter voorbereiding van de visitatie, waren over de gehele lijn degelijk. Het voortgangsrapport bevatte de verplichte onderdelen, namelijk een overzicht van de evolutie van de maatschappelijke effecten en een stand van zaken van de uitvoering van de doelstellingen en acties uit de beleidsovereenkomst met de

Vlaamse overheid. Omdat de SWOT-analyses vanuit de verschillende diensten naast elkaar werden gepresenteerd, was het voor de commissie wel moeilijk om een geïntegreerd beeld te krijgen op het niveau van de behandelde effecten (wonen, werk, participatie, betrokkenheid en samenleven). Anderzijds waardeert de commissie dat alle betrokken diensten en autonome bedrijven, alsook het OCMW, voor input hebben gezorgd. De commissie apprecieerde ook, als bijlage bij het voortgangsrapport, het overzicht van de belangrijkste acties en projecten die het bestuur onderneemt met betrekking tot de effecten die in de beleidsovereenkomst centraal staan (algemeen, niet alleen met de Stedenfondsmiddelen). Vóór de formele goedkeuring door het college en de gemeenteraad werd het voortgangsrapport grondig besproken in zowel het managementteam als in het college van burgemeester en schepenen. De themapaper 'strategische organisatie' was in zijn eerste deel vooral beschrijvend. Aan de commissie werd uitgelegd op welke manier het bestuur werkt met doelstellingen en strategiemappen, hoe de koppeling wordt gemaakt met de middelen en op welke manier de regie over de uitvoering wordt gevoerd. In een tweede deel stelde het bestuur zich kritisch op en gaf het de leden van de visitatiecommissie inzage in een viertal thema's waar het bestuur zich vragen rond stelt.

De themapaper 'stadsontwikkeling' schetst het kader en de principes waarbinnen in Antwerpen aan stadsontwikkeling wordt gedaan: proactief vanuit een ontwikkelingsvisie, participatief (coproductie) en geïntegreerd. Ter illustratie werd informatie toegevoegd over de aanpak van het Schipperskwartier en over het stadsproject Park Spoor Noord. Tegelijk geeft de nota aan dat op verschillende punten nog progressie mogelijk is.

Naast de inbreng vanuit het stadsbestuur legde de commissie, ter voorbereiding van de visitatie, ook haar oor te luisteren bij private stakeholders. Op 24 maart 2011 vond een vergadering plaats met diverse partijen die betrokken zijn bij de stedelijke ontwikkeling in Antwerpen (aanwezigheidslijst in bijlage). De bijeenkomst verliep in een zeer open sfeer. Vertegenwoordigers van de visitatiecommissie maakten kennis met gemotiveerde actoren op het terrein, die interessante inzichten aanreikten voor het gesprek met het stadsbestuur.

## 3. DE EFFECTEN IN DE BELEIDSOVEREENKOMST

In het kader van het Vlaamse stedenbeleid werd tussen het stadsbestuur van Antwerpen en de Vlaamse overheid een beleidsovereenkomst afgesloten voor de periode 2008-2013. Daarin wordt beschreven welke maatschappelijke effecten het stadsbestuur voor ogen heeft en welke doelstellingen ze wil behalen met de Stedenfondsmiddelen.

Het stadsbestuur van Antwerpen streeft effecten na op volgende domeinen:

- wonen: meer gezinnen met kinderen vestigen zich in de stad en blijven er wonen;
- werk: Antwerpen wil meer mensen aan het werk;
- betrokkenheid en participatie:
  - » betrokkenheid: Antwerpenaars voelen zich meer betrokken bij de stad;
  - » participatie: de participatie en de tevredenheid van de Antwerpenaar over het aanbod op gebied van cultuur, sport, vrije tijd, buurtleven en vorming verhoogt;
- samenleven: in Antwerpen groeit de verdraagzaamheid tussen individuen en groepen zodat er in diversiteit wordt samengeleefd.

Tijdens de visitatie werd met het stadsbestuur stilgestaan bij de evolutie van deze effecten in de voorbije jaren en bij de inspanningen en initiatieven van het stadsbestuur en de stedelijke diensten om die effecten te realiseren.

Het effect 'participatie (aan het vrijetijdsaanbod)' werd wegens gebrek aan tijd niet behandeld tijdens de visitatie en wordt bijgevolg niet besproken in dit rapport. Ook het effect 'samenleven (in diversiteit)' werd niet afzonderlijk besproken, maar kwam wel aan bod tijdens de bespreking van de andere effecten. De lezer zal bij de bespreking van de effecten 'wonen', 'werk' en 'betrokkenheid', regelmatig lezen over het omgaan met diversiteit.

Voor het in beeld brengen van de evolutie van de vooropgestelde effecten kon het stadsbestuur een beroep doen op een voorbereidend dossier dat werd opgesteld door de Studiedienst van de Vlaamse Regering en het team Stedenbeleid. Ook de visitatiecommissie maakte graag gebruik van die informatie. De relevante gegevens per effect worden in dit rapport weergegeven in blauwe kaderteksten.

### 3.1 Wonen: meer gezinnen met kinderen

#### **Evolutie van het effect in cijfers**

- Het algemeen migratiesaldo bedraagt voor Antwerpen in de periode 2005-2007 2,1 promille. Dat wil zeggen dat er zich meer mensen (2 mensen per 1.000 mensen) in de stad hebben gevestigd dan dat er de stad hebben verlaten. Dit positief saldo komt voornamelijk door meer inwijkingen vanuit het buitenland.
- De stad is een attractiepool voor jongvolwassenen (18-29-jarigen), terwijl het migratiesaldo voor jonge gezinnen rond nul draait (status quo). Gemiddeld over de periode 2005-2007 bedraagt het migratiesaldo voor jonge gezinnen - 86 per 10.000 inwoners.
- De verhouding tussen de prijzen van woningen en het mediaaninkomen is in Antwerpen relatief gezien minder gunstig dan in de meeste andere centrumsteden. Men heeft ongeveer 10 mediaaninkomens nodig om een woning te kunnen aanschaffen. Voor een appartement heeft men gemiddeld 8 mediaaninkomens nodig.
- Betalingsmoeilijkheden doen zich eerder voor bij huurders dan bij eigenaars. 11% van de huurders heeft de huur afgelopen jaar al eens niet kunnen betalen. 4% van de eigenaars erkent het afgelopen jaar betalingsmoeilijkheden gehad te hebben.

- In Antwerpen is er een aanbod van 54 sociale huurwoningen per 1.000 inwoners. In het district Antwerpen (stadscentrum) is het aanbod dubbel zo groot als gemiddeld voor Antwerpen: er is een aanbod van 98 woningen op 1000 inwoners. Op 30/06/2007 tellen de 13 centrumsteden samen 34.249 kandidaat-huurders die op de wachtlijst staan voor een sociale woning. In Antwerpen is dit aantal in 2007 gestegen tot 12.532.
- Slechts één op twee inwoners vindt dat er voldoende speelvoorzieningen zijn voor kinderen jonger dan 12 jaar. Drie op tien inwoners vindt dat er voldoende jeugdvoorzieningen zijn voor kinderen ouder dan 12 jaar.
- Gemiddeld zijn er 23 plaatsen per 100 kinderen van 0 tot 3 jaar voor voorschoolse opvang in Antwerpen. Gemiddeld in de centrumsteden ligt dit aandeel op 33. In Borgerhout en Antwerpen zijn er een pak minder opvangplaatsen.

*Rapport Stedenfonds 2008-2013 Maatschappelijke effecten en indicatoren: update 2010*

## **Stadsvlucht (grotendeels) gekeerd**

Op basis van het positieve migratiesaldo (zie bovenstaand kader) van de laatste jaren, stelde de visitatiecommissie vast dat de stadsvlucht in Antwerpen het voorbije decennium is gestopt. De stad is aantrekkelijk voor jongvolwassenen (18 tot 29 jaar) en dit zowel voor de allochtone bevolkingsgroepen als voor de autochtonen die vooral uit de randgemeenten en de rest van de provincie afkomstig zijn. Wat de instroom en uitstroom van gezinnen met kinderen betreft, moet de positieve tendens enigszins worden genuanceerd. Het aantal gezinnen met kinderen en een autochtoon gezinshoofd vertoont een dalende trend. Van de jongvolwassenen (tussen 20 en 26 jaar) die in de stad komen wonen zijn er ongeveer de helft die er een gezin uitbouwen, de andere helft trekt weg. Het bestuur erkent dat het moeilijk is om aan jonge Vlaamse gezinnen een aantrekkelijk woningaanbod te doen. De hoge woningprijzen spelen zeker een rol, maar ook de droom van een huis met een tuintje leeft relatief hardnekkig onder deze doelgroep. Wetende dat 90% van de nieuwe projecten in de stad bestaan uit appartementen, verkiest een deel van de jonge gezinnen om zich buiten de stad te vestigen.

## **Hardware als katalysator**

Dat de stadsvlucht in globale termen is gekeerd, is deels een gevolg van omgevingsfactoren (de instroom van allochtonen bijvoorbeeld), maar tegelijk een gevolg van het stedelijk beleid. Het bestuur heeft in deze legislatuur resoluut de kaart getrokken van 'de hardware'. Investerings in infrastructuur en publiek domein staan centraal in alle beleidsdomeinen. Ter illustratie: de realisatie van het Museum aan de Stroom (MAS), de realisatie van nieuwe sportinfrastructuur in Park Spoor Noord, het optrekken van bijkomende serviceflats, woonprojecten op het Eilandje of aanpak van de Groene Singel. De burgemeester maakte duidelijk dat een aantrekkelijke stad in de eerste plaats heeft te maken met het stadsbeeld. Het stadsbestuur is ervan overtuigd dat fysieke en ruimtelijke ingrepen voor haar de belangrijkste hefboomen zijn om te komen tot een positieve ervaring en beleving van de stad. Dat de heraanleg van Park Spoor Noord veel jonge gezinnen heeft aangetrokken naar de buurt ziet het stadsbestuur als een bevestiging dat deze beleidskeuze effectief is. De keuze voor een aantrekkelijk publiek domein werd ook verankerd in het Strategisch Ruimtelijk Structuurplan van de stad Antwerpen (sRSA). De visitatiecommissie stelde zich initieel vragen bij de keuze om zo sterk te focussen op hardware en vreesde dat dit ten koste zou kunnen gaan van een geïntegreerde aanpak (waarin ook het samenleven aan bod komt). Tijdens de visitatiedag werd de commissie evenwel gerustgesteld. Er bestaan inderdaad grenzen aan de maakbaarheid. De sturingsmogelijkheden voor een stadsbestuur zijn, uitgaande van taken, bevoegdheden en middelen, niet onbegrensd. En er werd aan de hand van voorbeelden geïllustreerd hoe pleinen en wijken toch op een geïntegreerde manier worden aangepakt. Het 'De Coninckplein' is daarvan een schoolvoorbeeld. In dit geval werd de nieuwe bibliotheek bewust als kapstok gebruikt voor de herontwikkeling van de wijk. Tegelijk met de fysieke heraanleg van het plein wordt de overlast aangepakt en wordt, in overleg met partners, de sociale werking uitgebouwd met onder andere een sociaal restaurant. Dat dezelfde inspanningen niet in elke wijk mogelijk zijn, wordt door het bestuur erkend.



*De commissie raadt het stadsbestuur aan door te gaan in deze sturingsaanpak. En ook te investeren in de monitoring en evaluatie van stadsvernieuwingprojecten. Instrumenten als GIS laten toe om de effecten nauwkeurig in beeld te brengen. Op die manier kunnen leereffecten worden opgedaan rond het aantrekken van doelgroepen (bijvoorbeeld jonge gezinnen) en over eventuele verplaatsingseffecten (waterbedeffect: kansarmoede- of sociale problemen die zich verplaatsen).*

## Demografische uitdaging

Samen met het stadsbestuur keek de visitatiecommissie ook achter de facade van het migratiesaldo. Wie meer in detail de demografische ontwikkelingen beschouwt, stelt vast dat er markante verschuivingen aan de gang zijn. Zo zal binnen tien jaar een derde van de Antwerpse bevolking jonger zijn dan 18 jaar. Tezelfdertijd zal ook een derde van de bevolking ouder zijn dan 60 jaar, met daarbinnen een stijgend aandeel 80-plussers. Het spreekt voor zich dat dit een proactief beleid veronderstelt op maat van de verschillende generaties. Naast de grote leeftijdsverschillen wordt de samenstelling van de bevolking steeds diverser. Antwerpen kent sinds vele jaren een sterke verkleuring met grote groepen Marokkanen en Turken. Een derde van de geregulariseerde asielzoekers in Vlaanderen komt volgens het bestuur in Antwerpen terecht. Het stadsbestuur is van mening dat de toevloed op dit moment zowel urgent als ongecontroleerd is en wil dat de federale overheid op dit vlak maatregelen neemt. De regelgeving rond de gezinshereniging, die ook al de stad Genk aanzette tot uitspraken als “dweilen met de kraan open”, moet voor het Antwerpse bestuur worden verstrengd. Ook het stelsel van de medische regularisatie zorgt voor spanningen in de stad. Autochtone ouderen met een beperkt pensioen stellen zich vragen bij het gemak waarmee vreemdelingen een verblijfstitel bekomen en financiële en materiële steun ontvangen. De instroom van hulpbehoevende nieuwkomers is dermate groot dat er ook een capaciteitsprobleem ontstaat op het niveau van de voorzieningen. “Het stelsel van sociale hulp en voorzorg is in zijn ontwerp niet voorzien op deze instroom van buitenaf en zal kraken onder het gewicht.” Vooral om die reden is het nodig dat de federale overheid ingrijpt, het stelsel waar nodig bijstuurt en de instroom afremt.

*De visitatiecommissie vraagt de federale overheid om in overleg te treden met de grote steden omtrent de onophoudende instroom van vreemdelingen. Een verdere instroom aan het huidige tempo brengt een volwaardige integratie in het gedrang, bedreigt het bestaande voorzieningenniveau (onderwijs, sociale zekerheid, zorg, huisvesting) en roept vragen op over rechten en plichten bij de autochtone bewoners.*

## Onderwijs

Vanuit de bestaande gegevens berekende het stadsbestuur dat de komende jaren massaal in kinderopvang en onderwijs zal moeten worden geïnvesteerd. De bevoegde schepen stelde dat de komende 15 jaar 70 tot 80 basisscholen van gemiddeld 500 leerlingen moeten worden bijgebouwd in Antwerpen. Financieel betekent dit een investering van 1 miljard euro, naar ruimteslag gaat het over 20ha die moet worden gevonden voor bijkomende basisscholen. De verantwoordelijke schepen acht het overigens onmogelijk deze zware doelstelling te realiseren als uitgegaan wordt van bestaande ‘stelsels’ van beleid van de Vlaamse overheid (in casu budgetten).

Om zich daarop voor te bereiden heeft het stadsbestuur een netoverschrijdende task force in het leven geroepen die rapporteert aan de Vlaamse overheid over de behoeften en de problemen die ervaren worden. De Vlaamse overheid hanteert veelal maatstaven (bijvoorbeeld toewijzing op basis van verhoudingen tussen de onderwijskoepels) die adequaat zijn voor Vlaanderen, maar die vaak tekortschieten voor een stad als Antwerpen. Het stadsbestuur heeft daarom dringend nood aan meer autonomie en vrijheid om de uitdagingen in het onderwijs aan te gaan. Soms zit het gebrek aan flexibiliteit ook in kleine dingen. Het gecombineerd gebruiken van sportinfrastructuur door sportclubs en scholen botst bijvoorbeeld op verschillende normen die gelden voor turnzalen en publieke sporthallen.

Problematisch is ook dat de berekening van de onderwijssubsidies gebeurt op basis van het bestaande aantal leerlingen en geen rekening houdt met prognoses (terwijl deze wel voorhanden zijn). De middelen van het Stedenfonds zijn hier een voorbeeld van meer pragmatisme omdat deze met een grotere mate van vrijheid kunnen ingezet worden op strategische projecten.

In de planning van bijkomende onderwijsinfrastructuur houdt het stadsbestuur in de mate van het mogelijke ook rekening met andere functie- invullingen in de toekomst. “Vroeger werden scholen omgevormd tot woningen, nu hebben we ze opnieuw nodig, maar we zullen er rekening mee houden dat ze op termijn opnieuw een andere invulling kunnen krijgen”.

*De visitatiecommissie vraagt aan de Vlaamse overheid om actief mee te nadenken over de nood aan bijkomende opvang- en onderwijs capaciteit in Antwerpen en zich daarbij te verplaatsen in de concrete noden die ervaren worden op het terrein.*

## **Betaalbaar wonen en regie**

Binnen deze demografische context blijft vanzelfsprekend het stadsbestuur mogelijkheden zoeken om betaalbare woningen aan te bieden aan jonge tweeverdieners. Zo'n overheidsingrijpen wordt meer en meer noodzakelijk, gezien de woningprijzen de laatste jaren aanzienlijk sterker stegen dan het gemiddeld inkomsniveau. Uit de analyse van de vastgoedprijzen (1995 tot 2009) blijkt bovendien dat er sterke verschillen zijn op wijkniveau. In de kernstad en grote delen van de randdistricten (bijvoorbeeld Ekeren en Wilrijk) zijn de vastgoedprijzen veel hoger dan gemiddeld. In bepaalde delen van de binnenstad zoals het Zuid zijn de prijzen de laatste 15 jaar in verhouding veel sterker gestegen. Meer recent is dit ook het geval voor het gebied rond Park Spoor Noord en het Eilandje. In vergelijking met andere steden zijn vooral de woningen bijzonder duur in Antwerpen, voor de appartementen is dit minder het geval.

De gemakkelijkste weg om goedkope woningen te realiseren is het volbouwen van Antwerpen, met bij voorkeur kleine wooneenheden. Het stadsbestuur weigert evenwel deze vorm van kwantitatieve aanpak. Het accent ligt op kwaliteitsvolle wijken en (huur)woningen. Het bestuur stelde zichzelf een tempo voorop van 1.000 extra woningen per jaar. Daarnaast mag voor het bestuur betaalbaar wonen niet gelijkgesteld worden met compact wonen. Er moet een voldoende mix blijven in het woningaanbod. Liever de kostprijs drukken door te besparen op de inrichting ('casco' woningen), dan enkel "luciferdoosjes" aan te bieden.

Het stadsbestuur zet een mix van maatregelen in om de betaalbaarheid van woningen onder controle te houden. Tijdens de visitatie kwamen volgende initiatieven aan bod:

- zelf optreden als bouwheer (doorgaans via AG VESPA), in het bijzonder op plaatsen waar weinig interesse is van de privé-sector (Luchtbal, hoekwoningen);
- afspraken maken met ontwikkelaars. Projecten conditioneren en op die manier een aantal sociale klemtonen opleggen aan ontwikkelaars. Op het Eilandje bijvoorbeeld is 75% van de gronden onder voorwaarden verkocht. Door samen te werken met ontwikkelaars kan het bestuur sturend optreden en zo de nodige injecties geven in moeilijke buurten. Deze techniek werd ook toegepast bij de ontwikkeling van Antwerpen-Zuid;
- compenseren binnen projecten. In grotere projecten wordt op duurdere wooneenheden een grotere winstmarge genomen, waardoor een ander deel van de woningen goedkoper kan aangeboden worden. Het principe van 'de sterkste schouders betalen de grootste lasten', waarbij kapitaalkrachtige inwoners helpen om voor andere groepen een betaalbare woning te kunnen realiseren.

In de gevallen waarbij de overheid tussenkomt in het drukken van de verkoopprijs worden terugkoopclausules voorzien zodat goedkope woningen niet snel doorverkocht worden aan een hogere prijs. Het bestuur drukt ook indirect de woningprijs door het bouwen van bijkomende serviceflats voor ouderen (er staan op dit moment 6.500 senioren op de wachtlijst voor serviceflats). Deze wonen vaak in grotere woningen die niet altijd aangepast zijn aan hun noden en leeftijd. Het stadsbestuur en het OCMW investeren in aangepaste woningen en komen tegemoet aan de wens van oudere inwoners om zo lang mogelijk zelfstandig thuis te wonen. Hun grotere huizen komen opnieuw op de markt, wat dan weer interessant is voor jonge gezinnen (en de prijs drukt). Om senioren te overhalen om de stap te zetten naar serviceflats bestaan aantrekkelijke formules. Zo ontwikkelde het bestuur wooncertificaten waarmee de senioren in hun serviceflat kunnen investeren. Zij krijgen daarbij het gebruiksrecht voor een periode van twintig jaar. Bij het overlijden krijgen de nabestaanden het geïnvesteerde bedrag integraal terug (principe van de renteloze lening). Omdat de minimale drempel voor een certificaat op 130.000 euro ligt, wordt er ook gedacht aan de invoering van een sociaal certificaat.

Het stadsbestuur en het OCMW werken via eigen initiatieven en afspraken met private promotoren aan een betaalbaar woonaanbod. De regie en het instrumentarium dat daarbij wordt ingezet wordt door de commissie als een goede praktijk beschouwd voor andere centrumsteden.

## Sociale huisvesting

Antwerpen neemt volgens de burgemeester een 'fair share' van sociale woningen voor haar rekening en zal dat blijven doen. Antwerpen telt op dit moment 12,7% sociale woningen ten opzichte van slechts 7% in Vlaanderen (gemiddeld). De sociale huisvestingsmaatschappijen zijn gemakkelijk toegankelijk voor de burgers en hebben een duidelijk toewijzingsbeleid. De sociale huisvestingsmaatschappijen en het OCMW hanteren een eigen gemeentelijk toewijzingsreglement, waarbij in een aantal gevallen kan worden afgeweken van de standaard toewijzingsregels. Het gemeentelijk toewijzingsreglement creëert de mogelijkheid om rekening te houden met de binding met de stad, met de woonbehoeften van kwetsbare groepen en met de leefbaarheid in de wijken (sociale mix).

Er wordt de voorbije jaren behoorlijk geïnvesteerd in sociale huisvesting, hoewel er netto weinig woningen bijkwamen. Door renovatieprojecten en afbraakwerken van oudere panden gaan er vaak eenheden verloren. In het verlengde van het algemeen woonbeleid is ook inzake sociale huisvesting 'kwantiteit' niet het objectief. Wel wil het stadsbestuur grote concentraties afbouwen en een kwalitatieve verbetering doorvoeren. Het stadsbestuur wil het woonaanbod per wijk meer divers maken en streeft daarom naar een zo groot mogelijke vermenging van sociale huur- en koopwoningen, betaalbare en duurdere woningen.

Op basis van het Grond- en Pandendecreet waarin de verplichting wordt opgelegd om in private woonprojecten sociale woningen te voorzien, zal het aanbod van sociale woningen in de stad de komende jaren geleidelijk toenemen. In nieuwe stadsprojecten wordt gestreefd naar een gemengde samenstelling met telkens een maximaal aandeel van 25% sociale woningen (waarvan 10% koopwoningen) om concentraties te vermijden.

*Kwaliteit en sociale mix zijn sleutelbegrippen in de sociale huisvesting voor Antwerpen. De commissie adviseert het bestuur om de komende jaren leefbaarheid (sociale mix, kwaliteit) én betaalbaarheid in hun samenhang te bekijken. Vanuit dat perspectief kan de komende jaren een evenwichtige uitbreiding van het aanbod van sociale woningen plaatsvinden.*

## 3.2 Werk: Antwerpen wil meer mensen aan het werk

### Evolutie van het effect in cijfers

- Het aandeel werkenden in de bevolking op arbeidsleeftijd bedraagt in Antwerpen anno 2008 60%. Dit betekent dat op 100 Antwerpenaren tussen 15 en 64 jaar er 60 aan het werk zijn; de werkzaamheidsgraad ligt net onder het gemiddelde van de centrumsteden (63%).
- Op 31 juni 2009 telde Antwerpen 29.522 niet-werkende werkzoekenden. In vergelijking met juni 2008 zijn er dat 6.270 meer of een toename met 27%. De werkloosheidsgraad (niet-werkende werkzoekenden / beroepsbevolking) bedraagt 14,4%. De mannelijke werkloosheidsgraad bedraagt 14,7%, de vrouwelijke 14,2%.
- Geslacht: de verhouding mannen - vrouwen in de werkzoekendenpopulatie bedraagt 57,5% versus 42,5%; De stijging is het grootst bij de mannen: tegenover 2008 een stijging van 37%.
- Leeftijd: 19,4% van de NWWZ (5.739 personen) is jonger dan 25 jaar; in 2008 bedroeg het aandeel van de jongeren in de totale populatie 17,8%.
- Origine: 47% van de NWWZ (13.812 personen) is allochtoon.
- Inactiviteitsduur: 60% is minder dan 1 jaar werkzoekend; 40% (11.975) is langer dan 1 jaar op zoek naar werk.
- Studieniveau: 55% is laaggeschoold (16.264) (lager onderwijs, 1ste en 2de graad secundair). Dit aandeel is groter dan in de centrumsteden.
- 22% van de Belgische leerlingen heeft in het lager onderwijs schoolse vertraging opgelopen. Gemiddeld is dit aandeel in de centrumsteden 18%. Bij de niet-Belgen loopt dit aandeel op tot 48% (= gelijk aan het gemiddelde in de centrumsteden). In het secundair onderwijs loopt de schoolse vertraging in Antwerpen bij Belgen op tot 43% (gemiddelde centrumsteden is 32%) en bij niet Belgen tot 78%.
- In totaal volgen 36.531 leerlingen secundair onderwijs in Antwerpen:
  - » Van de Belgische leerlingen kiest de grootste groep voor ASO (22%), vervolgens TSO (19%), vervolgens BSO (19%) en BuSo/DBSO (8%);
  - » Van de niet-Belgische leerlingen kiest de grootste groep voor BSO (25%), vervolgens BuSo/DBSO (14%), vervolgens ASO (11%) en TSO (10%);

*Rapport Stedenfonds 2008-2013 Maatschappelijke effecten en indicatoren: update 2010*

### Hoge werkloosheid

In vergelijking met Vlaanderen vertoont de werkloosheidsgraad in Antwerpen een gelijklopende evolutie. Wel ligt het aantal werklozen (in % van de beroepsbevolking) in Antwerpen dubbel zo hoog (in 2009 14,4 % in Antwerpen, versus 6,8% voor Vlaanderen). Van 2005 tot 2008 daalde de werkloosheidsgraad in Antwerpen van 16,5% tot 11,9%. In die periode werden er 10.000 werkplaatsen extra gecreëerd. Mede door de economische crisis bereikte de werkloosheidsgraad begin 2010 echter opnieuw de 15%. Het is vooral bij de groep van allochtonen dat het werkloosheidsprobleem zich stelt. 58% van de niet-werkende werkzoekenden (nwwz) in Antwerpen is allochtoon (gedefinieerd als inwoners die niet de Belgische nationaliteit hadden bij geboorte), in het bijzonder Marokkaan. De laatste jaren daalt volgens het bestuur evenwel de werkloosheid onder Marokkanen en verschuift het probleem zich naar inwijkelingen uit het Midden-Oosten en uit Oost-Europa. Ook territoriaal is de werkloosheid in Antwerpen niet gelijk gespreid over de wijken en de districten.

Het werkloosheidsprobleem heeft niet zozeer te maken met een gebrek aan jobs, wel met het gebrek van aansluiting van het onderwijs op de arbeidsmarkt. Er is een behoorlijke groep van werklozen die ongeschikt zijn voor de arbeidsmarkt omwille van een lage of onaangepaste scholing. Daarnaast zijn er doelgroepspecifieke problemen in zonderheid bij allochtonen omwille van discriminatie of verschillen in taal en cultuur.

In deze mismatch tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt ligt volgens de commissie een bijzondere uitdaging voor de toekomst (dat overigens niet slechts het stadsbestuur raakt). Er zijn indicaties dat het aantal ongeschoolde jongeren toeneemt, terwijl de arbeidsmarkt steeds hogere scholing vereist. Als deze spanning effectief groter wordt, zullen de bestaande oplossingen, zie hieronder (activering, afstemming) tekortschieten. De commissie heeft geen pasklare oplossing voor dit probleem maar vraagt het bestuur om dit actief op te volgen en tijdig hierrond met deskundigen naar mogelijke oplossingen te zoeken.

*De commissie adviseert om de gebrekkige aansluiting van het onderwijs op de arbeidsmarkt (te lage of onaangepaste scholing) van kortbij te monitoren en tijdig het debat op te starten hoe met dit structureel knelpunt het best kan worden omgegaan. Wellicht kan het stadsbestuur in deze in overleg treden met betrokken partijen in de beleidsnetwerken*

## Focus op activering

Gegeven de hoge werkloosheidscijfers is het de ambitie van het stadsbestuur om de vraag en het aanbod op de arbeidsmarkt beter op elkaar af te stemmen. Het stadsbestuur wil, in nauwe samenspraak met de VDAB en het OCMW, een gecoördineerd werkgelegenheidsbeleid voeren. Ze wil er als regisseur over waken dat de verschillende actoren complementair aan elkaar werken. Ook derdenorganisaties worden betrokken bij het werkgelegenheidsbeleid.

Binnen het beleid van het stadsbestuur en het OCMW vormt activering de sleutel ook in het licht van zekere eigen verantwoordelijkheid van burgers om hun toekomst actief tegemoet te treden, zoals vanuit het schepencollege te beluisteren valt. De aandacht is in hoofdzaak gericht op jongeren, laaggeschoolden en allochtonen. Het stadsbestuur hanteert een breed begrip van activering, met zowel toeleiding naar het bedrijfsleven, de sociale economie als het vrijwilligerswerk, gezien niet alle werkzoekenden of leefloontrekkers geschikt zijn voor de reguliere arbeidsmarkt. Een doorlichting van OCMW-klienten leerde dat 1/3 aan de slag kan op de reguliere arbeidsmarkt, 1/3 daarvoor eerst bijscholing of werkervaring nodig heeft en 1/3 wellicht nooit zal kunnen doorstromen naar de reguliere arbeidsmarkt.

Activering is voor het stadsbestuur en het OCMW van Antwerpen niet alleen een aanbod, maar evenzeer een plicht. Tegenover een begeleidingstraject vanuit de overheid (opleiding of mogelijkheid tot werkervaring) staat voor het Antwerpse stadsbestuur het begrip verantwoordelijkheid (van de burger zelf). Het OCMW van Antwerpen was wellicht het eerste OCMW dat leefloontrekkers inzette bij groenonderhoud en het proper maken van de straten, om op die manier de kloof te dichten naar de reguliere arbeidsmarkt. Voor het stadsbestuur en het OCMW van Antwerpen is dit een concretisering van het “voor wat, hoort wat” principe: de samenleving vraagt iets terug voor wat ze geeft.

Het activeringsbeleid vertaalt zich concreet in een aanbod van werkervaringsprojecten en sociale economie. Samen stellen het OCMW en het stadsbestuur zo'n 1.500 mensen tewerk via artikel 60§7 uit de OCMW-wet. Nog teveel trouwens wordt deze maatregel volgens het bestuur gezien als de opstap naar werkloosheidsvergoeding in plaats van een opstap naar werk. Ook lagen het stadsbestuur en het OCMW aan de basis van de vzw Werkhaven, een sociaal economiebedrijf dat moet zorgen voor een betere doorstroming naar de reguliere arbeidsmarkt. Het is voor het stadsbestuur van essentieel belang om de in- en doorstromingsgraad van de sociale economie op te krikken in de komende jaren. De sociale economie mag geen tewerkstellingssector op zich worden. Goede samenwerking hierrond met bedrijven en werkgeversorganisaties is daarvoor essentieel.

Omdat de Vlaamse middelen voor activering onvoldoende hoog zijn, voorzien het OCMW en het stadsbestuur in bijkomende financiering via stedelijke subsidiereglementen. Het stadsbestuur heeft vooral kritiek op de voorwaarden voor betoelaging die de Vlaamse overheid hanteert. Deze zijn zeer lineair

van aard en houden geen rekening met de kenmerken en de omvang van de doelgroepen in een stad. Volgens het stadsbestuur moet er dringend werk gemaakt worden van een gedifferentieerd model dat afstapt van het Vlaamse gemiddelde als referentie voor betoelaging. Door bijkomende stedelijke financiering te voorzien hoopt het stadsbestuur het aanbod van organisaties die werken aan het wegwerken van jobobstakels verder uit te breiden.

*De visitatiecommissie raadt het OCMW en het stadsbestuur aan om het overleg met het bedrijfsleven te intensifiëren met als doelstelling een snellere en meer effectieve doorstroom te realiseren van de sociale naar de reguliere economie.*

## **Afstemming onderwijs - arbeidsmarkt - bedrijfsleven**

Naast activering, investeert het stadsbestuur ook in toenemende mate in de uitbouw van een goede wisselwerking tussen de arbeidsmarkt, het onderwijs en het bedrijfsleven. Investeren in onderwijs en uitvalpreventie (zie cijfers rond schoolse vertraging in het kader) is preventief en minder duur dan het remediëren van werkloosheid. Het is trouwens noodzakelijk gezien het aantal GOK-leerlingen (leerlingen die aan een of meerdere gelijke kansenindicatoren voldoen) blijft stijgen.

Het stadsbestuur heeft het initiatief genomen om sectorale netwerken op te zetten rond de belangrijkste sectoren (zeven) op de Antwerpse arbeidsmarkt. Bedoeling van dit overleg is de opleidingen beter af te stemmen op de noden op de arbeidsmarkt en waar nodig in te grijpen in de leerprogramma's. Daarnaast worden afspraken gemaakt over het organiseren van stages en inlooptrajecten en worden gezamenlijke campagnes besproken. De bewegingsruimte van het stadsbestuur op het onderwijsveld is niet ongelimiteerd. Op een aantal punten voelt het bestuur zich beperkt door de Vlaamse regelgeving. Zo klaagt het bestuur over de inhoud van bepaalde leerprogramma's die op Vlaams niveau worden bepaald. De commissie begrijpt dat het vastleggen van de leerprogramma's best een Vlaamse bevoegdheid blijft, maar vindt het wel belangrijk dat het overleg en denkwerk dat in Antwerpen gebeurt op sectorniveau (competentieprognoses bijvoorbeeld) kunnen doorstromen naar de Vlaamse actoren die over de leerinhouden beslissen.

Het stadsbestuur bepleit ook meer aandacht voor de initiële studiekeuze van studenten. Ze wil werken aan een meer vraaggerichte studieoriëntatie door ouders te sensibiliseren en de implicaties van keuzes scherp in kaart te brengen. Het stadsbestuur investeert ook in de begeleiding van leerlingen in het deeltijds onderwijs zodat ze een aangepast traject kunnen volgen waardoor hun arbeidsmarktpositie versterkt wordt. De jongeren moeten de kans krijgen hun talenten te herkennen, te benoemen en verder te ontwikkelen. Het stadsbestuur concretiseert dit met de ondersteuning en de versterking van de stedelijke jongerencompetentiecentra (JCC).

Binnen haar interne structuur maakte het stadsbestuur recent de verbinding tussen onderwijs en werk meer tastbaar door de samenvoeging van beide beleidsdomeinen in de stedelijke bedrijfseenheid 'Actieve Stad'. Dat moet in de toekomst de interne samenwerking tussen beide domeinen nog versterken.

*De commissie ondersteunt de keuze van het stadsbestuur om de werkloosheid preventief aan te pakken via investeringen in de schoolloopbaan van jongeren. Hierbij stelt de commissie zich de vraag of er complementair aan de leerprogramma's en de studieoriëntatie, niet nog meer aandacht moet gaan naar het bijbrengen van de juiste attitudes bij jongeren.*

*De commissie adviseert ook om zo vroeg mogelijk in te spelen op achterstellingssituaties. De commissie wil ter inspiratie verwijzen naar praktijken in Genk waar interessante pilootprojecten lopen voor kinderen op voorschoolse leeftijd (kinderen van 1 tot 2,5 jaar).*

### 3.3 Betrokkenheid bij de stad

#### **Evolutie van het effect in cijfers**

- Slechts drie op tien inwoners heeft vertrouwen in de stedelijke overheid. Dat is beduidend minder dan in de andere centrumsteden.
- Slechts vier op tien inwoners is tevreden over de informatiespreiding over en door de stad. Dat is beduidend minder dan in de andere centrumsteden.
- Bijna een op vijf inwoners zegt het afgelopen jaar iets actief gedaan te hebben in zijn buurt. Daarmee scoort Antwerpen het hoogst van alle Vlaamse centrumsteden.
- Slechts twee op tien inwoners voelt zicht voldoende geconsulteerd door de stad. Dit is beduidend minder dan in de andere centrumsteden.

*Rapport Stedenfonds 2008-2013 Maatschappelijke effecten en indicatoren: update 2010*

De indicatoren voor het maatschappelijk effect 'betrokkenheid bij de stad' geven een zeer duaal beeld. De bereidheid om deel te nemen aan het beleid (1 op 2) en meer nog 'actieve betrokkenheid bij de buurt' scoren zeer hoog, terwijl vertrouwen in het bestuur (3/10), consultatie door het stadsbestuur (2/10) en informatiespreiding over en door het stadsbestuur zeer laag scoren. De visitatiecommissie gaat er hieronder verder op in.

#### **Vertrouwen**

Gemiddeld 28% van de inwoners heeft vertrouwen in het Antwerpse stadsbestuur op basis van cijfers uit de Stadsmonitor 2008. Dit is significant minder dan in de andere centrumsteden. Als deze score verder uitgesplitst wordt op wijkniveau, stelt de commissie vast dat het vooral de inwoners in de rand zijn (de districten Deurne, Merksem, Hoboken en Wilrijk) die minder vertrouwen hebben. In Bezali, het meest noordelijke district met de kernen Berendrecht, Zandvliet en Lillo, heeft amper 18% vertrouwen in het stadsbestuur. Alleen de districten Antwerpen en Berchem scoren boven het gemiddelde. De stedelijke Studiedienst Stadsobservatie (SSO) nuanceert deze resultaten enigszins op basis van eigen bevragingen over vertrouwen, waaruit een gemiddelde score zou blijken van 40%.

Het stadsbestuur had tijdens de visitatie geen sluitende verklaring voor deze cijfers maar verwees wel naar het negatieve imago dat volgens hen nog steeds rond 'de stad' hangt. Stedelijkheid wordt in hoofde van vele inwoners nog steeds met problemen geassocieerd. Er is volgens het stadsbestuur ook een relatie tussen de grootte van de stad en de score op de indicator 'vertrouwen' in de Stadsmonitor. Hoe groter de stad, hoe lager de score, omwille van de afstand tussen burger en bestuur. De commissie wil deze stelling (minstens voor een deel) ontkrachten op basis van cijfers die in Gent worden opgetekend rond vertrouwen (en informatiespreiding). Die score(s) liggen namelijk hoger dan het gemiddelde van de 13 centrumsteden.

De commissie meent dat het stadsbestuur de lage score voor vertrouwen ernstig moet opnemen. Drie op tien is te weinig voor Antwerpen, al wil de commissie wel rekening houden met het gegeven dat de score dateert van 2008 en dat ze niet de inspanningen van de laatste jaren reflecteert. Volgens de commissie doet het bestuur er goed aan om het cijfer verder te detailleren (wat gedeeltelijk via de buurtmonitor al is gebeurd) en op basis daarvan initiatief te ontplooien. Uit de wetenschappelijke literatuur weet de commissie dat vertrouwen te maken heeft met tal van factoren, maar vaak is de factor 'afstand' tussen burger en bestuur sterk bepalend. Oplossingen zullen overwegend in die richting moeten worden gezocht (de inzet van politici en diensten op het terrein, de rol van de districten als gedecentraliseerde antennes, het inspraakbeleid, het bereik van de verschillende doelgroepen).

*De commissie adviseert het bestuur om kritisch en gedetailleerd stil te staan bij de lage score voor vertrouwen. Vanuit een grondige reflectie moet het bestuur mogelijkheden onderzoeken om de score te verbeteren.*

## **Informatieverspreiding**

Daarnaast is de tevredenheid over informatiespreiding aan de lage kant (4 op de 10 inwoners is tevreden). Deze bevinding ligt in lijn van cijfers uit de Antwerpse monitor waarbij amper 20% van de inwoners zegt voldoende op de hoogte te zijn van beslissingen van het stadsbestuur. Ook hier zijn er verschillen tussen de districten, die in dit geval samenhangen met het socio-economisch profiel van de inwoners (wat niet het geval was voor het aspect vertrouwen).

Tijdens de visitatie bracht het bestuur deze lagere cijfers in een breder perspectief door te verwijzen naar eigen cijfers en andere bevindingen in de Stadsmonitor. Zo kent het stadsmagazine een penetratiegraad van 40%, voelt 70% van de respondenten zich voldoende geïnformeerd over 'activiteiten in de stad', is 55% van de inwoners voldoende geïnformeerd over de 'voorzieningen' en 53% over de 'nieuwe ingrepen en plannen' in de stad.

*De commissie raadt het stadsbestuur aan om het bereik van de stedelijke informatieverspreiding voldoende kritisch te evalueren. Bijzondere aandacht dient daarbij uit te gaan naar de randdistricten van de stad en de meest kwetsbare groepen.*

## **Tevredenheid over de buurt**

Gemiddeld 16% van de respondenten is actief bezig geweest om iets in zijn buurt of in de stad te verbeteren of te doen (cijfers Stadsmonitor 2008). Het socio-economisch profiel speelt hier duidelijk een rol. De gegoede middenklasse zonder kinderen en de hoogopgeleiden met kinderen blijken in verhouding actiever te zijn in de buurt. Jonge starters en gepensioneerde huurders scoren beduidend lager. Het is duidelijk dat de socio-economische profielen die zelf meer informatie zoeken en bereid zijn mee te praten en te participeren, ook diegenen zijn die zich beter geïnformeerd voelen over verschillende aspecten van het beleid. De commissie waardeert de verregaande inspanningen van het bestuur om informatie te verzamelen op buurtniveau. De buurtmonitor van het stadsbestuur is ook toegankelijk via een aparte website. Het is een instrument om interactief statistieken te raadplegen en te downloaden. Dit kan zowel voor Antwerpen, haar districten, wijken en buurten.

Het stadsbestuur doet belangrijke inspanningen om de participatie in wijken, buurten en verenigingen te stimuleren. Ze zet daartoe dertien lokale teams in met professionelen verspreid over de negen districten. Deze teams organiseren het stedelijk wijkoverleg waarbij inwoners kunnen meepraten over de wijk in het algemeen (wijkfora) en over specifieke projecten (heraanleg van een plein of grotere stadsprojecten). Daarnaast zijn er initiatieven waarbij het stadsbestuur inwoners en buurtverenigingen ondersteunt en stimuleert om het sociaal leven en de cohesie in de buurt te verbeteren zoals het instrument 'Opsinjoren' of de bewonersgroepen. De buurten worden ook actief betrokken bij verfraaiingsacties (buurt aan de beurt) en kunnen terugvallen op een uitgebreid netwerk van dienstencentra (OCMW) en ontmoetingscentra.

Op basis van de Stadsmonitor blijkt dat deze inspanningen lonen. Gemiddeld 73% van de bewoners is tevreden over de buurt. In tegenstelling tot de cijfers voor vertrouwen zijn de respondenten uit de rand in dit geval meer tevreden dan de stadsbewoners. Voor Ekeren tekent de Stadsmonitor maar liefst 86% tevreden respondenten op. Gezien de leefbaarheid in de buurten mede bewerkt wordt door de buurtwerking van het bestuur, ligt hier volgens de commissie zeker een basis om de cijfers voor het vertrouwen in het bestuur te verhogen. Als de commissie naar de cijfers kijkt, wordt in de hoofden van de inwoners de buurt te weinig met de stad en het stadsbestuur geassocieerd. In de communicatie kan deze relatie systematisch onder de aandacht worden gebracht.



*De commissie raadt het stadsbestuur aan verder te bouwen op de tevredenheid van bewoners over hun buurt en in haar communicatie over buurtinitiatieven een systematische link te leggen naar het stadsbestuur als gangmaker.*

## **Participatie en inspraak**

Ondanks de inspanningen van het bestuur voelen slechts 2 op 10 inwoners zich voldoende geconsulteerd. Voor de commissie is dit cijfer verrassend gelet op de inspanningen van het stadsbestuur, maar tegelijk ook niet omdat in de andere centrumsteden gelijkaardige waarden worden opgetekend. Het gemiddelde voor de dertien centrumsteden bedraagt 3 op 10.

Om de inspraak in het beleid te organiseren beschikt het bestuur over een uitgebreid adviesradenstelsel, zoals in de andere Vlaamse steden en gemeenten. Deze kanalen stellen het bestuur in staat de polslag te voelen van tal van belangenorganisaties, maar ze zijn onvoldoende representatief en ze dragen maar beperkt bij tot het bewerken van een draagvlak bij de bevolking. Adviesraden zijn doorgaans grote onbekenden in de steden en horen tot de verouderde vormen van participatie. Burgers zijn mondiger geworden en willen zelf 'aan de bak'. Daarom schakelt ook het stadsbestuur van Antwerpen steeds vaker over op meer directe en rechtstreekse vormen van consultatie, zoals hierboven reeds beschreven werd onder de wijkwerking, maar ook bij stadsprojecten (zie hoofdstuk 6).

Voor het algemeen beleid van het bestuur zijn de interesse en de inbreng van de bevolking relatief beperkt. Het stadsbestuur van Gent deed gelijkaardige ervaringen op in het kader van het proces 'Gent 2020 - Gent over Morgen', al meent de commissie dat ook de manier van aanpakken vaak bepalend kan zijn. Daar moet goed en creatief over nagedacht worden. Jongeren uitdagen om een eigen beleidsplan voor de stad te schrijven, is bijvoorbeeld een alternatieve methodiek die kan aanslaan, naast vele andere vanzelfsprekend. De interesse van de burger is volgens het bestuur wel nadrukkelijk aanwezig als het gaat om de wijk en om fysieke stads- en buurtprojecten. Het stadsbestuur speelt hier op in en heeft in de loop der jaren verschillende participatietrajecten georganiseerd, vaak in experimentele vorm bij gebrek aan voorbeelden. "De Kaaien op tafel" kan daarbij volgens de commissie zeker gelden als goede praktijk gelden. Hierop wordt verder ingegaan in het hoofdstuk stadsontwikkeling (hoofdstuk 6).

Een knelpunt dat door het bestuur wordt aangegeven en waar ook andere stadsbesturen mee blijven worstelen is het bereiken van bepaalde doelgroepen en gemeenschappen. Het lijkt de commissie interessant om hierrond ervaringen uit te wisselen tussen de steden. Het stadsbestuur van Gent organiseert bijvoorbeeld onder het label 'Moeberdoes (acroniem voor Moeilijk bereikbare doelgroepen) inhaaltrajecten voor moeilijk bereikbare doelgroepen. Dit participatietraject wordt beschreven op de website van het Kenniscentrum Vlaamse steden.

De globale indruk die bij de commissie ontstond omtrent beleidsparticipatie is dat het bestuur initiatief neemt, durf toont voor (experimentele) vormen van participatie, maar wellicht nog systematischer kan omgaan met de inspraak van burgers in het beleid. Het stadsbestuur refereert nog vrij sterk aan de representatieve democratie als kader. In het syntheserapport bij de visitaties zal de commissie verder ingaan op de organisatie van inspraak in het lokaal beleid en inzichten en aanbevelingen aanreiken waarmee het stadsbestuur verder aan de slag kan.

## 4. HET STEDENFONDS ALS INSTRUMENT

Tijdens elke visitatie wordt tijd uitgetrokken voor een gesprek over het Stedenfonds als instrument. De visitatiecommissie vraagt het stadsbestuur waar de specifieke meerwaarde van de Stedenfondsmiddelen in bestaat en hoe de samenspraak met de Vlaamse overheid verloopt. Daarnaast kan het stadsbestuur verbetervoorstellen formuleren of input leveren voor de toekomst. De vragen in de onderstaande kadertekst werden gebruikt als leidraad voor de gedachtewisseling.

### STEDENFONDS NU

- Hoe worden de middelen van het Stedenfonds ingezet in de stad? Op welke prioriteiten? Gebundeld of gefragmenteerd?
- Is de hefboomwerking vooral inhoudelijk (bepaalde beleidsthema's) of methodologisch (grensoverschrijdend werken, strategisch handelen ...)?
- Is er nog beleidsruimte voor heroriëntatie van de Stedenfondsmiddelen of zijn ze door de jaren stilaan 'regulier' geworden?
- Is de omvang van de middelen uit het Stedenfonds voldoende om bepaalde effecten op een betekenisvolle manier te bewerken?
- In welke mate heeft de stad bijzondere impulsen ervaren vanuit het Stedenfonds op de volgende thema's (vergelijk met de krachtlijnen Vlaams Stedenfonds): innovatie, geïntegreerd werken, strategische beleidsvoering, resultaatgericht werken?
- Dreigen die effecten verloren te gaan zonder de middelen uit het Stedenfonds?
- Als het Stedenfonds effect heeft geressorteed op een van die terreinen, is het dan nog nodig om daar een stimulerend beleid rond te voeren?
- Aansturing
  - » Biedt de aansturing via de beleidsovereenkomst voordelen voor de steden?
  - » Staat de verantwoordingsplicht (en sanctiemogelijkheden) in verhouding tot de omvang van het fonds?
  - » Is de termijn van zes jaar voldoende?
- Werkt de visitatie als lerende 'evaluatie'methodiek?

### STEDENFONDS IN DE TOEKOMST

- Moet het Stedenfonds sterker worden ingezet op bepaalde welomschreven uitdagingen of beleidsproblemen (impulsfonds)? Of moeten, integendeel, de vrijheidsgraden voor de steden nog verruimd worden?
- Moet een stadsregionale benadering worden gehanteerd?
- Moet het kranse van steden herzien kunnen worden, dynamisch op basis van migratie en sociaal-economische dynamieken?
- Waarom zouden de Stedenfondsmiddelen beter (niet) samengevoegd worden met het Gemeentefonds?

Het stadsbestuur van Antwerpen ontving in 2010 54.703.905 euro uit het Stedenfonds. Dit komt overeen met 4% van de lopende middelen (gewone dienst). Deze middelen worden breed ingezet over tien strategische doelstellingen, verder uitgesplitst in tal van operationele doelstellingen. Het grootste deel van het geld gaat naar twee strategische doelstellingen:

- Strategische doelstelling 8 (26% van de Stedenfondsmiddelen): activeringsbeleid (trajecten voor kansengroepen, competentieontwikkeling);
- Strategische doelstelling 9 (33% van de Stedenfondsmiddelen): woonpromotie, renovatie van woon- en handelspanden door AG Vespa, realisatie serviceflats.

## Over geuren en kleuren

Voor het stadsbestuur is het bestuursakkoord dat bij het begin van de legislatuur werd afgesloten het centrale leidmotief voor het inzetten van de stedelijke inkomsten, los van waar ze komen (belastingen, fondsen, ...). De financiële middelen zijn instrumenteel en zullen het stadsbestuur niet afleiden van haar vooropgestelde doelen. In opvolging hiervan worden ook de Stedenfondsmiddelen ingezet om het strategisch meerjarenplan van het bestuur te realiseren. Het decreet en de regelgeving rond het Stedenfonds laten die flexibiliteit ook toe. Het stadsbestuur kan in de beleidsovereenkomst die ze afsluit met de Vlaamse overheid zelf de accenten bepalen.

Hoewel tijdens de visitatie werd gesteld dat geld “geen kleur of geur” heeft, is de sociale historiek (Sociaal Impulsfonds) van de Stedenfondsmiddelen wel nog herkenbaar in Antwerpen. De Stedenfondsmiddelen worden in hoofdzaak aangewend voor het sociaal beleid (in het bijzonder activering en wonen). In opvolging hiervan wordt de helft van de middelen door het OCMW gebruikt. Zo hebben de Stedenfondsmiddelen een herkenbaar profiel en worden ze complementair ingezet ten opzichte van andere fondsen. De Europese structuurfondsen (EFRO) bijvoorbeeld mikken vooral op mobiliteit en economie, terwijl de middelen uit het federale Grootstedenbeleid voor grootschalige investeringen worden ingezet. Voor het bestuur vergemakkelijkt een duidelijk onderscheid tussen de fondsen ook het beheer ervan. Vanuit die filosofie suggereert het stadbestuur om het Vlaamse en het federale (groot) stedenbeleid, zolang ze naast elkaar bestaan, op elkaar af te stemmen en ervoor te zorgen dat ze complementair zijn in plaats van overlappend.

## Impulsen

Dat de middelen van het Stedenfonds worden georiënteerd in functie van het beleidsplan van het stadsbestuur, betekent niet dat er geen bijzondere stimuli van uitgaan. Het stadsbestuur wees tijdens de visitatie op de volgende impulsen van het Stedenfonds:

- het Stedenfonds, voorafgegaan door het Sociaal Impulsfonds, heeft veel dynamische kernen op gang gebracht (regiecellen rond wonen en stadsplanning, projecten en acties). In de periode van het Sociaal Impulsfonds stonden die aanvankelijk naast de reguliere werking en administratie (vzw SOMA). Inmiddels werden die in de periode van het Stedenfonds geïntegreerd in de stadsorganisatie en in de bredere groep ‘Antwerpen’. Deze beweging heeft de organisatie gedynamiseerd;
- ook thematisch betekende het Stedenfonds de doorbraak voor een aantal nieuwe werkingen, bijvoorbeeld voor het ontmoetingsbeleid. De voorbije jaren werd met behulp van het Stedenfonds de beweging gemaakt van vijf ontmoetingscentra tot inmiddels een ‘netwerk ontmoetingsruimtes’ van 150 panden of 400 zalen. Daarrond werd ook een sociaal economieproject opgezet met ‘sleuteldragers’ die de zalen openen en sluiten, drank aanvullen en een oogje in het zeil houden;
- het Stedenfonds droeg ook in belangrijke mate bij tot de uitbouw van een meer geïntegreerde en strategische beleidsvoering. Er groeide meer samenwerking tussen de diensten en de bedrijven en het bestuur raakte vertrouwd met het sturen op effecten en het werken met doelstellingen en indicatoren. Zie ook verder in het hoofdstuk ‘Strategische organisatie’;
- tot slot benadrukte het stadsbestuur dat innovatie nooit verworven is. Het Stedenfonds verliest zijn innovatieve kracht niet, omdat men doorheen de jaren steeds dieper en verder in de materie gaat. Waar het Stedenfonds in de vorige periode bijvoorbeeld heeft bijgedragen tot de uitbouw van de buurtsportwerking, worden in deze periode verdere stappen gezet om die buurtsportwerking te koppelen aan vrijwilligerswerkingen.

## Beleidsovereenkomst laat maatwerk toe

Het stadsbestuur waardeert binnen het Stedenfonds ook de mogelijkheid om op maat te werken. De specifieke beleidsovereenkomst tussen het stadsbestuur en de Vlaamse overheid laat dit toe. Volgens het stadsbestuur is dit ook meer en meer noodzakelijk. De verschillen tussen de dertien centrumsteden zijn groot.

In het verlengde hiervan vindt het bestuur dat ook de mogelijkheid zou moeten bestaan om de toepassing van de Vlaamse regelgeving te bespreken bij het afsluiten van de beleidsovereenkomst. Dit omdat de Vlaamse regelgeving in Antwerpen soms ervaren wordt als belemmerend en niet adequaat voor het aanpakken van bepaalde maatschappelijke problemen in de stad. Het stadsbestuur onderbouwt haar argument door te verwijzen naar een algemene trend binnen de Europese Unie waarbinnen lokale besturen meer vrijheidsgraden en bevoegdheden krijgen overgeheveld van hogere bestuursniveaus. Het stadsbestuur wil ook meer vrijheidsgraden in de manier waarop ze zich organiseert. Meer flexibiliteit in de rechtspositieregeling zou bijvoorbeeld toelaten om meer competente medewerkers aan te trekken.

## Toekomst

Het Stedenfonds is voor het stadsbestuur absoluut noodzakelijk in functie van de aanpak van grootstedelijke uitdagingen en dient in de toekomst zo mogelijk te worden versterkt. Het stadsbestuur van Antwerpen is voorstander om het Stedenfonds als apart fonds te laten bestaan en niet te integreren in het Gemeentefonds, in het bijzonder “om Vlaanderen wakker te houden”. Door een apart Stedenfonds, wil men alvast vanuit Antwerpen de Vlaamse overheid er attent op maken dat bijzondere aandacht voor de steden noodzakelijk is.

In de toekomst ziet het bestuur het Stedenfonds graag ook wederkerig werken. Wat hierboven reeds werd genoemd: niet alleen het stadsbestuur dat zich engageert ten aanzien van de Vlaamse overheid, maar ook de Vlaamse overheid die zich engageert ten aanzien van de stad, verder dan het verschaffen van subsidies. Als dit laatste het geval zou zijn, is er meteen aanleiding om in het vervolg ook de Vlaamse overheid te visiteren over het door haar gevoerde stedenbeleid.

## 5. STRATEGISCHE ORGANISATIE

Het stadsbestuur van Antwerpen is ver gevorderd op het vlak van strategische organisatie. Het omstandige themastuk gaf de commissie een inzicht in het strategische planningsperspectief en -instrumentarium van het stadsbestuur met de uitdagingen die daarbij horen. Het themastuk bood een gestructureerde en gedetailleerde beschrijving van de uitgangspunten en de doorvertaling ervan naar de organisatie, de samenwerking, de opvolging en de inzet van mensen en middelen. Het gesprek op de visitatiedag leerde de commissie veel over hoe men dit 'strategisch arsenaal' in de praktijk opvat en gebruikt. Beide invalshoeken waren complementair en boden een meerwaarde in het verwerven van een genuanceerd beeld op de strategische organisatie van het stadsbestuur (zowel als theoretische blauwdruk als rijkgeschakeerde praktijk). Tegelijk bood het gesprek ook de ruimte om de planning te plaatsen in het bredere perspectief en de evoluties van de stad als organisatie.

### Rationeel planningsmodel

De eerste onderlegger van de strategische organisatie is de gerichtheid op doelstellingen. Dit vertaalt zich in een rationele kijk op planning en in een instrumentarium van doelstellingenbomen en daarmee samenhangende of daarvan afgeleide middelen (operationaliseringsthema's, jaarplannen, strategiekaarten). Het stadsbestuur hanteert strategische, tactische en facilitaire doelstellingen als richtingaanwijzers op de verschillende niveaus van de strategische planning. Via proces- en projectmanagement wordt afstemming gezocht, ook met de ondersteunende beheersdomeinen zoals personeel en financiële middelen.

Op basis van het plaatsbezoek aan het 'De Coninckplein' werd het de commissie duidelijk dat de strategische methode die zo centraal staat wel belangrijk is als kader, maar minder de besluitvorming stuurt dan de lezing van de themapaper laat uitschijnen. Ook de projecten die tijdens de interessante rondrit door de stad Antwerpen aan bod kwamen, laten zien dat klassieke strategische cycli vaak een relatieve impact hebben. Bovenlokale impulsen werken door (voetbalstadion), conflicten met belangen- en bewonersgroepen bepalen mede de uitkomst (Lange Wapper) en er zijn opportuniteiten en problemen die plots opduiken. Dergelijke complexe besluitvorming staat vaak haaks op de geschetste methodiek. Sterk politiek leiderschap, innovatief vermogen om dossiers te koppelen, netwerken en relaties, financiële middelen, zijn dan sleutelbegrippen. Het aanvoelen is dat gezonde relativering leeft bij de politiek en de top van de ambtenarij (d.w.z. een voldoende respect voor de methodiek zonder de heiligverklaring daarvan en met aandacht voor de beperkingen). Of die even sterk doordringt tot de onderliggende niveaus is minder duidelijk.

*De commissie heeft respect voor het rationeel planningsmodel dat door de organisatie werd opgebouwd. Tegelijk beseft de commissie ook de beperkingen van het instrument. 'Wicked problems' laten zich niet altijd hierin vatten en niet zelden holt de planning de feiten achterna. Een stad verandert op basis van beleidsmakers die nieuwe opportuniteiten zien, verbindingen maken en middelen aanbrengen. De commissie adviseert om het planningskader ook vanuit dit relativerend perspectief te zien en het denken buiten de lijntjes aan te moedigen als motor voor innovatie ('governance'). Die gezonde relativering moet ruimte krijgen in de hele organisatie.*

### Samenwerking in regie, autonomie in operationaliteit

De gerichtheid op doelstellingen is geen exclusief verhaal van de klassieke stadsorganisatie. Het is ook de basis voor het regiemodel binnen wat men de 'Groep Stad Antwerpen' is gaan noemen (alle medewerkers van het stadsbestuur en het OCMW, met inbegrip van de vele verzelfstandigde entiteiten, samen zo'n 20.000 personeelsleden). Het aangehaalde model geeft de entiteiten veel autonomie vanuit een logica van kerncompetenties. Tegelijk past die autonomie in een bredere strategie door het inschakelen van de entiteiten binnen de door het stadsbestuur geformuleerde doelstellingen.

De regie van die doelstellingen ligt voornamelijk binnen de entiteiten met het grootste eigenaarschap. Dit zijn dan concreet directeurs en programmaleiders. Het Antwerpse bestuur lijkt iets minder in te zetten op aparte transversale structuren (in tegenstelling tot bijvoorbeeld het stadsbestuur van Gent met zijn territoriale- of programmaregisseurs). Wel speelt de strategisch coördinator een belangrijke rol in het aansturen van de strategische cyclus. Tijdens de vorige visitatie werden over deze toen nog nieuwe functie (ter vervanging van de adjunct-stadssecretaris) een aantal vragen gesteld. Vandaag stelt de visitatiecommissie vast dat de coördinator met zijn team een belangrijke en erkende rol speelt in het strategisch management vanuit doelstellingen. De commissie heeft waardering voor het sterk uitgewerkte en op doelstellingen gerichte regiemodel van de stad. Dit is wellicht de meest optimale keuze in het licht van de sterke verzelfstandiging die de stedelijke organisatie in Antwerpen kenmerkt. Het brengt eenheid in het geheel. Dat de raden van bestuur van deze verzelfstandigde agentschappen doorgaans het college weerspiegelen (met een extra lid van de oppositie) en in de ondersteunende beheersdomeinen afstemmen (o.m. verloning via een remuneratiecomité) draagt wellicht bij tot de praktische werkbaarheid van dit regiemodel. De commissie meent echter wel dat het niet steeds een evidentie is voor de directeurs van de betrokken eenheden (zowel binnen de stadsdiensten als binnen de verzelfstandigde entiteiten) om tegelijk regisseur te zijn van een aantal doelstellingen en ook de operationele leiding op zich te nemen. Ook het stadsbestuur van Gent loopt tegen dezelfde vaststelling aan.

*De commissie meent dat de regie van transversale doelstellingen binnen de organisatie nog verder dient overdacht te worden. Voor een aantal strategische speerpunten kan worden overwogen om te werken met aparte programmamanagers die geen operationele verantwoordelijkheid hebben. De commissie behandelt dit interne regievraagstuk verder in het algemene syntheserapport bij deze visitatieronde.*

## **Opvolging en rapportage**

De opvolging, de rapportering en de eventuele bijsturing aan de hand van kwartaalrapportages zijn samen met de beleidseffectmeting het sluitstuk van de aanpak die het stadsbestuur hanteert. Zij verdient aparte vermelding omwille van de sterke uitwerking die het bestuur hieraan gegeven heeft en die in het themastuk omstandig besproken wordt. Het gaat dan om een cascade van meer dan 5.000 indicatoren en hun doelwaarden. Om het kwartaal wordt over deze indicatoren gerapporteerd. Niet elke waarde wordt vanzelfsprekend besproken, enkel de 'sleutelkwesities'. Dit zijn opvallende vaststellingen die onder de aandacht van de diensthoofden, de managers of het college moeten worden gebracht (zie ook verder onder de subtitel 'Draagvlak'). De methodiek is bijzonder sterk ontwikkeld en kan in zekere zin dienen als best practice voor andere Vlaamse steden. Precies met de systematische opvolging en bijsturing van strategische doelstellingen, hebben heel wat stadsbesturen het moeilijk. Tegelijk wil de commissie aangeven dat het belangrijk is om de meerwaarde van de monitoring regelmatig onder de aandacht te brengen van diegenen die de informatie moeten verzamelen, zoniet dreigt het draagvlak ervoor binnen de verschillende geledingen van de organisatie af te kalven.

*De visitatiecommissie beschouwt het stadsbestuur van Antwerpen op het vlak van beleidsopvolging en -rapportage als een goede praktijk. Tegelijk meent de commissie dat 'het systeem' belangrijke inspanningen vraagt van de medewerkers. Om het draagvlak binnen de organisatie te verzekeren is het belangrijk om de meerwaarde permanent ten aanzien van de verschillende medewerkers aan te tonen.*

## **Draagvlak**

De commissie meent vast te stellen dat de methodiek van strategische planning wordt gedragen door de sleutelfiguren in de organisatie. Dit is een cruciale factor. Die gedragenheid reikt verder dan de voor de hand liggende steun van een aantal kernleden van het managementteam. Ook uit de reacties van een aantal bedrijfsdirecteuren en vertegenwoordigers van verzelfstandigde eenheden bleek alvast de

centraliteit van dit perspectief in het eigen denken en handelen. De commissie heeft niet kunnen vaststellen of en hoe deze aanpak wordt gedragen op het middenniveau en/of op de werkvloer waar deze instrumenten doorgaans minder gemakkelijk worden geïnternaliseerd en nogal eens als planlast worden ervaren. Een generieke visitatie met een bijhorende panelsamenstelling laat dit dieptezicht niet toe. Het themastuk spreekt alvast over de uitdaging van bottom-up invulling en actie en ruimte voor initiatief op het terrein. Dit zou een aandachtspunt voor het stadsbestuur kunnen zijn bij de interne evaluatie van de eigen aanpak.

De commissie noteerde ook een opvallende gedragenheid voor de strategische benadering bij het politiek bestuur, tijdens de visitatie verpersoonlijkt door de aanwezigheid en de steun van de burgemeester. Het komt de commissie voor dat een substantieel deel van het leiderschap van de burgemeester aan dit verhaal is opgehangen. De politieke steun voor dergelijk perspectief en instrumentarium is doorslaggevend maar zeker niet vanzelfsprekend, zo leert de ervaring in andere steden. Het vergt een andere instelling van beleidsmakers die de politiek in zekere zin op afstand plaatst van de dagelijkse, operationele aansturing van de diensten. De opbouw van de planningscyclus vanuit de bestuursakkoorden (en met een expliciete rol voor de kabinetten) is natuurlijk niet vreemd aan deze instelling. En ook in de opvolging is er ruimte voor politieke (bij)sturing.

Tijdens het gesprek op de visitatiedag werd immers duidelijk dat de rapporteringsflow in dit verband een grote rol speelt. Deze rapportering kan namelijk aanleiding geven tot het formuleren van een aantal sleutelkwesties. Dit zijn kwesties die opduiken bij het niet halen van bepaalde doelstellingen (al dan niet door blokkades of onvoorziene omstandigheden). Deze sleutelkwesties worden binnen de diensten, het managementteam of op niveau van het college (voor belangrijke sleutelkwesties) bediscussieerd en zo mogelijk opgelost. Het gesprek maakte wel duidelijk dat er verschillen bestaan in de mate waarin de leden van het college meegaan in dit verhaal. De relatie tussen de individuele schepen(en) en zijn/haar dienst(en) blijft doorwerken. Van een verkokerd model lijkt over het algemeen echter geen sprake. Dit is een verdienste van het hele college en het managementteam (met een aantal zeer sterke figuren). De commissie beseft dat het systeem van strategische planning en opvolging zoals het binnen de stad werd uitgewerkt politieke leiders vraagt die er kunnen en willen mee omgaan. Het systeem stelt als het ware 'eisen' aan de toekomstige coalities. Vanuit die optiek meent de commissie dat het verantwoord is om niet alleen jonge ambtenaren, maar ook nieuwe politici voldoende vertrouwd te maken met deze manier van werken.

*De commissie raadt aan om het politieke draagvlak voor het planningsinstrumentarium zoals het nu wordt gehanteerd, te verruimen zodat er voldoende garanties zijn voor de continuïteit ervan over legislaturen heen.*

## **Flexibiliteit**

De openheid voor politieke (bij)sturing verwijst naar de tweede onderlegger van de strategische organisatie in de stad, met name flexibiliteit. De concrete vertaling van die onderlegger spreekt minder uit het themastuk, tenzij in de formulering van een aantal uitdagingen die op het eerste gezicht lijken te wijzen op de beperkingen van het rationele perspectief en instrumentarium. Het gesprek tijdens de visitatiedag maakte dit heel wat explicieter, al komt het de commissie voor dat het zwaartepunt in de stedelijke organisatie bij de eerste onderlegger ligt. Flexibiliteit lijkt in de eerste plaats een richtsnoer dat vooral 'instrumenteel' vertaald wordt: gekozen doelstellingen en middelen worden bijgestuurd in functie van opportuniteiten of problemen. De strategische cyclus blijft voorop staan. Dit hoeft zeker niet steeds problematisch te zijn. De ruimte die hierboven al werd aangehaald voor politieke (bij)sturing lijkt een goed evenwicht tussen planmatigheid en flexibiliteit te suggereren. Bovendien lijken de geformuleerde doelstellingen voldoende ruim en aanpasbaar en lopen ze weinig kans op verwarring met de in te zetten middelen (al kan de werkelijke discussie uiteraard hier over gaan).

Toch liggen in de wisselwerking tussen doelmatigheid en flexibiliteit wellicht de grootste uitdagingen voor een model zoals dat door de stad Antwerpen werd gekozen. De commissie begrijpt dat de nadruk op doelmatigheid gezien moet worden binnen de historische evolutie van de stad en haar bestuurlijk weefsel en mee dienst heeft gedaan om de cesuur met voorafgaande politieke keuzes te maken. Flexibiliteit en relativering lijken vooral in de meer recente periode ruimte te krijgen. De basiskeuzes zijn immers voldoende geïnternaliseerd en gedragen. Het stadsbestuur kan duidelijke voorbeelden geven waar die wisselwerking succesvol is en maatwerk toelaat om belangrijke maatschappelijke vraagstukken aan te pakken binnen een bredere visie.

De bespreking van de aanpak voor het 'De Coninckplein' is daar een treffend voorbeeld van. Het plein ligt in de stationsomgeving en werd in 2003 grondig gerenoveerd. Tot op vandaag worden er acties ondernomen om het plein en het buurtleven nieuwe zuurstof in te blazen. Dit dossier toonde de noodzaak van regie (mede) op de frontlijn en om 'sociaal precies' te durven kijken. Niet elke buurt en elk probleem zijn immers gebaat met een standaardaanpak of generieke doelstellingen. Vandaar ook hier de keuze om eerst nauwgezet na te gaan wat, wanneer en door wie op en rond het plein gebeurde. Dit vroeg tevens om een stadsbrede aanpak en een sterk engagement van meerdere stadsdiensten, creativiteit (nieuwe koppelingen), overtuigingskracht (personeelsleden van de bibliotheek dienden hun takenpakket te verbreden), een gezond evenwicht tussen algemene en private belangen, een ruim budget (ook voor de renovatie van panden), een gecoördineerd actieplan (rekening houdend met de doelstellingen van het stadsbestuur), doorzettingsvermogen en blijvende inspanningen (aandacht voor de verschuiving van problematiek, het al opnieuw heraanleggen en deels autovrij maken van het plein, aandacht voor sociale activering). De visitatiecommissie looft de aanpak binnen dit project, maar beseft goed dat het 'De Coninckplein' een soort symbooldossier is geworden waar het stadsbestuur sterk op heeft ingezet. Dergelijke aanpak is niet haalbaar voor vele andere pleinen en dossiers in de stad. Niet alleen vergt dit telkens maatwerk, ook de engagementen van de verschillende betrokken actoren kunnen omwille van de beperkte middelen niet overal even verregaand zijn. Het stadsbestuur erkent dit overigens ten volle.

## **Politiek en planning**

De visitatiecommissie stelde ook vragen over de koppeling van de strategische methodiek met het politiek bestuursakkoord en met de werking in de verschillende districten. Antwerpse politici en ambtenaren maakten duidelijk dat het bestuursakkoord via verschillende gemengde werkgroepen (politici en ambtenaren) wordt vertaald in strategische doelstellingen. Dit geldt ook voor de input vanuit de districten die vaak een verschillende ambitie hebben. Politiek kunnen daar dus andere strategische keuzes worden gemaakt, maar de stedelijke administratie die in de districten opereert, is identiek, namelijk de Antwerpse stedelijke diensten en verzelfstandigde organisaties. Op vraag van onder meer de districten zelf heeft de strategisch coördinator daarom alle districten bezocht en getracht om zoveel als mogelijk afstemming te verkrijgen. Voordeel van deze oefening is dat de verschillende bestuursakkoorden in één doelstellingskader worden gebracht en dat politieke knelpunten vroeger aan het licht komen en bij het begin van de legislatuur kunnen worden gedeblokkeerd.

Antwerpse politici en ambtenaren erkennen het gevaar van een bureaucratische molen en van een te sterke interne focus, maar beklemtonen dat de flexibiliteit van de doelstellingen erg hoog kan, soms moet zijn. Ze ervaren ook de nood zowel aan creativiteit en verandering als aan politieke keuzes en onderhandelingen. De methodiek waarin de doelstellingen centraal staan, wordt daarom als een instrumentarium gezien, niet als een doel op zich. Het college is bovendien voortdurend in staat wijzigingen aan te brengen. Het stadsbestuur beseft tevens dat de nadruk bij de rapportering omtrent het halen van de doelstellingen, niet zelden de belangrijke 'reguliere werking' op de achtergrond kan doen belanden. Toch is volgens Antwerpse actoren deze methodiek juist zo robuust omdat hij is gemaakt door individuen die eigenlijk geen voorstander zijn van een dergelijke aanpak.



## Externe regie

De commissie stelt zich ten slotte de vraag of en hoe deze aanpak ook in externe regie kan gebracht worden. Het planningsmodel lijkt nu vooral betrekking te hebben op de klassieke stadsorganisatie, het OCMW en de vele verzelfstandigde entiteiten die samen het bestuurlijk weefsel uitmaken. Het lijkt geen evidentie om derden hierin in te schakelen of doelstellingen naadloos af te stemmen. Het gesprek op de visitatiedag liet niet toe hier ten gronde op in te gaan. De uitdaging die het stadsbestuur formuleerde omtrent het betrekken van externe stakeholders en de korte discussie over nieuwe maar niet evidente vormen van participatie (naast adviesraden en subsidies en eventueel via nieuwe media) suggereren dat het stadsbestuur dit als aandachtspunt kan meenemen bij de evaluatie van de gekozen aanpak wil zij op strategisch vlak naast 'voor' effectief ook 'van' iedereen zijn. Dit is mee voorwerp van een discussie over de plaats van de participatieve democratie versus of binnen de representatieve democratie.

*Gezien de toenemende publiek-private samenwerking rond tal van maatschappelijke uitdagingen vindt de visitatiecommissie het zinvol dat het bestuur nadenkt over een betrokkenheid van externe actoren in de opbouw en de opvolging van de strategische doelstellingen ('governance'). Dit verhoogt op het eerste gezicht de complexiteit maar hier staat tegenover dat een stadsbestuur niet anders kan omdat het voor tal van dossiers maar beperkte bevoegdheden en middelen heeft en zich dus wel moet verbinden met andere organisaties die ook over doelen en middelen beschikken. Vandaar dat de commissie adviseert om te starten met een experiment waarin een beperkt aantal externe organisaties, waarmee het stadsbestuur afspraken heeft gemaakt, worden betrokken in de operationalisering en opvolging van de strategische doelstellingen en projecten.*

## 6. STADSONTWIKKELING

Het thema 'Stadsontwikkeling' is niet toevallig gekozen als een van de centrale gesprekstema's voor de visitatie. Zoals eerder aangehaald in dit rapport vormen infrastructuur en openbaar domein een rode draad doorheen het bestuursakkoord en wordt de hardware van de stad door het bestuur aangezien als een hefboom om te komen tot een aangename stad. Strategische planning is bovendien voor het bestuur een instrument om meer ordening en samenhang te brengen in de stad.

### Visie en planning

Het Strategisch Ruimtelijk Structuurplan Antwerpen (sRSA) vormt sinds 2006 het kader voor de ruimtelijke ontwikkeling van Antwerpen. Het bevat twee delen:

- een visionair gedeelte, opgebouwd rond een zevental algemene principes die de tijd kunnen doorstaan (waterstad, ecostad, havenstad, poreuze stad, megastad, spoorstad, de dorpen en de metro-pool). Vanuit deze beelden en onderleggers, wordt de visie op de ruimtelijke ontwikkeling opgebouwd. Elk beeld kent zijn doorwerking in het structuurplan en in de reguliere werking;
- een projectgedeelte, ook wel 'het geraamte' genoemd voor de komende 200 jaar (volgens de commissie wel een héél ver perspectief). Daarin worden de grote structuren beschreven waaraan de stedelijke functies worden opgehangen zoals de 'Groene Singel' bijvoorbeeld. Het is binnen dit geraamte dat de beleidsruimte van het bestuur zich situeert. Binnen dit geraamte selecteert het stadsbestuur de projecten die tijdens de legislatuur zullen worden uitgevoerd.

Het Strategisch Ruimtelijk Structuurplan Antwerpen is geen keurslijf van wat kan en niet kan, maar een ontwikkelingsstrategie met perspectief op de lange termijn. Er is flexibiliteit ("de doelstellingen worden gebruikt als knipperlichten") en het systeem wordt gevoed met nieuwe ervaringen vanuit projecten.

Dit langetermijnperspectief is voor de commissie bijzonder belangrijk. Terecht werd tijdens de visitatie gesteld dat de principes en 'het geraamte' van het Ruimtelijk Structuurplan legislatuuroverschrijdend zijn en niet om de zes jaar kunnen bevraagd worden, wel de invulling ervan via projecten. Tegelijk meent de commissie dat het belangrijk is dat het plan zijn levendig karakter behoudt en op gezette tijdstippen voorwerp van debat kan zijn. Op dit moment worden bepaalde aspecten uit het plan opgevolgd (monitoring), maar niet het plan in zijn geheel. De commissie meent dat dit nuttig zou zijn vanuit diverse overwegingen. Vooreerst om bepaalde pijnpunten te detecteren in de voortgang. Ten tweede om het draagvlak te vernieuwen, gezien de snelle wissels in de organisatie en in de stad. Tot slot om beleidsmakers en stedelijke actoren de kans te geven om het plan in relatie te brengen tot actuele thema's of prioriteiten (bijvoorbeeld stadsontwikkeling versus gezondheid).

*De visitatiecommissie adviseert het stadsbestuur om de inhoud van het sRSA levendig te houden via een periodieke evaluatie, terugkoppeling en communicatie met de inwoners. Bijzondere aandacht dient hierbij naar de langetermijnopties te gaan, die bestuursperiodeoverschrijdend zijn. Dit verhoogt de betrokkenheid van en het draagvlak bij de stedelijke actoren in het geheel.*

Tijdens de stakeholdersvergadering kwam ook naar boven dat bepaalde sectorale plannen (cultuur, toerisme, ...) nog maar in beperkte mate of selectief gelinkt worden aan de principes die in het sRSA naar voor worden geschoven. Wellicht is het voor de andere diensten en stadsbedrijven, die zich bewegen binnen een eigen logica, ook niet altijd evident om op eigen houtje de vertaalslag te maken van 'actieve stad' of 'ecostad' naar de eigen context. Mogelijks kan het bedrijf Stadsontwikkeling of het AG Stadsplanning zijn diensten aanbieden aan andere bedrijven om bij de opmaak van strategische documenten mee te denken over de wisselwerking tussen de ruimtelijke uitgangspunten in het sRSA en de sectorale beleidsplannen.

*De visitatiecommissie adviseert het stadsbestuur om de verschillende bedrijven in de stedelijke organisatie te ondersteunen in het linken van hun sectorale ambities aan de inhoudelijke en strategische uitgangspunten van het sRSA.*

## **Geïntegreerde uitvoering**

Naast de visie en de planning was de commissie vanzelfsprekend geïnteresseerd in de soms moeilijke koppeling tussen planning en uitvoering. Vertaalt de visie die door het stadsbestuur werd opgemaakt, zich met andere woorden even consequent in stadsprojecten en in de inrichting van het openbaar domein? Tijdens het stakeholdersoverleg werd immers gesteld dat het stadsbestuur de laatste jaren sterk heeft ingezet op planning maar dat de uitvoering via de diensten soms achter blijft bij gebrek aan bezetting of onvoldoende deskundigheid.

Het bestuur herkent het probleem ten dele, vooral de verschillende snelheid die soms bestaat tussen de autonome agentschappen (AG VESPA bijvoorbeeld) en de stedelijke diensten binnen het Stadsontwikkelingsbedrijf (mobiliteit, beheer en onderhoud openbaar domein, ...). In 2010 vond evenwel een reorganisatie plaats van het bedrijf Stadsontwikkeling, waardoor de organisatie nu sterker is dan voorheen. Bij moeilijke situaties wordt overleg georganiseerd om het probleem op te lossen. De laatste jaren was er ook een instroom van jonge enthousiaste mensen binnen het stadsbestuur, wat de kwaliteit van de procesvoering heeft bevorderd. Via plangroepen en maandelijkse themacolleges rond stadsontwikkeling is er ook een actiever samenspel tussen de betrokken actoren.

Een bijzonder aandachtspunt is de relatie tussen het stadsbestuur en de districtsbesturen (negen). Omdat de districten bevoegd zijn voor het lokaal openbaar domein, geven zij op het terrein vertaling aan de visie op de inrichting van de stad. Gezien de districtsraden en -colleges verder afstaan van centrale planningsdocumenten als het sRSA, is een verhoogde aandacht voor de wisselwerking tussen de districtscolleges, de bedrijfsdirectie district- en loketwerking, het AG Stadsplanning en het bedrijf Stadsontwikkeling noodzakelijk.

Er blijft ook een spanning tussen de sectoraanpak en de gebiedsgerichte aanpak. Een verdere transitie naar een gebiedsgerichte benadering binnen de realisatiecyclus van projecten (visie, planning, organisatie, uitvoering) is aangewezen. Hierbij wordt verwacht van de verschillende sectoren dat ze elk loskomen uit hun 'eigen logica' en in functie van gemeenschappelijke gebiedsgerichte objectieven hun manier van werken aanpassen. Zo kan bijvoorbeeld voor een bepaald projectgebied een specifieke coördinatie worden opgezet waarbij voor elke sector een aanspreekpunt wordt aangeduid.

*De commissie stelt vast dat het stadsbestuur reeds actief investeert in een gecoördineerde uitvoering van ruimtelijke projecten. De commissie adviseert om voor de belangrijke ruimtelijke projecten steeds te vertrekken van een gebiedsgerichte benadering. De diverse betrokken sectoren kunnen op die manier in een vroeg stadium geïntegreerd en gecoördineerd mensen en middelen inzetten, waarbij de kans op een succesvol proces én eindresultaat verhoogd wordt.*

## **Samenspel en regie**

Naast het interne samenspel is vanzelfsprekend de wisselwerking met de externe actoren aan de orde. Het stadsbestuur beschouwt zichzelf als de regisseur van belangrijke stadsprojecten of ruimtelijke ontwikkelingen, maar volgens een aantal stakeholders kan het 'regisserend vermogen' nog verbeteren. Daarbij zou meer aandacht kunnen gaan naar de vorming van partnerschappen, het informeren van de partners en de samenwerking met de private sector. Een specifiek aandachtspunt is de relatie met de Vlaamse overheid. De visitatiecommissie gaat hieronder kort in op elk van deze aspecten.

Wat het vormen van partnerschappen rond projecten betreft, leeft bij de stakeholders de overtuiging dat op maat van elk project een grondiger overweging moet worden gemaakt van de te betrekken partijen. Door strategischer om te gaan met de keuze van stakeholders per project (stakeholdersmanagement), zou het bestuur in een aantal gevallen ook negatieve communicatie kunnen voorkomen vanuit partijen die niet rond de tafel zitten.

Daarnaast verneemt de visitatiecommissie dat de continuïteit van de communicatie aandacht verdient. De communicatie over de voortgang en de status van plannen en projecten kan volgens diverse stakeholders beter. Ook transparantie over de gehele lijn dient te worden verzekerd. In een aantal gevallen horen stakeholders lange tijd niets van een plan of een project, en daarna blijkt er opeens iets besloten te zijn. Dit draagt niet bij tot het draagvlak en daarmee samenhangend de uitvoerbaarheid van een project.

In het verlengde hiervan, worden blijvende inspanningen van het stadsbestuur verwacht om een goed contact met private initiatiefnemers en investeerders te onderhouden. Een transparante en goed opgevolgde communicatie over beleidsopties en ontwikkelingsobjectieven – algemeen en locatiegebonden – is hierbij cruciaal. Op die manier kan het stadsbestuur haar rol als regisseur ten aanzien van de private sector beter opnemen.

Wat minder vlot loopt, is het overleg tussen het stadsbestuur en de Vlaamse overheid. De hierboven aangegeven noodzaak aan permanente herijking en terugkoppeling van de planningsvisie, gevolgd door een geïntegreerde en gebiedsgerichte aanpak op stedelijk niveau, is zonder enige twijfel van tel wanneer ook de Vlaamse overheid op het terrein aanwezig is. Heel wat belangrijke infrastructuren binnen het stedelijk gebied Antwerpen functioneren niet alleen op stedelijk, maar ook op Vlaams of zelfs internationaal niveau. Ze worden dan ook beheerd door het Vlaams Gewest. Een adequate afstemming van technische-, netwerk- en functioneringslogica's enerzijds en de stedelijke woon- en leefomgeving anderzijds vraagt bijkomende inspanningen van beide overheden. Ook hier zal overleg in een vroeg stadium en bij voorkeur gebiedsgericht een betere afstemming mogelijk maken.

## **Participatie en coproductie**

Over de heraanleg van het openbaar domein en over grote stadsprojecten treedt het bestuur in overleg met de bewoners. Voor de organisatie van dit overleg maakt ze gebruik van haar structureel uitgebouwd wijkoverleg met dertien wijkteams in de negen districten. Deze professionals beschikken zowel over de methodiek als over het netwerk die noodzakelijk zijn bij de organisatie van participatie en inspraak.

Er werd de voorbije jaren uitgebreid ervaring opgebouwd met deze rechtstreekse consultatie van bewoners. Dat bracht het bestuur alvast volgende inzichten bij:

- begin geen consultatie op basis van een blanco blad: tijdens de inspraakmomenten die rond het stadspark werden georganiseerd, ervoer het bestuur dat men niet op de bevolking mag afgaan met een blanco blad. Het is belangrijk te kunnen vertrekken vanuit een visie of een ontwerp, anders verloopt het gesprek te weinig gericht;
- inspraak is geen tijdverlies en 'verdient zich terug' in een vlottere uitvoering: tijdens 'De Kaaien op tafel' (maart 2009) werden 97 tafelgesprekken georganiseerd waaraan in totaal 800 inwoners deelnamen. Dit resulteerde in totaal in 18 aanbevelingen (bijvoorbeeld dat de bewoners in het project levendige herinneringen aan het verleden willen behouden). Dit proces heeft tijd en inspanningen gevraagd, maar het bestuur meent dat dit teruggewonnen wordt in de uitvoeringsfase.
- inspraak leidt tot inhoudelijke verrijking van projecten: tijdens consultatiemomenten rond Park Spoor Noord deed de bevolking waardevolle insteken zoals het behoud van het gebouw, de structuur van de paden en de aanleg van een waterpark. Deze onderdelen werden dan ook in de realisatie meegenomen;

- een gedifferentieerde aanpak verhoogt het bereik van de doelgroepen: via een stadsdebat of via werksessie bereik je weinig allochtonen of tweeverdieners. Aanvullend zoekt het stadsbestuur allochtonen op in hun eigen omgeving en werkt het met e-consultatie om jonge tweeverdieners te bereiken.

De inspraak van de bevolking vindt doorgaans plaats op twee momenten: bij het formuleren van de opgave (aanloop naar de projectdefinitie) en bij de uitvoering van het project. De fase tussenin (de beslissingsfase) wordt in handen gegeven van een vakjury en van het bestuur. Dit is legitiem maar mogelijk heeft de lage score op 'betrokkenheid' die de commissie in hoofdstuk 3.3 aan bod bracht, wel met deze aanpak te maken. De burger beseft immers ook op welk moment de lakens worden uitgedeeld en wil precies op dat moment zijn zeg kunnen doen. De commissie raadt het bestuur aan om hierover verder na te denken. De methodiek van het ontwerpend onderzoek laat bijvoorbeeld toe om inwoners of verenigingen verder mee te nemen dan de projectdefinitie. Nu wordt deze methodiek enkel intern gebruikt.

*De commissie raadt het stadsbestuur aan om te onderzoeken in welke mate het de inwoners verder kan meenemen in de besluitvorming rond stadsprojecten. Het sterker betrekken van de bevolking in de fase van de besluitvorming zou het bestuur toelaten om bijkomende deskundigheid aan boord te brengen en de betrokkenheid van burgers te verhogen.*

De commissie is ook zeer te spreken over het natraject dat het stadsbestuur opzet na een participatietraject. Er wordt systematisch naar alle betrokkenen een stand van zaken opgestuurd die de uitkomsten en de aanbevelingen van het debat nog eens op een rijtje zet. De deelnemers worden automatisch opgenomen in het wijkprogramma en het lokale wijkoverleg en worden via deze weg op de hoogte gehouden van nieuwe initiatieven. Het stadsbestuur doet op die manier aan 'klantenbinding' door actieve burgers structureel te betrekken bij elk nieuw initiatief.

Het bestuur zegt geen vast stramien te volgen bij inspraakprocessen en telkens op maat te werken van een project. De commissie waardeert dit maatwerk, maar beseft tegelijk de druk die dit zet op de organisatie. Volgens de commissie is het zinvol om op basis van het type van projecten toch een soort indeling te maken van 'best bruikbare technieken'. Dat vermijdt dat het bestuur telkens opnieuw het warm water moet gaan uitvinden. Deze kapstok is ook waardevol om de ervaringen van het bestuur rond participatiemethoden bij te houden en te verdiepen.

*De commissie is van mening dat het bestuur er goed aan doet om de methodieken die worden gehanteerd inzake projectparticipatie te systematiseren en daarbij aan te geven welke methoden zich het beste lenen voor welk type van projecten. Maatwerk moet het uitgangspunt blijven, maar het is volgens de commissie belangrijk dat de opgedane inzichten worden gekapitaliseerd.*

## 7. BESLUIT VAN DE VISITATIECOMMISSIE

De visitatiecommissie was onder de indruk van wat in Antwerpen gebeurt en hoe de zaken door het stadsbestuur worden aangepakt. Het bestuur is er sterk van overtuigd dat de toekomst aan de steden is en dat het stadsbestuur via haar ingrijpen de dynamiek en de toekomst van het samenleven in de stad kan beïnvloeden ('de maakbaarheid van de stad').

Bij de aanvang van de visitatie schetste de burgemeester drie belangrijke speerpunten voor het bestuur. De visitatiecommissie gebruikt ze graag als kapstok voor dit besluit: het verbeteren van de fysieke infrastructuur, het realiseren van een samenhangend gevoel onder de inwoners en de 'groep Antwerpen' uitbouwen tot een collectief.

### Stadsontwikkeling

Het stadsbestuur van Antwerpen beschouwt de fysieke en ruimtelijke ingrepen als de belangrijkste hefboomen in de ontwikkeling van de stad omdat ze rechtstreeks het beeld en de beleving van de stad bepalen. De aanpak van het Eilandje met het Museum aan de Stroom en de heraanleg van Park Spoor Noord zijn gekende voorbeelden die dit illustreren. Tijdens de visitatie kon de commissie kennis maken met de herontwikkeling van de omgeving van het 'De Coninckplein', waaruit ook bleek hoe de fysieke ingrepen gekoppeld worden aan sociale projecten en op die manier leiden tot een opwaardering van stadsdelen in al hun aspecten (ruimtelijk, economisch, cultureel en sociaal).

Het element infrastructuur wordt ook sturend ingezet in het woonbeleid. Via de opwaardering van het patrimonium sociale woningen streeft het bestuur naar een betere sociale mix in de wijken. Ook in toekomstige woonprojecten bedraagt het maximaal aandeel van sociale woningen 25% (waarvan 10% koopwoningen) om concentraties te vermijden. Hoewel de woningprijzen de voorbije jaren aanzienlijk zijn toegenomen, waakt het bestuur over een te massale uitbreiding van het woonaanbod. Kwaliteit primeert boven kwantiteit. Om het wonen voor jonge gezinnen betaalbaar te houden hanteert het bestuur een eigen instrumentarium waarbij afspraken worden gemaakt met ontwikkelaars, eigen gronden worden gevaloriseerd of woningen van ouderen worden vrijgemaakt via de bouw van serviceflats. Daarnaast realiseert het bestuur via AG Vespa eigen projecten op plaatsen waar minder belangstelling is vanuit de private markt.

### 't Stad is van iedereen

Het stadsbestuur wil ook het gevoel van samenhang teruggbrengen in de stad. Met de campagne 't Stad is van iedereen' wil het bestuur een positief wij-gevoel creëren onder de inwoners. De visitatiecommissie ondersteunt de zienswijze van het bestuur om de burger meer verantwoordelijkheid te geven in het functioneren van de stad. In het initiatief 'Opsinoren' of 'buurt aan de beurt' worden bewoners gestimuleerd om zelf de handen uit de mouwen te steken.

Ondanks de initiatieven van het bestuur op het vlak van communicatie en inspraak, blijven een aantal scores in de Stadsmonitor aan de lage kant. Op de indicatoren 'vertrouwen in het stadsbestuur', 'consultatie door het stadsbestuur' en 'informatiespreiding' scoort Antwerpen aan de lage kant. Voor een deel gerelateerd aan de omvang van de stad, anderzijds doen de cijfers vermoeden dat er nog teveel onverschilligheid bestaat, dat bepaalde doelgroepen niet worden bereikt of vinden dat ze te weinig worden gehoord. De commissie adviseert om deze signalen grondiger te onderzoeken en de actuele inspanningen op het vlak van communicatie en inspraak te evalueren vanuit dat perspectief en te overwegen om het participatiebeleid uit te bouwen.

## Een collectief

Het derde speerpunt van het bestuur heeft te maken met de interne organisatie. De visitatiecommissie ontmoette in Antwerpen een sterk collectief. De voorbije jaren werd ook sterk geïnvesteerd in de professionalisering van het ambtenarenkorps. Het viel de commissie op dat de verkleuring van de stad zich nog weinig vertaalt in het personeel, ook politiek. Dat lijkt de commissie zeker een aandachtspunt voor de toekomst.

De 'groep Antwerpen' telt in totaal 20.000 mensen en staat voor alle entiteiten die te maken hebben met het lokaal bestuur: de stadsadministratie in de enge zin, het OCMW, de lokale politie en de brandweer, de gemeentebedrijven en de stedelijke vzw's. Gezien de omvang van dit apparaat is het risico van gefragmenteerd beleid behoorlijk groot.

Het instrument van de strategische planning wordt daarbij als bindmiddel ingezet. Over de entiteiten heen bestaat consensus over een gemeenschappelijke set van doelstellingen die via kwartaalrapportages worden opgevolgd. De commissie formuleerde daarbij een aantal aandachtspunten. Het bestuur moet zich bewust zijn dat de rationele planning zoals ze wordt gevolgd, zelden een motor is voor innovatie. Vanuit dat licht moet het voldoende flexibel worden gehanteerd. Ook de omvang van 'het apparaat' (5.000 indicatoren) verdient aandacht in functie van een maximaal draagvlak bij medewerkers en bestuur. De commissie vraagt tot slot om permanente aandacht te besteden aan het draagvlak bij politici, zodat continuïteit verzekerd wordt over legislaturen.

## Signalen naar de hogere overheden

De relatie met de Vlaamse overheid en de impact van de federale regelgeving kwamen geregeld aan bod tijdens de visitatie. Uit de bespreking bleek alvast dat er nog behoorlijk wat verbetermogelijkheden zijn in het samenspel tussen de besturen ('multi-level governance').

Het lijkt de visitatiecommissie essentieel dat de hogere overheden beter luisteren naar de ervaringen van onderuit en zich beter inleven in de situatie van de actoren op het terrein. De generieke regelgeving blijkt vaak niet aangepast aan de toenemende diversiteit in de steden. Het bestuur noemde de beleidsovereenkomst in het kader van het Stedenfonds een mogelijkheid om meer flexibiliteit overeen te komen (maatwerk) tussen de steden en de Vlaamse overheid.

Het stadsbestuur hield ook een sterk pleidooi naar de federale overheid om de regelgeving rond migratie- en asielbeleid bij te sturen. Een verdere instroom aan het huidige tempo levert tal van bestuurlijke en andere vraagstukken op (die ook vanuit het OCMW gekend zijn en verwoord worden), brengt een volwaardige integratie in het gedrang en bedreigt het bestaande voorzieningenniveau. Er kan ook maatschappelijke splijtstof ontstaan.

## 8. BIJLAGEN

### 8.1 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 (UGent)  |
| 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   |

*Noot: 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.*

### 8.2 Aanwezigen bij het stakeholdersgesprek stadsontwikkeling

Ter voorbereiding van de visitatie vond op 24 maart 2011 een gesprek plaats met private stakeholders rond het thema 'stadsontwikkeling'. Hieronder staat een opsomming van de personen die aan dat gesprek hebben deelgenomen. De visitatiecommissie wil hen in het bijzonder bedanken voor hun medewerking.

- Peter Aerts (Unizo);
- Alon Amar (Project 2);
- Dirk Bulteel (VOKA);
- Manu Claeys (Straten Generaal);
- Bennie Forier (Woonhaven);
- Koen Kuylen (Antwerpen aan 't woord);
- Peter Renard (Vlaamse vereniging voor ruimte & planning);
- Rudi Smis (Samenlevingsopbouw stad Antwerpen);
- prof. ir. Jef Van den Broeck (Gemeentelijke Commissie voor Ruimtelijke Ordening);
- Bob Van Reeth (AWG architecten cvba);
- An-Rose Vandewinckele (Levanto);
- Pieter Vanhout (Vooruitzicht);
- Lode Waes (Vanhaerents);
- Erik Wieërs (Welstandscommissie).

Als gespreksleiders traden op: Joris Scheers (Vlaamse Overheid, Departement Bestuurszaken - Vastgoedbeleid) en Willem de Laet (manager IDEA Consult). Beiden maakten deel uit van de visitatiecommissie.



## 8.3 Dagverloop en agenda visitatie Antwerpen op 5 en 6 mei 2011

### Dag 1: Donderdag 5 mei 2011

| Tijdstip         | Onderdeel   | Inhoud  | Betrokkenen   |
|------------------|---|---|---|
| 9.00 uur         | Aankomst met koffie   | Informele ontmoeting, aan receptietafels, zodat er een gemeenschappelijke kennismaking kan plaatsvinden tussen het visitatieteam en de vertegenwoordigers van de stad.  | Visitatiecommissie en managementteam                              |
| 9.45 uur         | Actuele en toekomstige maatschappelijke uitdagingen en strategische keuzen                                | <p>Gespreksronde waarbij we stil staan bij de maatschappelijke effecten (zie verder) die de stad formuleerde in de beleidsovereenkomst 2008-2013 i.h.k.v. het Stedenfonds.</p> <p>We bespreken per maatschappelijk effect:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Welke evoluties stellen we vast met betrekking tot het nagestreefde effect?</li> <li>• Werden de operationele doelstellingen (prestatie 2009) gehaald die men in functie van deze effecten had vooropgesteld in de beleidsovereenkomst? (gehaald, niet gehaald)</li> <li>• Indien het effect negatief evolueerde: kunnen we als stad de trend ombuigen? Hoe kan het stadsbestuur beter grip krijgen op de situatie? Moeten de doelstellingen worden bijgestuurd?</li> <li>• Indien het effect positief evolueerde? Heeft de stad daar een significant aandeel in? Kunnen we dat aantonen? Waren het de acties i.h.k.v. het stedenfonds die het verschil maakten of andere initiatieven vanuit de stad die een rol speelden?</li> </ul> <p>Afsluiter: de stad Antwerpen formuleerde 4 prioritaire maatschappelijke effecten waarop ze met het stedenfonds wil ingrijpen. Zijn er (of verwachten we) sinds de opmaak van de beleidsovereenkomst (2008) andere of nieuwe maatschappelijke evoluties waar we willen op ingrijpen?</p> | Leden van het college van burgemeester en schepenen               |
| 11.45 uur        | Koffiepauze   |   |   |
| 12.00 uur        | Het Stedenfonds als instrument  | Open gedachtewisseling over het Stedenfonds als instrument voor stedenbeleid: noodzaak en omvang, het hefboomkarakter, de inhoudelijke oriëntatie ervan, de voorwaarden waaronder het wordt aangeboden (toepassing) en eventuele gewenste bijstellingen.  | Leden van het managementteam                                      |
| 12.45 uur        | Verplaatsing naar Permeke (De Coninckplein)+ lunch  | Middagmaal onder de vorm van een walking diner, zodat er veel uitwisseling kan plaats vinden tussen de aanwezigen.  | Alle betrokkenen die deelnemen aan de visitatiedag.               |
| 14.15 -17.00 uur | Themagesprek strategische organisatie Inclusief locatievoorbeeld: De Coninckplein (Grond en Pandenbeleid) | 14u15: case De Coninckplein<br>15u00: themasessie strategische organisatie  | burgemeester en kabinet<br>Betrokken leden van het managementteam |

## Dag 2: Vrijdag 6 mei 2011

| Tijdstip        | Onderdeel   | Inhoud   | Betrokkenen   |
|-----------------|---|--|---|
| 9.00-10.30 uur  | Rondrit (vertrek aan ballie Hotel)                          | Rondrit langs een aantal stadsontwikkelingsprojecten   | Betrokken verantwoordelijken van managementteam, diensthoofden en veldwerkers |
| 10.30 uur       | Themasessie stadsontwikkeling (MAS)                         | Themasessie stadsontwikkeling<br>Agenda, zie verder in dit dossier   | Betrokken verantwoordelijken van managementteam, diensthoofden en veldwerkers |
| 13.00 uur       | Lunch / Intern werkoverleg<br>visitatiecommissie (stadhuis) | Kort werkoverleg waarin de leden van de visitatiecommissie hun bevindingen afstemmen.  | Visitatiecommissie  |
| 13.30-14.30 uur | Plenaire afsluiting + receptie (Stadhuis)                   | 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 deelnamen aan de visitatiedag.                           |

## 8.4 Aandeel Antwerpen in het Stedenfonds

|              | <b>Inwoners<br/>2008</b> | <b>Gecumuleerde<br/>trekkingsrech-<br/>ten beleids-<br/>overeenkomst<br/>2008-2013 (in<br/>euro)</b> | <b>Trekkingsrecht<br/>2008 uit<br/>Stedenfonds<br/>(in euro)</b> | <b>Uitgaven<br/>gewone dienst<br/>(rekening<br/>2008) in euro<br/>*</b> | <b>% Stedenfonds<br/>2008 / Uitga-<br/>ven gewone<br/>dienst 2008</b> |
|--------------|--------------------------|--|--|---|---|
| Aalst        | 78.271                   | 12.947.676   | 2.271.847  | 106.247.307   | 2,1%  |
| Antwerpen    | 472.071                  | 292.744.200  | 50.678.593   | 1.253.981.765   | 4,0%  |
| Brugge       | 117.073                  | 19.052.208   | 3.334.241  | 186.386.229   | 1,8%  |
| Genk         | 64.294                   | 32.806.638   | 5.467.773  | 92.138.374  | 5,9%  |
| Gent         | 237.250                  | 148.812.480  | 25.703.043   | 595.470.539   | 4,3%  |
| Hasselt      | 71.543                   | 11.086.560   | 1.967.855  | 105.403.332   | 1,9%  |
| Kortrijk     | 73.941                   | 12.977.430   | 2.250.474  | 104.691.078   | 2,1%  |
| Leuven       | 92.704                   | 16.579.200   | 2.889.584  | 147.889.316   | 2,0%  |
| Mechelen     | 79.503                   | 22.687.266   | 3.781.211  | 117.744.784   | 3,2%  |
| Oostende     | 69.175                   | 24.804.090   | 4.134.015  | 119.977.444   | 3,4%  |
| Roeselare    | 56.547                   | 8.829.198  | 1.568.730  | 79.943.467  | 2,0%  |
| Sint-Niklaas | 70.450                   | 11.037.486   | 1.952.019  | 98.637.477  | 2,0%  |
| Turnhout     | 40.070                   | 7.133.598  | 1.234.015  | 63.375.421  | 1,9%  |
| VGC          | 1.119.348                | 69.522.000   | 11.992.600   | 138.990.000   | 8,6%  |
| Totaal       | 2.642.240                | 691.020.030  | 119.226.000  | 3.210.876.533   | 3,7%  |

Bron: Agentschap Binnenlands Bestuur, [www.lokaalstatistieken.be](http://www.lokaalstatistieken.be)

Noot: 2008 wordt als referentiejaar genomen, omdat voor dat jaar uniforme gegevens (dezelfde bron voor alle steden) beschikbaar zijn om het aandeel van het Stedenfonds te bepalen in de lopende uitgaven (uitgaven gewone dienst).

## 8.5 Aanbevelingen visitatiecommissie van 2005

Hieronder worden de belangrijkste aanbevelingen weergegeven uit het visitatierapport van 2005.

- Strategische organisatie: de indruk leeft dat de laatste tijd, vanuit noodwendigheid, zeer veel is geïnvesteerd in het 'normaliseren' van de verhoudingen en de kaders aan de top, veel minder in het beluisteren van de basis van de organisatie of van het bottom-up ondersteunen van initiatief. Ook het maatschappelijk middenveld vindt dat het overleg met de stad voor verbetering vatbaar is. Het kritieke punt is wel dat de stadsorganisatie voldoende zorg moet hebben om de praktijken en de visies van het middenniveau als grondstof voor debat mee te nemen.
- Strategische organisatie: intern domineert, nog meer dan de organisatie naar buiten de indruk geeft, een circuit van papieren. Vanaf het middenniveau van de organisatie wordt dit als een sterke planlast ervaren, volgens sommigen kan hier tot 20 % tijd worden bespaard. Deze wat verborgen kant van de organisatie is door de commissie niet ten gronde bekeken, maar er lijkt meer dan reden tot zorg en kritische interne reflectie.
- Regie: de commissie heeft vastgesteld dat een algemeen debat over regie vrij zinloos is. In de verschillende beleidsdomeinen is een gedifferentieerd debat nodig: de contexten verschillen, de geschiedenis van de stad op de verschillende beleidsdomein is anders, de maatschappelijke verhoudingen verschillen.
- Wijken: op domeinen zoals sociale cohesie en wijkleefbaarheid, die zelf al zeer breed omschreven zijn, is er sprake van een strijd tussen de regisseurs. Er zijn teveel actoren die bepaalde opdrachten claimen. Hier gaat het eerder om te weinig uitvoerders en te veel aanstuurders. De lokale actoren

ervaren de ontwikkelingen bij de stad als te weinig gestuurd, te weinig gesteund (het Stedelijke Wijkoverleg), onduidelijk, richtingloos.

- De externe partners waarderen de visie-ontwikkeling bij het OCMW maar geven aan soms nog duidelijkheid en standvastigheid te missen in de strategische keuzes en dat straalt dan af op de communicatie vanuit het OCMW. Die is bij wijlen versnipperd, tegenstrijdig. Men waardeert de wil tot bijsturen en men ziet tezelfdertijd dat deze bijsturing ook intern vaak nog op een labiel draagvlak steunt.
- De externe partners geven aan, met begrip voor de moeilijkheden, dat de interne coördinatie nog een stuk beter kan. Het valt ook op dat zij het OCMW als een sterk centraal geleide organisatie blijven ervaren. Dat heeft voordelen omdat men de huidige top als toegankelijk ervaart, maar het heeft zeker ook nadelen voor de snelheid van handelen en voor het maatwerk dat nodig is om gedecentraliseerd te kunnen werken. Die spanning duikt op: tussen de traditie en ook wel de noodzaak van centrale sturing en de toenemende druk om gedecentraliseerd maatwerk te leveren in wijken, in sectoren, rond projecten, in instellingen. Dat zou wel eens het centrale thema kunnen worden in een volgende fase van het veranderingstraject.
- Niet alleen in Antwerpen maar ook in andere steden trof de commissie een interessante spanning aan: een stad met een herwonnen zelfvertrouwen lijkt zich in een eerste fase op zichzelf terug te plooiën. Dat trof de commissie in Antwerpen eerder bij de stad dan bij het OCMW aan. Het lijkt een begrijpelijke reflex en er is werk genoeg in de eigen organisatie. Toch is het open houden van de maatschappelijke dialoog meer dan ooit een kritische succesfactor voor succesvol beleid: inspelen op maatschappelijk initiatief van burgers en burgerorganisaties, ruimte laten voor aanpak en projecten vanuit het maatschappelijk middenveld. Als de commissie dan toch nog eens mag terugkomen, neemt ze dit alvast als aandachtspunt mee voor een volgende visitatieronde.





[www.thuisindestad.be](http://www.thuisindestad.be)