

SINT-NIKLAAS

RAPPORT VAN DE VISITATIECOMMISSIE STEDENFONDS 2011

VAN ACTIEF NAAR PROACTIEF BESTUREN EN KRACHTIG SAMENSPEL

INHOUD

1	Situering van de visitaties	3
2	De visitatie van Sint-Niklaas	5
3	Strategische koers en bestuurlijke organisatie	6
4	De effecten in de beleidsovereenkomst	8
4.1	Aantrekkelijke en betaalbare woonstad	8
4.2	Duurzaam vervoer en verkeersleefbaarheid	10
4.3	Participatie en buurtwerking	11
4.4	Verhoogde participatie aan cultuur en vrije tijd	13
4.5	Versterkte economische bedrijvigheid	14
5	Het Stedenfonds als instrument	16
6	Bestrijding van kansarmoede	18
7	Duurzaamheid, rationeel energie- en materialengebruik	20
8	Besluit van de visitatiecommissie	23
9	Bijlagen	24
9.1	Leden van de visitatiecommissie Sint-Niklaas	24
9.2	Aanwezigen bij de stakeholdersgesprekken	24
9.3	Dagverloop en agenda visitatie Sint-Niklaas op 24/01/2011	25
9.4	Aandeel van Sint-Niklaas in het Stedenfonds	27
9.5	Aanbevelingen van de visitatiecommissie in 2005	27
9.6	Handreiking om te werken aan vertrouwen in bestuur	28

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 steden. 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 steden en het 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 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 het stadsbestuur, 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 ambtenaren ter plaatse (visitatie);
- aanvullende informatie en documenten die het stadsbestuur heeft verstrekt.

2 DE VISITATIE VAN SINT-NIKLAAS

De visitatie in Sint-Niklaas was de eerste in de reeks en was voor het visitatieteam meteen de vuurdoop. Ze vond plaats op 24 januari 2011. Een overzicht van de leden van de visitatiecommissie van Sint-Niklaas is als bijlage achteraan in dit rapport opgenomen.

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

- aspecten van strategische organisatie, meer in het bijzonder de evolutie die het stadsbestuur onderging in relatie tot de aanbevelingen die in het visitatierapport van 2005 werden geformuleerd;
- de maatschappelijke effecten en de strategische doelstellingen die de stad vooropstelde in de beleidsovereenkomst 2008-2013;
- het Stedenfonds als instrument voor stedenbeleid;
- het thema 'duurzaamheid' en het thema 'kansarmoede'. Beide thema's werden door het managementteam van Sint-Niklaas (en bevestigd door het college van burgemeester en schepenen) bewust gekozen, omdat ze voor het team belangrijke uitdagingen vormen voor de komende jaren, die bovendien verdere verdieping vragen in de organisatie. Het gaat telkens om horizontale thema's die een draagvlak vereisen bij het voltallige college en het managementteam, alsook buiten de organisatie. Omdat de vorige visitatie een bewustwording rond strategische organisatie op gang had gebracht, hoopten de stedenfondsscoördinator en het managementteam dat deze visitatie een meer gedragen en consequente aanpak zou kunnen inluiden van een beleid ten aanzien van duurzaamheid en kansarmoede.

Een uitgebreide agenda is opgenomen als bijlage. Dit visitatierapport volgt de structuur van de besprekingen. De aanbevelingen van de visitatiecommissie worden cursief weergegeven zodat ze gemakkelijk kunnen worden teruggevonden.

Vóór de visitatie

Het voortgangsrapport dat Sint-Niklaas opstelde voor de visitatie, was zakelijk en behandelde de vragen zoals de Vlaamse administratie dat gevraagd had. Formeel was er weinig op aan te merken, al bleef de diepgang beperkt en zag de visitatiecommissie wel graag wat meer strategische vooruitzichten.

De kwaliteit van de themapapers die de stad had voorbereid, was wisselend. De paper over kansarmoede viel wat tegen, aangezien die beperkt bleef tot een sterkte-zwakteanalyse van het lokaal armoedebeleid in Sint-Niklaas. De paper over duurzaamheid straalde meer energie en bezieling uit. Bij het opstellen van die laatste paper waren ook meer mensen betrokken, namelijk de adviseur Duurzaamheid, de cel Duurzaamheid (een drietal mensen binnen de dienst Milieu) en de werkgroep Duurzaamheid (organisatiebreed, met onder meer ook de stadsarchitect).

Op 17 december 2010 vonden twee ontmoetingen plaats met stakeholders. Die verliepen in een zeer open sfeer. Leden van de visitatiecommissie maakten kennis met gemotiveerde actoren op het terrein, die waardevolle input aanreikten voor het latere gesprek met het stadsbestuur.

3 STRATEGISCHE KOERS EN BESTUURLIJKE ORGANISATIE

Het thema 'strategische organisatie' werd tijdens de visitatiedag niet in een aparte themasessie behandeld. Niettemin kwam het regelmatig aan bod, ter inleiding tijdens de voormiddagsessie met het college van burgemeester en schepenen, maar ook tijdens de besprekingen van de thema's 'kansarmoede' en 'duurzaamheid' met ambtenaren in de namiddag. Beide thema's zijn namelijk horizontale uitdagingen, die een belangrijke uitdaging inhouden voor de bestuursstijl en -organisatie.

Witboek van het stadsbestuur van Sint-Niklaas

Dat witboeken al langer bestaan dan het recente witboek 'Interne staatshervorming' van de Vlaamse Regering, illustreert het stadsbestuur van Sint-Niklaas. Na het eerste witboek in 2000, kwam er een tweede in 2007 op initiatief van de huidige coalitie. Daarin beschrijft het stadsbestuur zijn plannen: een lijvig beleidsplan van een kleine 100 bladzijden, waarover ook het maatschappelijk middenveld werd geconsulteerd. Tijdens de visitatie stelde het college dat het witboek richtinggevend is voor de huidige bestuursmeerderheid en de dagelijkse beleidsvoering. De visitatiecommissie stelde vast dat dit zeker voor de grotere projecten het geval is.

Anderzijds blijft het witboek een eerder politiek document en is de doorvertaling in strategische en opvolgbare doelstellingen nog maar beperkt uitgewerkt. In 2010 was er een eerste grondige evaluatie, waarbij vooral de inspanningen werden geëvalueerd. Er zijn immers geen indicatoren aan de doelstellingen gekoppeld en ook de capaciteit voor analyse en opvolging van resultaten binnen de organisatie is te beperkt. Met de invoering van de nieuwe beleids- en beheerscyclus (BBC) kan het bestuur hier een belangrijke stap vooruit te zetten.

Strategische focus

Het witboek dient vooral als referentiekader; daarnaast voert het stadsbestuur van Sint-Niklaas vooral een pragmatische koers. Dat is in eerste instantie positief, maar het gevolg ervan is dat de focus van het stadsbestuur zich vooral richt op de korte en de middellange termijn. Er is nog groeimarge op het niveau van de langetermijnplanning en de toekomstige positionering. Hoe wil Sint-Niklaas er over 25 jaar uitzien? Een centrumstadje met van alles wat? Gent of Antwerpen in het klein? Wil het in de eerste plaats een gezellige woonstad zijn, met een jong profiel (duurzaamheid, speelvoorzieningen, evenementen)? De zaadjes voor een verdere verdieping van de identiteit zijn zeker aanwezig. Het zouden de fundamenten kunnen zijn voor een ambitieus toekomstproject op de langere termijn.

De commissie adviseert het bestuur om verder vooruit te kijken dan vandaag het geval is, om meer proactiviteit op dat vlak aan de dag te leggen en een positief onderscheidende identiteit voor de stad uit te bouwen.

Proactieve bestuursstijl

Een opvallend en vaak terugkerend element in de gesprekken die de visitatiecommissie heeft gevoerd, is de toch wat volgzaam houding van het stadsbestuur. Het witboek geeft aan waar het college naartoe wil, maar de bestuurders hebben maar een beperkte 'antenne' voor nieuwe (maatschappelijke) ontwikkelingen die zich binnen de stad (zullen) voordoen. Veel eigen initiatieven zijn een reactie op gebeurtenissen of al ontstane situaties.

De visitatiecommissie adviseert het stadsbestuur om ook tijdens de bestuursperiode periodiek 'metingen' en prospecties te laten uitvoeren over het stedelijk functioneren. Dat geeft het stadsbestuur de mogelijkheid om het beleid tussentijds bij te sturen. Het biedt ook de mogelijkheid om proactief in te spelen op nieuwe ontwikkelingen.

Professionalisering van de organisatie

Tijdens de visitatie maakte de visitatiecommissie kennis met de plannen voor een nieuw organogram (het FORUM-project). Dat is het resultaat van een toenemende aandacht binnen het managementteam voor planning, coördinatie en projectmatig werken. In het nieuwe organogram worden minder, maar grotere diensten gepland, met meer verantwoordelijkheid. Daarnaast is er een managementteam met vijf coördinatoren die op een projectmatige manier sturen en die daarin bijgestaan worden door een beleidsondersteunende cel.

De visitatiecommissie moedigt de stad aan om de plannen voor een herindeling van de administratie door te zetten. Het nieuwe organogram biedt volgens de commissie de mogelijkheden voor een verdere professionalisering van de organisatie: uitbouw van de stafdiensten, minder verkokering via de aanstelling van coördinatoren en projectmatig werken over diensten heen.

De commissie wil er wel op wijzen dat structuurwijzigingen alleen, niet voldoende zijn om nieuwe transversale thema's die dwars door de organisatie gaan, een plaats te geven. Beleidsambities zoals duurzaamheid in het geval van Sint-Niklaas, vragen een programma-aanpak of een programmanagement (zie verder).

4 DE EFFECTEN IN DE BELEIDSOVEREENKOMST

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

Sint-Niklaas streeft effecten na op de volgende domeinen:

- Sint-Niklaas is een aantrekkelijke en betaalbare woonstad.
- Duurzaam vervoer en verkeersleefbaarheid zijn toegenomen.
- De betrokkenheid van de burger bij het beleid van stad en wijk is verhoogd.
- De participatie aan en de tevredenheid over het cultuur- en vrijetijdsaanbod is verhoogd.
- De economische bedrijvigheid en tewerkstelling zijn versterkt.

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

Voor het in beeld brengen van de evolutie van de vooropgestelde effecten kon de stad 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.

4.1 Aantrekkelijke en betaalbare woonstad

Evolutie van het effect in cijfers

- Sint-Niklaas noteert een positief migratiesaldo van 2,4 personen per 1000 inwoners in de periode 2005-2007, vooral door meer inwijkingen vanuit het buitenland.
- Sint-Niklaas trekt enerzijds jongeren aan uit de buurgemeenten (positief saldo voor de 25-29-jarigen: dat was in 1997 anders). De stadsvlucht bij die leeftijdsgroep is bijgevolg gekeerd. Sint-Niklaas is ook één van de weinige centrumsteden met een licht positief migratiesaldo voor jonge gezinnen (30-39-jarigen).
- De prijzen van de woningen zijn in Sint-Niklaas de voorbije jaren gestegen in relatie tot het inkomen. Dat is zo goed als overal in Vlaanderen het geval. In Sint-Niklaas heeft men ongeveer acht mediaaninkomens nodig om een woning of een appartement te kunnen betalen, die verhouding is relatief gezien gunstiger dan in de meeste andere centrumsteden.
- Slechts 1,5% van de eigenaars van woningen ondervindt betalingsmoeilijkheden. Bij de huurders loopt het percentage op tot 9,2%. De resultaten zijn nog steeds beter dan het gemiddelde van de 13 centrumsteden.
- Het aandeel sociale woningen per 1000 inwoners (22,6 in 2007) is aan de lage kant in vergelijking met het gemiddelde van de centrumsteden (39,7). De wachtlijst is de voorbije jaren sterker gestegen dan in andere centrumsteden.

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

In haar voortgangsrapport beschrijft de stad aan aantrekkingskracht te hebben gewonnen als woonstad, ook bij jonge gezinnen. Dat blijkt inderdaad uit de cijfers (zie kader). Het woonbeleid van het stadsbestuur is evenwichtig, maar te weinig onderscheidend om dat effect ten volle te verklaren. Vandaar dat de positieve balans waarschijnlijk ook voor een deel het gevolg zal zijn van de context (lagere bevolkingsdichtheid en minder sterke stijging van de grondprijzen dan in vergelijkbare steden). Het

huisvestingsbeleid van de stad Sint-Niklaas laat zich volgens de bevoegde schepen samenvatten in de volgende drie sporen:

- het stimuleren van renovatie en kwaliteitsverbetering van de woningen;
- het herontwikkelen van binnenstedelijke gebieden: oude fabriekspanden, scholen (St.-Rochusproject, VTS-site), rijkswachtkazerne;
- het realiseren van woonuitbreidingsprojecten (bv. Clementwijk).

De visitatiecommissie herkent de fysieke ingrepen in de stad en de ambitie van het stadsbestuur om de aantrekkelijkheid van Sint-Niklaas te verhogen. De inspanningen zijn aanzienlijk, in die mate dat het stadsbestuur zelf aangeeft dat het moeite kost om alles goed op te volgen. Qua personele en financiële capaciteit zit de administratie tegen het maximum aan. De totale stedelijke opgaven versus de beschikbare middelen zijn trouwens een algemene uitdaging, voelbaar op verschillende domeinen.

Voor het realiseren van deze woonprojecten werkt het stadsbestuur samen met andere actoren, zowel publieke als private. Het stadsbestuur heeft daarmee, dus met die 'governance'-oriëntatie, in het algemeen goede ervaringen opgedaan. Het stadsbestuur geeft aan dat de lange looptijd van de stedenbouwkundige procedures vaak een vervelende en verstorende factor is. De visitatiecommissie neemt die 'klacht' mee in het syntheserapport.

Zoals in vele steden, wil het stadsbestuur graag jonge mensen in de stad houden of aantrekken. Recente nieuwbouwprojecten in het centrum zijn volgens het bestuur te duur voor die doelgroep, maar de aankoop en de renovatie van een oudere stadswoning ligt wel binnen het bereik van jonge tweeverdieners. Via een tweejaarlijkse prijs voor invulbouw en stadsrenovatie wil het stadsbestuur goede praktijken op dat vlak aanmoedigen. De commissie vindt het renovatiespoor een verstandige keuze van het bestuur, maar wil tegelijk aangeven dat het nieuwbouwspoor niet per definitie hopeloos is. De commissie wil erop wijzen dat een aantal stadsbesturen er in slagen om via een actieve dialoog met private ontwikkelaars afspraken te maken rond typologie en betaalbaarheid van woningen in de binnenstad. Naargelang het bestuur beschikt over eigen gronden in het centrum staat ze sterker in deze onderhandeling met private partijen en kan ze sterkere voorwaarden koppelen aan projecten. De oprichting van een grondfonds is te overwegen binnen zo'n beleid.

Met het oog op jonge gezinnen werd de voorbije jaren ook een inhaaloperatie ingezet op het vlak van speelruimte en voorzieningen voor kinderen, sinds het stadsbestuur een vijftal jaren terug via de stadsmonitor kennis had gekregen van het feit dat de tevredenheid over de jeugd- en vooral de speelvoorzieningen opmerkelijk lager ligt dan in andere steden (zie verder in dit rapport, onder effect 4). Sint-Niklaas werd mede op basis van deze inhaaloperatie in 2011 als eerste centrumstad verkozen door de Vlaamse overheid als 'vetste gemeente' voor zijn jeugdbeleid.

De belangrijkste uitdagingen waar het stadsbestuur volgens de visitatiecommissie de komende jaren een antwoord op moet formuleren, hebben te maken met het versneld invullen van de behoefte aan sociale woningen (23 sociale woningen per 1000 woningen in Sint-Niklaas, tegenover 40 per 1000 in de gemiddelde centrumstad) en het ontwikkelen van een strategische en gecoördineerde aanpak. Met betrekking tot deze twee uitdagingen formuleert de visitatiecommissie de volgende aanbevelingen:

Om de wachtlijst voor sociale huisvesting weg te werken zal het bestaande instrumentarium moeten worden versterkt, zoals ook de vorige visitatiecommissie al opmerkte. De mogelijkheden van de bestaande sociale huisvestingsmaatschappijen zijn te beperkt en ten gronde lijkt hier sinds de vorige visitatie niet zoveel aan veranderd. Ter illustratie: in een recent woonproject (Destelwijk) kon de sociale huisvestingsmaatschappij niet instappen wegens de beperkte financiële draag-

kracht. Het verhogen van het kapitaal van de huisvestingsmaatschappijen, het installeren van een autonoom gemeentebedrijf (suggestie van de vorige visitatiecommissie) of het reactiveren van de grondregie die in de jaren 60 en 70 zeer actief was, maar ondertussen geen actieve rol meer vervult, moet zeker worden overwogen.

Om het voluntaristische woonbeleid van de stad een meer strategische onderbouw te geven, vormt het woonplan dat momenteel wordt voorbereid, een geschikt vehikel. Naast een betere planning en coördinatie gaat de visitatiecommissie ervan uit dat het plan ook zal bijdragen om volgende effecten te realiseren:

*meer proactiviteit van het stadsbestuur in het zoeken naar vindplaatsen voor woonprojecten;
een (nog) sterkere samenwerking tussen het stadsbestuur en de sociale huisvestingsmaatschappijen;*

een verder doorgedreven onderhandeling met private ontwikkelaars in functie van beoogde doelgroepen, waarbij het bestuur zijn strategische onderhandelingspositie versterkt vanuit een eigen grondreserve (al dan niet nog op te bouwen);

een meer consequente toepassing van duurzaamheidsprincipes in alle belangrijke bouwprojecten, aangezien Sint-Niklaas zich op dat terrein als voorbeeld van goede praktijk wil profileren (zie ook verder, themabespreking).

4.2 Duurzaam vervoer en verkeersleefbaarheid

Evolutie van het effect in cijfers

- In vergelijking met het gemiddelde van de 13 centrumsteden nemen de inwoners uit Sint-Niklaas in hun vrije tijd en voor het woon-werkverkeer significant meer de fiets.
- In vergelijking met het gemiddelde van de 13 centrumsteden gaan de inwoners uit Sint-Niklaas in hun vrije tijd en voor het woon-werkverkeer significant minder te voet of met het openbaar vervoer. Ze gebruiken ook significant meer de auto.
- Wat de verkeersleefbaarheid betreft, blijft voor de inwoners van Sint-Niklaas de onaangepaste snelheid van het verkeer in de buurt het grootste buurtprobleem (64% van de bewoners vindt dit een probleem).

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

Het stadsbestuur heeft de voorbije jaren sterk geïnvesteerd in duurzaam vervoer, zoals busbanen en fietspaden. De middelen uit het Stedenfonds hebben dat in belangrijke mate mogelijk gemaakt. Die inspanningen reflecteren zich maar ten dele in de cijfers (zie kader): in vergelijking met de andere centrumsteden zijn er relatief meer verplaatsingen met de fiets en is het aantal doden en zwaargewonden teruggelopen, maar anderzijds wordt er minder gebruikgemaakt van het openbaar vervoer. Bewoners blijven ook klagen over zwaar verkeer dat door het centrum rijdt, al is er bij vergelijking van de situatie in 2007 (na de heraanleg van de markt) met de toestand in 2002, voor de helft minder autoverkeer over de markt (gebaseerd op verkeerstellingen). Het stadsbestuur erkent dat het werk nog niet af is en ziet nog behoorlijk wat mogelijkheden om bijvoorbeeld de fietsinfrastructuur verder te optimaliseren.

Naast die inspanningen voor duurzame vervoersmiddelen, stelt de visitatiecommissie vast dat koning auto zich zomaar niet laat wegdringen uit de stad. Hoewel het aantal busreizigers sinds 2004 sterk is gestegen, wordt in vergelijking met andere centrumsteden nog opvallend weinig gebruik gemaakt van het openbaar vervoer. Wat dit probleem betreft, stoot het bestuur op een gebrek aan draagvlak bij automobilisten. 'Zolang we rijden, rijden we', is vaak de redenering. Dat is een aandachtspunt. Het stadsbestuur zal voldoende aandacht moeten geven aan het verwerven van een draagvlak voor duurzame mobiliteit. Het openbaar vervoer van en naar bedrijventerreinen is bij gebrek aan aanbod, maar ook wegens diezelfde mentaliteit, evenmin een succes. Ook het experiment met bedrijfsvervoersplannen sloeg niet aan.

Via de gemeentelijke begeleidingscommissie pleegt het stadsbestuur overleg met stakeholders en partners zoals de NMBS en De Lijn. Die stellen zich constructief op, maar moeten ook de middelen doseren. Voorstellen waar De Lijn geen brood in ziet, kunnen alleen worden gerealiseerd door een financiële bijdrage vanuit de stadskas. Zo betaalt de stad voor een busverbinding naar de begraafplaats, voor laatavondvervoer of gratis zaterdagvervoer.

De afwerking van de ontbrekende westelijke en oostelijke tangent van de toekomstige ring zal zeker bijdragen tot het wegnemen van verkeersdruk in het centrum, maar zal niet alles oplossen. Er is een mentaliteitswijziging nodig, die er volgens sommigen pas komt als automobilisten te lang in de file zullen staan en vanuit noodzaak gedreven worden naar andere vervoersmiddelen. Vandaar de keuze van het stadsbestuur om niet te investeren in een verhoging van de capaciteit van het wegennet, maar overwegend in te zetten op verkeersveiligheid, openbaar vervoer en fietsinfrastructuur. Een lid van het college stelde het als volgt: "Ik lig niet wakker van de files op de Parklaan, het is een manier om het autoverkeer in het centrum te ontmoedigen."

De visitatiecommissie vindt het moedig om in te gaan tegen de 'automentaliteit', maar constateert ook dat dit een weerbarstig onderwerp is. Zeker in een stad als Sint-Niklaas met een aantal landelijke deelgemeenten, is een resolute keuze voor openbaar vervoer niet evident. Een dergelijk beleid veronderstelt dat het openbaarvervoersnet voldoende fijnmazig is uitgebouwd, met zeer geregelde verbindingen naar alle kernen. Het veronderstelt ook investeringen in gemakkelijke overslagpunten bij de stadsrand, waar mensen kunnen overstappen op een frequente busverbinding naar het centrum (zie bijvoorbeeld de parking Noordlaan aan de achterzijde van het station, of het shuttlesysteem tussen het centrum en het Waasland Shopping Center).

De visitatiecommissie moedigt het stadsbestuur aan om de inspanningen rond het duurzaam vervoer voort te zetten (inclusief de overslagpunten auto/openbaar vervoer), en daarbij tegelijk te werken aan een draagvlak bij de bewoners en bezoekers voor duurzame mobiliteit.

4.3 Participatie en buurtwerking

Evolutie van het effect in cijfers

- Bijna zes op de tien inwoners is tevreden over de informatiespreiding. Dat is een behoorlijk goede score, beter dan het gemiddelde (4,9) van de 13 centrumsteden, maar wel een achteruitgang in vergelijking met 2004, toen Sint-Niklaas de beste score van alle steden liet optekenen.
- Drie op de tien inwoners voelt zich voldoende geconsulteerd door het stadsbestuur. Progressie is wenselijk, hoewel nog beter wordt gescoord dan het gemiddelde (2,5) van de 13 centrumsteden.
- Op de indicatoren actief doen, actief verbeteren en consultatie door het stadsbestuur scoort Sint-Niklaas gemiddeld, zoals de andere steden. (geen beoordeling)
- De inwoners van Sint-Niklaas zijn weinig bereid (slechtste score van alle centrumsteden) om mee te praten over wat er gebeurt in hun stad: maar vier op de tien inwoners is daartoe bereid.
- Het vertrouwen in de stedelijke overheid ligt in de buurt van het Vlaamse gemiddelde (3,2), maar is wel laag: drie op de tien inwoners heeft vertrouwen in de stedelijke overheid.

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

In de tabel hierboven noteert de stad een behoorlijke score op het vlak van informatiespreiding, al is het stadsbestuur in zijn voortgangsrapport zelf kritisch over het feit dat ze hun koploperspositie uit 2004 moesten afgeven. De scores voor consultatie en vertrouwen daarentegen verdienen bijzondere aandacht. Hieronder gaan we in op het traject dat het stadsbestuur van Sint-Niklaas de voorbije jaren heeft afgelegd.

In de periode 2001-2006 liep er een participatietraject in de 19 wijken van Sint-Niklaas. In twee golven (een eerste keer in 2002-2003, een tweede keer in 2005) bezochten het college en de ambtenaren alle wijken. Op die bijeenkomsten werden de stadsvernieuwingsprojecten voorgesteld en konden inwoners vragen stellen aan de beleidsvoerders. Het stadsbestuur was achteraf niet onverdeeld gelukkig over deze aanpak. Het rendement van de bijeenkomsten stond volgens het stadsbestuur niet in verhouding tot de inspanningen. Bovendien bleken de sessies vaak een uitlaatklep voor louter particuliere verzuchtingen. Daarom werd in de nieuwe legislatuur (2007-2012) gekozen voor meer gerichte bijeenkomsten over specifieke stadsprojecten. De ervaringen met die bijeenkomsten zijn positiever, al is er nu vanzelfsprekend minder regelmaat. De inspraak over stadsprojecten wordt gevoerd op basis van een ontwerp en beperkt zich doorgaans tot kleinere bijsturingen. Het inspraakproces rond de Clementwijk vormt daar een uitzondering op. Daarvoor werden bewoners vanaf het begin bij het project betrokken. Als alternatief voor de individuele problemen die tijdens de inspraakvergaderingen aan bod kwamen, werd in 2004 een meldpunt opgericht.

Naast de participatiemomenten die het stadsbestuur organiseert, onderhoudt zij ook contact met de dorpsraden. Dat zijn bewonersgroepen (burgerinitiatief) in de deelgemeenten Belsele, Nieuwkerken en Sinaai. Op die bijeenkomsten is doorgaans een vertegenwoordiger van het college aanwezig. Die dorpsraden worden door het stadsbestuur ook financieel ondersteund voor drukwerk en plaatselijke initiatieven.

De visitatiecommissie beveelt het stadsbestuur aan om ondanks verbeterpogingen, verder na te denken over kwaliteitsrijke participatieaanpakken, zoals die uit praktijken elders naar voren komen. Niet alleen omdat participatie kan resulteren in meer effectief beleid of meer steun voor het beleid, maar ook omdat maar een minderheid van de burgers uit Sint-Niklaas vindt dat ze voldoende geconsulteerd worden en het vertrouwen in het stadsbestuur maar bij een minderheid van de burgers aanwezig is. Dat wijst erop dat deze processen nog niet goed (genoeg) georganiseerd zijn. Participatie kan, maar zou bij voorkeur niet als randvoorwaarde of bijkomstigheid gezien mogen worden. Participatie mag geen reproductie van belangen zijn, maar moet een interactieve praktijk tussen burgers onderling zijn. De visitatiecommissie voegt als bijlage bij dit rapport een handreiking die inspiratie bevat voor het stadsbestuur van Sint-Niklaas om het vertrouwen van de burgers in het lokale bestuur te verhogen.

De dienst buurtwerking van de stad concentreert zijn aandacht op drie wijken: de Westerbuurt, de buurt van het Peter Benoitpark en het Reynaertpark. Dat zijn wijken met quasi exclusief sociale huurwoningen, waar sociale problemen geregeld voorkomen of zich scherper stellen. Vaak wordt met fysieke maatregelen geprobeerd om de buurt aantrekkelijker te maken en het samenleven en de sociale interactie te bevorderen. In het ene geval worden de verwachtingen ingelost, in het andere niet. In het Reynaertpark bijvoorbeeld ressorteert de wijkwerking meer impact dan in het Peter Benoitpark. Veel heeft te maken met het eerder verouderde patrimonium in het Peter Benoitpark, waar eerder zwakere sociale profielen intrekken. Niettemin meent de visitatiecommissie dat het stadsbestuur zich in het laatste geval niet kan beperken tot vaststellingen, maar effectief moet proberen om samen met de sociale huisvestingsmaatschappij structureel in te grijpen via renovatie en verkoop van woningen, zodoende een betere sociale mix te bewerken in de wijk. Goed functionerende wijken zijn niet alleen voor de directe bewoners, maar ook voor de stad als geheel van groot belang. Het voorkomt ook dat nieuwe generaties de probleemgroepen van de toekomst worden. Voorbeelden laten zien dat het opnieuw leefbaar maken van wijken loont, maar dat het ook een visie en een sterke regie van het stadsbestuur vergt. De visitatiecommissie ziet dat als een belangrijke uitdaging voor Sint-Niklaas.

De visitatiecommissie beveelt het stadsbestuur aan om in overleg met de sociale huisvestingsmaatschappij in te grijpen op het patrimonium in het Peter Benoitpark. Bedoeling moet zijn een betere sociale mix te bekomen. Deze fysieke maatregelen worden het best ook ondersteund vanuit het sociaal beleid.

Het betrekken van de allochtone bevolking bij stedelijke initiatieven, laat staan bij besluitvorming, blijft een moeilijk verhaal. De visitatiecommissie hoorde echter positieve geluiden over het betrekken van allochtone kinderen. Zo was er positieve feedback van die kinderen op de bevraging rond speelterreintjes tijdens het bezoek in een aantal wijken van de pretcamionette (een omgebouwde bestelwagen vol spel-, sport- en muziekmateriaal). Via de kinderen lukte het trouwens om ook een deel van de allochtone ouders te bereiken. De visitatiecommissie neemt het mee als goede praktijk.

De problematiek van de Romabevolking stelt de stad voor een heel bijzondere uitdaging. Sinds meer dan tien jaar wonen er Kosovaarse Roma in Sint-Niklaas, ondertussen zo'n 75 gezinnen of een 800-tal personen. Er wordt de laatste jaren breed ingezet op diverse terreinen (onderwijs, jeugd- en vormingswerk, gezondheidszorg, tewerkstelling). De visitatiecommissie heeft met waardering kennis genomen van enkele studies over kenmerken van de Romabevolking en initiatieven voor die bevolkingsgroep in het Waasland (Sint-Niklaas en Temse). Ondanks die initiatieven lijkt van integratie nog weinig sprake. De stad heeft ook nog niet meteen inzicht in effectieve maatregelen. Onderliggend lijkt wel dat er binnen het stadsbestuur, tussen de stad en de welzijnsdienst enerzijds, en tussen de stad en het private veld anderzijds, ook nog een verschillend discours en verschillende zienswijzen (frames) worden gehanteerd om naar de problematiek te kijken. De visitatiecommissie stelt daarbij uitersten vast. De eerste groep kijkt vanuit het perspectief 'hulpverlening en mensenrechten'. De tweede groep hanteert meer het perspectief 'plichten, orde en veiligheid'. Verder is er gebrek aan 'een stok achter de deur' en is er schroom om de problemen te benoemen, vinden velen.

De visitatiecommissie acht het primordiaal dat het stadsbestuur intern en met de partners de violen gelijkstemt over de aanpak van de Romaproblematiek en vanuit een gemeenschappelijk kader naar de situatie kijkt. Zowel het hulpverlenings- als het veiligheidsperspectief kunnen daarin op een evenwichtige wijze en in de gepaste volgorde (eerst de wortel, dan de stok) aanwezig zijn.

Het verdient verder aanbeveling dat het stadsbestuur contact onderhoudt met andere steden en gemeenten die ook een grote Romapopulatie hebben, over mogelijkheden om de maatschappelijke integratie, in dit geval de arbeids- en onderwijsparticipatie van die burgers te bevorderen. De commissie begreep dat het bestuur reeds intensieve contacten onderhoudt met Gent.

4.4 Verhoogde participatie aan cultuur en vrije tijd

Evolutie van het effect in cijfers

- Bijna één op twee inwoners is actief lid van een vereniging. Vier op de tien inwoners doet regelmatig actief aan sport. Die score wijkt niet significant af van het gemiddelde van de 13 centrumsteden, al heeft Sint-Niklaas in de relatieve rangorde wel terrein verloren ten opzichte van 2008.
- De inwoners van Sint-Niklaas zijn significant meer tevreden over recreatie- en sportvoorzieningen in hun stad dan gemiddeld in de 13 centrumsteden. (7 op 10, in vergelijking met 6 op 10 voor het gemiddelde van de andere centrumsteden). Ook de tevredenheid over culturele voorzieningen scoort beter dan gemiddeld (8,2 op 10 versus 7,5 op 10).
- De tevredenheid over speelvoorzieningen ligt dan weer een pak lager dan gemiddeld. Maar drie op de tien inwoners vindt dat er voldoende speelvoorzieningen zijn voor kinderen onder 12 jaar. Ook de tevredenheid over jeugdvoorzieningen ligt onder de 40%. In beide gevallen ligt het gemiddelde in de andere centrumsteden hoger.

Het stadsbestuur van Sint-Niklaas heeft de voorbije jaren met het Stedenfonds sterk ingezet op evenementenbeleid en stadspromotie ('citymarketing'), al kan zich dat nog sterker vertalen in de effecten (zie kader). Op het einde van de vorige legislatuur werd een langetermijnvisie opgesteld voor het evenementenbeleid. Dat beleidsplan rond evenementen heeft geleid tot een uitbreiding van de dienst Evenementen, een professionalisering van de evenementen en de keuze voor een aantal speerpunten. Samen met het latere stadspromotieplan (2008) heeft het veel in gang gezet. Voorbeelden zijn de heraanleg van de Grote Markt als evenementenplein, de Vredesfeesten (Villa Pace) en Sint in de stad. De komende jaren staat nog het een en ander in de steigers.

De stadspromotie draagt bij tot een positieve beeldvorming over de stad, maar wil tegelijk de sociale cohesie versterken. Er kwam een vermenging tot stand van bottom-up- en top-downinitiatieven, van vrijwilligheid en professionalisering. Zo sloten bij het concept van de Vredesfeesten of bij 'Sint in de Stad' steeds meer verenigingen aan, terwijl er tegelijk een professionalisering plaatsvond op het vlak van sponsorwerving, veiligheid of promotie. Door de bundeling van krachten kon een schaalvergroting van de evenementen plaatsvinden. Alleen door die samenwerking kon bijvoorbeeld het Huis van de Sint worden gerealiseerd. Villa Pace, het stadsfestival naar aanleiding van de vredesfeesten, werd met zijn 800 vrijwilligers en 100 organisaties bekroond met de Vlaamse prijs voor het vrijwilligerswerk.

De visitatiecommissie constateert dat het stadsbestuur van Sint-Niklaas een groot aantal inspanningen heeft geleverd op het gebied van cultuur en vrije tijd, en dat die inspanningen zeker effect hebben gehad op de aantrekkelijkheid van de stad. Het is ook vooral de betrokkenheid van de burgers, niet alleen als deelnemers maar ook als 'deelhebbers', die de visitatiecommissie positief waardeert. Een belangrijk gevolg daarvan is dat ook de 'fierheid' van de burgers over hun stad is verhoogd.

De visitatiecommissie beveelt het stadsbestuur aan om de ingeslagen weg verder te bewandelen. Daarbij moet zeker extra aandacht worden besteed aan effectmeting (deze bleef beperkt tot de eenmalige nulmeting in 2008). De visitatiecommissie neemt deze aanpak mee als goede praktijk naar de andere steden.

4.5 Versterkte economische bedrijvigheid

Evolutie van het effect in cijfers

- Het aandeel werkenden in de bevolking op arbeidsleeftijd bedraagt in Sint-Niklaas anno 2008 69,1%. Dat betekent dat op 100 inwoners tussen 15 en 64 jaar er 69 aan het werk zijn. De werkzaamheidsgraad ligt een stuk hoger dan die van de overige centrumsteden (63%).
- Sint-Niklaas heeft een jobratio (aantal jobs per 100 inwoners) van 75,9%. De jobratio ligt daarmee een heel stuk onder die van het gemiddelde van de 13 centrumsteden (95,7%). In vergelijking met 2006 is de jobratio in 2007 toch met 1% toegenomen.
- De nettoangroei van het aantal bedrijven bedraagt in 2009 0,2%. De nettoangroei ligt dus een pak lager dan gemiddeld in de centrumsteden. (1,9).
- De overlevingsgraad van ondernemingen die in 2004 gestart zijn, is in 2009 gemiddeld 75%. Dat betekent dat zeven op de tien ondernemingen vijf jaar na de opstartdatum nog actief zijn.
- De nettojobcreatie, die aangeeft hoeveel jobs er in de stad zijn bijgekomen, bedroeg in 2006 1,6%. De nettojobcreatie in de 13 centrumsteden bedroeg in 2006 gemiddeld 3%.
- Er kan een verhoogde specialisatie in de richting van handel en diensten worden vastgesteld.

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

De jobratio in Sint-Niklaas (aantal jobs per 100 inwoners) ligt met 75,9% een heel stuk onder het gemiddelde van de 13 centrumsteden (95,7%). Op de vraag of het stadsbestuur dat een probleem vindt of niet, kwam tijdens de visitatie geen duidelijk antwoord. Dat illustreert voor de commissie het eerder

fragmentair karakter van het economisch beleid. Er gebeurt een en ander, maar het ruimere kader en de beoogde finaliteit is onvoldoende helder. Het bestuur stelde terecht slechts beperkte invloed te hebben op het economisch gebeuren, maar dat neemt volgens de commissie niet weg dat ze een rol van betekenis kan spelen op diverse terreinen: het bestuur kan een perspectief aanreiken (waar willen we op economisch vlak naar toe?), ze bepaalt de randvoorwaarden voor economische ontwikkeling (aanbod bedrijventerreinen) en ze kan stimuleren (premies) en eigen initiatieven ontplooiën (sociale economie). Het stadsbestuur van Genk bijvoorbeeld toont op een overtuigende manier aan hoe lokale besturen kunnen ingrijpen op de economische dynamiek (C-Minecampus, wetenschapspark Energyville in Waterschei, stimuleren van cradle to cradle op het bedrijvenpark Genk-Zuid).

Voor een deel van haar taakstelling (inzonderheid bedrijventerreinen) rekent het stadsbestuur op de intercommunale Interwaas. Absoluut terecht, vaak doen lokale besturen te weinig beroep op hun eigen intergemeentelijke samenwerkingsverbanden. Anderzijds heeft het bestuur ook nood aan voldoende eigen regie- en uitvoeringscapaciteit. De commissie stelde met genoeg vast dat het bestuur binnen een begeleidingstraject van de VVSG nadenkt over de verdere uitbouw van haar dienstverlening op het vlak van 'Economie'. Ook het denkspoor om een ondernemersraad op te richten ligt in de lijn van de verdere uitbouw van het economisch beleid. Belangrijk is te beseffen dat naast dienstverlening ook het economisch beleid zelf dient versterkt. Aandachtspunt in dat verband is de huidige bezetting van de dienst Economie. Met drie personen, inclusief de centrummanager, is haar actieradius beperkt.

Waar de algemene visie op het economisch beleid en de ondersteunende capaciteit volgens de commissie nog te weinig zijn ontwikkeld, moet tegelijk worden gezegd dat er door het bestuur op deelreinen zoals handel en sociale economie behoorlijk wat initiatieven worden ontplooid. Inzake handel gaat het in hoofdzaak over initiatieven om het handelsapparaat in de stadskern aantrekkelijk te houden, rekening houdend met de aanzuigkracht die uitgaat van het Waasland Shopping Center. Het blijft evenwel zoeken en experimenteren om kooplustigen aan te trekken naar het kernwinkelgebied en de middenstand tevreden te houden. Het stadsbestuur koestert goede hoop dat de heraanleg van de Stationsstraat, de ruggengraat van het kernwinkelgebied, een nieuwe impuls zal betekenen voor het handelscentrum. In diezelfde straat wordt binnenkort ook het Casino geopend. Dat is een privaat initiatief, weliswaar financieel ondersteund door het stadsbestuur, de provincie en de Vlaamse overheid. De aandacht voor sociale tewerkstelling uit zich op diverse manieren zoals het inschakelen van sociale economie voor het uitvoeren van opdrachten en het leveren van diensten, de aandacht voor sociale tewerkstelling bij aanbestedingen en het financieel ondersteunen van sociale economiebedrijven.

De visitatiecommissie verwacht van een stadsbestuur als Sint-Niklaas meer visie en proactiviteit op economisch vlak. Het bestuur laat ongetwijfeld kansen liggen om proactiever in te spelen op nieuwsoortige economische ontwikkelingen. Om daarrond initiatief te ontwikkelen is samenwerking met het bedrijfsleven, de werkgeversorganisaties en de aanwezige hogescholen aangewezen (bijvoorbeeld de opleidingen milieutechnieken of land- en tuinbouw die in Sint-Niklaas worden aangeboden).

5 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 trekkingsrecht van Sint-Niklaas uit het Stedenfonds bedroeg 2.179.839 euro in 2010, wat overeenkomt met 2% van de lopende uitgaven. Die middelen worden breed ingezet over diverse domeinen, in het bijzonder huisvesting, duurzame vervoerswijzen, stadspromotie, wijkwerking, inspraak en participatie (bijvoorbeeld klantendienst) en ondersteuning van het commercieel centrum. Het gaat zowel om werkingsuitgaven (bijvoorbeeld stadspromotie), loonkosten (een 20-tal medewerkers worden volledig of gedeeltelijk met de Stedenfondsmiddelen gefinancierd), overdrachten aan derden (bijvoorbeeld gratis busvervoer op zaterdag, subsidies wijkcomités) en afbetaling van investeringen (bijvoorbeeld afbetaling Grote Markt).

In de periode 2003-2007 werden de middelen uit het Stedenfonds in Sint-Niklaas ingezet voor lopende projecten. In de nieuwe periode (2008-2013) is dat anders. Binnen de huidige overeenkomst werd ervoor gekozen om een aantal nieuwe speerpunten en projecten op te nemen. Het stadsbestuur wou op die manier nauwer aansluiten bij de opzet van het Stedenfonds en het fonds aanwenden als 'een impulsfonds'. Het Stedenfonds maakt zaken mogelijk die vanuit de reguliere middelen weinig of minder kans krijgen.

Door de middelen aan te bieden in een apart fonds, gaat de stad er anders en bewuster mee om. De stad geeft toe dat dit effect eerder 'psychologisch' is, want ook binnen een globale enveloppe, kunnen middelen gereserveerd worden voor bepaalde prioriteiten of accenten. Vaststelling is wel dat de reguliere inkomsten die de stad bijvoorbeeld verwerft via het Gemeentefonds, nogal snel 'gesectoraliseerd' worden, zodat er weinig overblijft voor intersectorale en horizontale initiatieven. De middelen van het Stedenfonds worden daarom juist aanvullend ingezet voor sectorverbindende initiatieven (wijkwerking, stadspromotie). Precies daarom ook zijn ze voor het stadsbestuur noodzakelijk.

Het stadsbestuur vindt dat er een goed evenwicht bestaat tussen lasten en lusten. De verantwoordingsplicht staat met andere woorden in een correcte verhouding tot de hoeveelheid middelen die de stad krijgt via het Stedenfonds. De cyclus van de beleidsovereenkomst, met start en einde een jaar na de verkiezingen, vindt men prima.

Het stadsbestuur formuleert geen verbeterpunten. Wel is de stad vragende partij voor verdere ondersteuning van de Vlaamse overheid voor het verzamelen van strategische gegevens. Tijdens het opmaken van het voortgangsrapport en de themapapers bleek daarvoor de tijd en de capaciteit (qua workload) in huis te ontbreken. Het voorbereidend dossier dat de Studiedienst van de Vlaamse Regering heeft opgemaakt, kon voor een deel dat hiaat opvullen.

Op de visitatiedag werd ook duidelijk dat vooral een aantal mensen in de administratie de visitatie zien als een kans om de organisatie op een hoger niveau te tillen. De aanbevelingen van de vorige visitatie hebben geen revolutie op korte termijn geïntroduceerd, maar blijken tot vandaag wel steun te geven voor structurele veranderingen op langere termijn. Op dit moment (vijf jaar na de eerste visitatie) lopen bijvoorbeeld de voorbereidingen van een nieuw organogram (meer strategische coördinatie en oprichting van een beleidsondersteunende cel). Dat was een uitdrukkelijke aanbeveling van de visitatiecommissie in 2005.

6 BESTRIJDING VAN KANSARMOEDE

De kansarmoedeproblematiek in Sint-Niklaas is minder uitgesproken dan in steden als Gent of Antwerpen. Anderzijds zijn er meer kansarmen dan in vergelijkbare steden. De laatste jaren is er bovendien een sterke stijging van de kansarmoede, zeker sinds oktober 2008, het jaar waarin de financieel-economische crisis is uitgebroken. Er zijn meer achterstellingsbuurten volgens de Atlas Kesteloot, meer leerlingen met achterstandskenmerken, meer jongeren met schulden en een sterk groeiende allochtone gemeenschap. Het thema is door het bestuur niet toevallig gekozen.

Het stadsbestuur en het OCMW van Sint-Niklaas tonen zich strijdzaam en werken aan de achterstellingsproblematiek op diverse manieren, onder andere via:

- projectsubsidies binnen het Stedelijk Welzijnsactieplan (2 projectoproepen per jaar, met een maximum van 12.500 EUR/jaar);
- financiële ondersteuning in de vorm van renteloze leningen voor sociale instellingen;
- ondersteuning van het inloopcentrum Den durpel (ontmoetingscentrum);
- ondersteuning van een sociale superette;
- flankerend onderwijsbeleid met o.m. brugfiguren en sociale projecten in het onderwijs;
- huurwaarborgfonds via het Centrum voor Algemeen Welzijnswerk (De Brug en Doorgangshuis);
- opvoedingsondersteuning aan kansarme gezinnen via het Huis van het Kind;
- initiatieven op het vlak van gezondheidszorg: promotie derdebetalerssysteem, ondersteuning wijkgezondheidscentrum, ondersteuning LOGO-Waasland voor het bereiken van gezondheidsdoelstellingen, ACT-preventie via CGG Waas en Dender met aandacht voor specifieke kansengroepen;
- aandacht voor kansarmoede binnen het doelgroepenbeleid (ouderen, personen met een handicap, holebi's);
- de inzet van drie straathoekwerkers en een vluchtelingenveldwerker;
- samenwerking met en ondersteuning van het OCMW.

Met bovenstaande initiatieven concretiseert het bestuur haar beleidsvoornemen uit het Witboek om van de bestrijding van de kansarmoede een beleidsprioriteit te maken. Niettemin kunnen er volgens de commissie nog stappen voorwaarts worden gezet, niet zozeer in de uitbreiding van het aantal acties, maar vooral op het vlak van prioriteitstelling (visie en 'frame') en coördinatie (samen spel). De commissie gaat er hieronder op in.

Gedeelde visie en 'frame'

Als beleidskader voor de bestrijding van de kansarmoede is er vanzelfsprekend het lokaal sociaal beleidsplan, waarin het stadsbestuur en het OCMW de sociale grondrechten (artikel 23 van de Grondwet) als kapstok gebruiken en doorvertalen in elf thema's. Voor elk van de thema's werden door het bestuur doelstellingen en acties geformuleerd. Hoewel dit kader weinig strategisch is van aard (de doelstellingen zijn nevenschikkend geformuleerd, zonder prioriteitstelling), zou het theoretisch als baken kunnen dienen om de acties van het stadsbestuur, het OCMW en de private welzijnsactoren te oriënteren. De commissie kreeg tijdens de visitatie evenwel niet de bevestiging dat het lokaal sociaal beleidsplan in de dagelijkse praktijk als ijkpunt wordt gebruikt (meer als formeel kader).

De visitatiecommissie adviseert om een gemeenschappelijke en meer strategische visie te ontwikkelen rond de armoedebestrijding in Sint-Niklaas in samenspraak met alle betrokken actoren.

Daarnaast werd tijdens de visitatie een zekere spanning duidelijk in de manier van kijken naar kansarmoede ('cultuur') tussen de beleidsverantwoordelijken en de dienst welzijn. Het voluntarisme van de medewerkers van de welzijnsdienst botst bij momenten met de meer rationele en genuanceerde houding van het bestuur die ook andere stedelijke uitdagingen heeft aan te pakken en bij haar beslissingen

ook andere afwegingen (ruimtelijk, budgettair, ...) in rekening brengt. Initiatieven die de dienst met het private welzijnsveld voorbereidt, worden om die reden niet altijd gehonoreerd door het stadsbestuur. Dat geeft al eens aanleiding tot ontgoocheling of frustratie. Hier lijkt het dat de dienst Welzijn meer begrip zou moeten kunnen opbrengen voor de bredere verantwoordelijkheid van de beleidsmakers. Ook in de aanpak van de Roma-problematiek kwam deze spanning naar boven, al bleek in dit geval ook dat er een andere manier van kijken ('framing') bestaat waarbij de welzijnsdienst de problematiek hoofdzakelijk vanuit een hulpverleningsperspectief bekijkt, terwijl de beleidsmakers ook een veiligheidsperspectief hanteren en een discours van rechten en plichten.

Tussen beleidsmakers en welzijnsdienst dient voldoende samenspraak te zijn in functie van wederzijds begrip en het hanteren van een gemeenschappelijke 'framing'.

Samenspel tussen de diensten en met derden

De commissie stelde in haar gesprekken vast dat de bestrijding van de kansarmoede als prioriteit nog niet door de hele organisatie wordt gedeeld. Kansarmoede is nog vooral een onderwerp van de dienst Welzijn. Hoewel er rond bepaalde deelthema's reeds overleg (werkgroepen) bestaat tussen de diensten, is er nog onvoldoende sprake van een gecoördineerde aanpak over beleidsdomeinen heen. De aanpak van kansarmoede als transversaal speerpunt kan nog beter worden georganiseerd. De aanpak van transversale strategische speerpunten is trouwens een aandachtspunt in alle steden, vandaar dat het in het syntheserapport bij deze visitatieronde apart wordt uitgewerkt.

Ook het samenspel met het OCMW is nog beperkt ontwikkeld. De OCMW-voorzitter zit niet in het college, maar ook op het operationele niveau lijkt de partijen op een wat andere golflengte te zitten. Of is er sprake van taakverdeling? Naar verluidt zou de werking van het OCMW vooral op het cliëntniveau gericht zijn.

De goede samenwerking van de welzijnsdienst met verschillende private organisaties op het terrein is dan weer een positief aanknopingspunt. Ook de werkgroep '17 oktober' die jaarlijks het programma naar aanleiding van de Werelddag van verzet tegen extreme armoede uitwerkt, is een interessante praktijk die als basis zou kunnen dienen voor een breed armoedeplatform, waarbij zowel het stadsbestuur, het OCMW, de sociale organisaties als mensen in armoede hun stem hebben.

De visitatiecommissie adviseert om de samenwerking tussen de stadsdiensten rond armoedebestrijding beter te organiseren.

Daarnaast zouden zowel politiek als ambtelijk meer verbindingen moeten worden gemaakt tussen het stadsbestuur en het OCMW.

Tot slot adviseert de commissie het stadsbestuur en het OCMW om sterker de regie te voeren over de armoedebestrijding in de stad. Samen moeten ze de ruggengraat vormen van een armoede- of welzijnsplatform op het niveau van de stad, waarbinnen alle relevante publieke en private actoren hun inspanningen op elkaar afstemmen en streven naar een gecoördineerde dynamiek ter bestrijding van de kansarmoede in Sint-Niklaas.

7 DUURZAAMHEID, RATIONEEL ENERGIE- EN MATERIALENGEBRUIK

Het stadsbestuur van Sint-Niklaas besteedt meer dan gewone aandacht aan de thema's duurzaamheid en energie- en materialengebruik. Het bestuur onderschreef onder meer het Lokaal Kyoto-protocol. In de themapaper die het bestuur heeft opgemaakt naar aanleiding van de visitatie, groepeerde de adviseur 'Duurzaamheid' de inspanningen van de stad als volgt:

- intern rationeel energiebeheer: zuinige openbare verlichting, strenge milieuvorwaarden voor het eigen wagenpark, beter energiebeheer in de stadsgebouwen;
- het stimuleren van bewoners en ondernemingen om duurzaam te leven en te bouwen: sensibiliseringscampagnes, gratis duurzaam bouwadvies, beurs over duurzaam bouwen, premies;
- de duurzame invulling van het openbaar domein: streven naar een minimale ecologische voetafdruk bij de realisatie van nieuwe woonprojecten (met de Clementwijk als uithangbord), natuurlijk beheer van het openbaar domein zonder bestrijdingsmiddelen, duurzame mobiliteit (autodelen, openbare fietspompen, fietsuitleenposten voor ambtenaren);
- de inspanningen rond energiearmoede: isolatie van woningen, energiescans, energieworkshops.

Tegelijk gaf het stadsbestuur in zijn themapaper de groei- en verbetermarge aan. Daarbij worden vooral de volgende zaken vermeld: de opmaak van een ambitieus klimaatplan, het realiseren van CO₂-neutrale bedrijventerreinen, een meer geïntegreerde aanpak binnen het stadsbestuur en de doelstelling om meer duurzame technieken te introduceren in de sociale huisvesting. De sociale huisvestingsmaatschappijen geven evenwel aan over te weinig middelen te beschikken om duurzaam te bouwen.

De visitatiecommissie kon tijdens de visitatie kennismaken met twee duurzaamheidsambtenaren, naast een milieucoördinator, om de ambitie die de stad heeft op dit terrein te ondersteunen. Die personele ondersteuning is een uitdrukking van het belang dat de stad hecht aan dit thema. Tegelijk gaven de medewerkers aan dat duurzaamheid zo omvattend is, dat het de aandacht en inzet van de hele organisatie vereist. Voor de visitatiecommissie is dit het belangrijkste aandachtspunt voor de organisatie in de komende jaren.

Gedeelde visie

Als het thema duurzaamheid (hier beperkt tot zijn 'groene' betekenis) een speerpunt vormt voor Sint-Niklaas, verwacht de visitatiecommissie in de eerste plaats een visietekst waarin het bestuur zijn ambities weergeeft.

Een globaal gedragen visie door het stadsbestuur en de medewerkers is er voorlopig nog niet. De visitatiecommissie beschouwt dat echter als een opportuniteit en is van oordeel dat het opstellen van een gedragen visie een goede manier is om rond duurzaamheid een draagvlak in de hele organisatie te bewerkstelligen. Laat het vooral een sterk participatief proces zijn, waarin de hele organisatie (beleid, staf, veldwerkers) wordt opgenomen.

Voor de opmaak, de operationalisering en de opvolging van de visie kan de stad de volgende suggesties meenemen:

- invoeren van een duurzaamheidstoets, waar bij beslissingen de impact wordt nagegaan op het vlak van duurzaamheid. De toets kan het best gericht worden ingezet op bepaalde types van projecten, zodat het hanteerbaar blijft;
- uitzetten van ambities op het vlak van energie- water- en grondstoffenbesparing, gezonde lucht en meer groen in de stad tegen 2020 en 2050, zowel qua interne werking van de stad als qua ambities bij de bewoners, kantoren, KMO's en bedrijven;

- een periodieke stedelijke duurzaamheidsrapportage om de voortgang te volgen;
- geslaagde projecten, zoals de spaarzame openbare LED-verlichting sterker in de verf zetten, verankeren en verbreden. Het zal duidelijk maken dat Sint-Niklaas ambitie heeft en op goede weg zit, en het zal het geloof in de eigen mogelijkheden versterken;
- 'landmarks' zichtbaar maken in de stad, een fysiek of virtueel ecohuis (zoals in Antwerpen) realiseren, eventueel intergemeentelijk;
- externe publieke en private partners betrekken en engageren in de visievorming, de operationalisering en de opvolging (zie ook verder);
- Europese middelen aantrekken voor demo- of andere zichtbare projecten.

Verankering binnen het college en de organisatie

Als bij de uitwerking van een globale visie de hele organisatie wordt betrokken, wordt meteen ingespeeld op een tweede aandachtspunt. Tijdens de visitatie kwam naar boven dat niet iedereen mee is met het verhaal en dat het thema nog niet verweven is in de dagelijkse beleidsvoering. Achter de façade is het aantal ambassadeurs op één hand te tellen. Als het er echt opan komt, raakt het thema in de verdrukking, wordt er zelfs wat lacherig over gedaan volgens insiders en wordt het al makkelijk van tafel geveegd vanuit de argumentatie 'het kost te veel'. Niet iedereen ziet de voordelen op lange termijn. Zo ziet men bijvoorbeeld op korte termijn wel de kostprijs van investeringen in duurzaamheid, maar wil men terugverdieneffecten in de werkingskosten, zoals lagere energiefactuur, over een langere periode niet in rekening brengen.

De huidige verankering bij twee ambtelijke medewerkers is een goede startsituatie, maar moet gevolgd worden door een bredere inbedding binnen de ambtelijk organisatie. Op dit moment lijkt het niet altijd eenvoudig om acties binnen andere diensten te verankeren. Men blijft immers aansturing verwachten van de duurzaamheidsambtenaar (de werkgroep Energiearmoede wordt bijvoorbeeld niet door OCMW opgepikt).

De visitatiecommissie beveelt aan om het thema nadrukkelijker binnen het bestuur en de organisatie te verankeren via programmamanagement. Dat houdt in dat er een programmaplan wordt opgesteld, dat doelen en beoogde mijlpalen worden aangegeven voor de hele organisatie (het is immers een transversaal thema), dat in mensen (eventueel uit verschillende diensten) en middelen wordt voorzien, en dat er politiek en ambtelijk verantwoordelijken worden aangewezen. Op dit moment is er bijvoorbeeld geen politiek verantwoordelijke voor duurzaamheid. De programmacoördinatie wordt doorgaans buiten de bestaande diensten geplaatst om succesvol te zijn. Als de duurzaamheidsambtenaren zoals in Sint-Niklaas binnen de dienst 'milieu' geïntegreerd wordt, dan blijft de impact doorgaans begrensd. Dat 'mag', maar dan moet het bestuur beseffen dat op het vlak van duurzaamheid geen echte beleidsdoorbraken zijn te verwachten.

Eigen patrimonium als etalage

Er komt een investeringsgolf binnen het stedelijke patrimonium. Dat biedt de mogelijkheid aan de stad om zich sterk te profileren met betrekking tot zuinig energieverbruik, duurzaam materiaalengebruik, groendaken ... In een globaal patrimoniumplan zou men trouwens op een hoger niveau ook moeten bepalen of bepaalde verouderde gebouwen worden afgestoten, waar men locaties wil samenvoegen, hoe men met erfgoed wil omgaan ...

De technische dienst en de dienst ruimtelijke ordening zijn essentiële protagonisten in dit verhaal. Niet alleen door de kansen die het eigen patrimonium biedt, maar ook omdat ze het aspect duurzaamheid sterker zouden kunnen incorporeren binnen de stedenbouwkundige vergunningen.

Partnerstrategie

De private en publieke actoren waarmee de stad haar beleid rond duurzaamheid wil realiseren, benaderen het thema nog te veel op projectbasis. Ze zijn er onvoldoende structureel mee bezig. Het lukt bijvoorbeeld moeilijk om de sociale huisvestingsmaatschappijen aan te zetten tot meer energie-efficiëntie. Voor een deel kunnen maatschappijen zich verbergen achter de maximum investeringsbedragen die vanuit Vlaanderen worden opgelegd voor sociale woningen (waardoor geen geld overblijft voor energiezuinige woningen), maar waar de wil aanwezig is, kunnen er in het investeringsplaatje zeker keuzen ten gunste van energiemaatregelen gemaakt worden.

De sociale huisvestingsmaatschappijen zijn een belangrijke partner, maar ook met bedrijven, scholen en zo voort zijn meer structurele afspraken gewenst. Dat kan door middel van convenanten en concrete doelstellingen per partner. Ten aanzien van inwoners kan gedacht worden aan stedelijke subsidiemaatregelen voor energiebesparende investeringen. Daarvoor kan ook geput worden uit het Stedenfonds.

De visitatiecommissie beveelt aan om voor de doelstellingen rond duurzaamheid meer structurele en concrete afspraken te maken met private en publieke partners.

Externe expertise

Tot slot merkte de visitatiecommissie tijdens de discussie op dat de stad bij momenten ook tegen haar grenzen aanloopt. Duurzaamheid is een nog relatief jong thema. In erfgoedgebouwen is het bijvoorbeeld allerm minst evident om bepaalde principes te handhaven voor een redelijke kostprijs. De stad ervaart de behoefte aan ondersteunende technische en financiële creativiteit (vergelijk bijvoorbeeld met de ondersteuning van lokale besturen in Nederland door het Agentschap NL, een agentschap van het Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie).

Ook voor andere onderwerpen zoals energiearmoede is het volgens de visitatiecommissie wenselijk dat de stad gespecialiseerde expertise aantrekt. De stad kan ook zuurstof putten bij andere steden en aansluiting zoeken bij netwerken van duurzame steden op Europees vlak.

De visitatiecommissie beveelt aan om rond bepaalde technische thema's externe adviseurs te consulteren vanuit de private sector, andere steden of hogere overheden.

8 BESLUIT VAN DE VISITATIECOMMISSIE

Sint-Niklaas heeft de troeven van een overzichtelijke provinciestad. Het vervult met zijn uitgebreid voorzieningenaanbod een belangrijke centrumfunctie in het Waasland en zet via een actief evenementenbeleid in op het verhogen van de belevingswaarde en het bruisende karakter van de stad. De grootstedelijke problemen zijn relatief beperkt, al zorgt de integratie van de Romabewoners voor de nodige spanning. Tegelijk krijgt het bestuur te maken met een aantal bestuurlijke uitdagingen die eerder generiek van aard zijn, maar die druk zetten op de bestaande bestuursstijl en -organisatie. De visitatiecommissie wijst daarbij op de gemeentelijke organisatie die groeit en behoefte heeft aan nieuwe coördinatie- en opvolgingsinstrumenten, de noodzaak om over diensten heen projectmanagement te organiseren, het belang om samenwerkingsverbanden op te zetten met externe stakeholders en de verwachtingen van bewoners om een vinger in de pap te hebben.

Daadkracht, strategie en debat waren de trefwoorden van de vorige visitatie. De commissie zou ook deze visitatie willen ophangen aan twee verwante begrippen. De commissie kiest daarbij voor proactiviteit en samenspel. Beide begrippen zijn gerelateerd aan bestuursstijl en -organisatie.

Strategische en proactieve bestuursstijl

Het college en de stadsdiensten zijn pragmatisch qua aanpak. Dat is in eerste instantie positief. Tegelijk blijft er groeimarge op twee punten, namelijk de nadrukkelijker communicatie over de strategische klijtlijnen en het bieden van een perspectief op de lange termijn. Waar moet Sint-Niklaas in 2025 staan? Naarmate het aantal personeelsleden en stakeholders toeneemt, wordt het steeds belangrijker om de keuzes van het stadsbestuur te expliciteren. Wat zijn de opvattingen van het college over een aantal belangrijke uitdagingen en waar wil het naartoe, bijvoorbeeld op het vlak van duurzaamheid en de bestrijding van kansarmoede? De visitatiecommissie heeft ervaren bij ambtenaren en stakeholders dat het college de prioriteiten en accenten explicieter mag stellen, bijvoorbeeld in een visiedocument over duurzaamheid. Op die manier kunnen zowel interne als externe stakeholders op de hoogte worden gebracht van de ambities en verwachtingen van het bestuur.

Het tweede punt gaat over de langetermijnplanning en de toekomstige positionering. Hoe wil Sint-Niklaas er over 25 jaar uitzien? De visitatiecommissie adviseert het stadsbestuur om nog verder vooruit te kijken dan vandaag het geval is en de overwegend volgzame houding om te buigen naar een meer proactieve ingesteldheid.

Samenspel en regie

Een proactieve bestuurshouding veronderstelt vanuit een 'governance'-perspectief ook een goed samenspel met relevante publieke en private actoren. De bundeling van krachten, publiek-privaat, zoals dat is verwezenlijkt voor het evenementenbeleid (het Huis van de Sint en de Vredesfeesten), zou veralgemeend kunnen worden in de aanpak van belangrijke uitdagingen zoals de bestrijding van kansarmoede, de opwaardering van 'slechte' wijken, de realisatie van extra sociale woningen en de uitbouw en implementatie van het duurzaamheidsbeleid. Vaak zijn aanzetten aanwezig of zijn de partnerschappen beschreven, maar kunnen ze nog slagvaardiger worden ontwikkeld.

Professionalisering van de organisatie

Tijdens de visitatie kon de visitatiecommissie kennismaken met de plannen voor een nieuw organogram (FORUM-project). De visitatiecommissie moedigt het stadsbestuur aan om op dat elan verder te gaan. Het nieuwe organogram biedt de mogelijkheden om de organisatie verder te professionaliseren, de stafdiensten uit te bouwen, de verkokering te verminderen door de aanstelling van coördinatoren en projectmatig te werken over diensten heen. Voor het aanpakken van transversale thema's als duurzaamheid beveelt de commissie aan om de methodiek van het programmamanagement te exploreren.

9 BIJLAGEN

9.1 Leden van de visitatiecommissie Sint-Niklaas

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

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

9.2 Aanwezigen bij de stakeholdersgesprekken

Ter voorbereiding van de visitatie vond een gesprek plaats met private stakeholders rond de maatschappelijke thema's die door de stad werden gekozen. Hieronder staat een opsomming van de personen die aan dat gesprek hebben deelgenomen. De visitatiecommissie wil hen in het bijzonder bedanken voor hun medewerking.

9.2.1 Sessie kansarmoede

- Gerry Van de Steene (Sociale Dienst OCMW);
- Jan Foubert (Centrum voor Algemeen Welzijnswerk Waasland);
- Veerle Van Helstand (Wijkgezondheidscentrum De Vlier);
- Jean-Paul De Beleyr (Lokaal Overlegplatform Onderwijs);
- Betty Goossens (sociale kruidenier De Springplank);
- Nathalie Van Garsse (Sint-Niklase Maatschappij voor Huisvesting).

9.2.2 Sessie duurzaamheid

- Jean-François van den Abeele (studiebureau Fris in het landschap)
- Wannes De Vleeschauer (intergemeentelijk samenwerkingsverband Interwaas);
- Peter Maris (sociale werkplaats Den Azalee);
- Luc Gysen (Waasse Landmaatschappij = sociale huisvestingsmaatschappij).

9.3 Dagverloop en agenda visitatie Sint-Niklaas op 24/01/2011

Tijdstip	Onderdeel	Inhoud	Betrokkenen
8.30 uur	Aankomst met koffie	Informele ontmoeting, aan receptietafels, zodat er een gemeenschappelijke kennismaking kan plaatsvinden tussen het visitatieteam en de vertegenwoordigers van de stad	Alle betrokkenen die deelnemen aan de visitatiedag zijn welkom.
9.30 uur	Actuele en toekomstige maatschappelijke uitdagingen en strategische keuzen	<p>Gespreksronde waarbij we stil staan bij de maatschappelijke effecten ('outcome') die de stad heeft geformuleerd in de beleidsvereenkomst 2008-2013.</p> <p>Introductie: Hoe heeft de stad ingespeeld op de aanbeveling van de visitatiecommissie 2005 om te investeren in de stedelijke organisatie: dwarsfuncties, strategische capaciteit, managementoverleg.</p> <p>Hoofddedeelte: Sint-Niklaas heeft vijf maatschappelijke effecten geformuleerd (zie verder). We bespreken per maatschappelijk effect de volgende thema's:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Welke evoluties stellen we vast met betrekking tot het nagesteepte effect? (gewenste of niet gewenste evolutie) • Werden de operationele doelstellingen (prestatie 2009) gehaald die op basis van die effecten werden vooropgesteld in de beleidsvereenkomst? (gehaald, niet gehaald) • Als 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? • Als het effect positief evolueerde: heeft de stad daar een significant aandeel in? Kunnen we dat aantonen? Waren het de acties in het kader van het Stedenfonds die het verschil hebben gemaakt of zijn het andere initiatieven vanuit de stad die een rol speelden? <p>Afsluiter: Sint-Niklaas formuleerde vijf prioritaire maatschappelijke effecten waarop ze met het Stedenfonds wil ingrijpen. Zijn er (of verwachten we) sinds de opmaak van de beleidsvereenkomst (2008) andere of nieuwe maatschappelijke evoluties waar we op willen ingrijpen?</p>	Sessie met het college van burgemeester en schepenen, de stadssecretaris, de adjunct-secretaris en de Stedenfondscöördinator.

Tijdstip	Onderdeel	Inhoud	Betrokkenen
11.15 uur	Het Stedenfonds als instrument	<p>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. Als achtergrond bij het gesprek herhalen we hieronder de krachtlijnen die aan de basis liggen van het Vlaams Stedenfonds:</p> <ul style="list-style-type: none"> • het voeren van een integraal en inclusief beleid (samenhangende en sectoroverstijgende aanpak); • een complementair beleid: extra impuls geven, leemtes binnen reguliere financiering aanvullen); • een planmatige aanpak; • continuïteit verzekeren via een meerjarenprogramma (6 jaar); • partnerschap: tussen overheidsniveaus, tussen publieke en private actoren; • resultaatgerichtheid en afrekening op prestaties (niet op effecten); • maatwerk: een breed kader vanuit Vlaanderen, waarbinnen de stad zelf kiest op welke terreinen ze de middelen inzet; • werken met een beleidsovereenkomst. 	<p>Sessie met het college van burgemeester en schepenen en met de leden van het managementteam.</p>
12.15 uur	Lunch	Middagmaal in de vorm van een walking diner, zodat er de aanwezigen gemakkelijk met elkaar van gedachten kunnen wisselen	alle betrokkenen die deelnamen aan de visitatiedag.
13.15 uur	Themagesprek 1: duurzaamheid	Bespreking van de prioritaire thema's die de stad zelf heeft gekozen. Voor Sint-Niklaas gaat het om de volgende thema's:	Leden van het managementteam, diensthoofden en 'veldwerkers' op het terrein (geselecteerd afhankelijk van het thema).
14.45 uur	Pauze	<ul style="list-style-type: none"> • kansarmoede in de stad: hefboomen, tools en kansen voor de stad; • duurzaamheid en rationeel energie- en materiaalgebruik. <p>Rond elk thema wordt een workshop georganiseerd van 1.30 uur, waarbij in het bijzonder wordt ingegaan op de volgende onderdelen:</p>	In het ideale geval niet meer dan een 15-tal vertegenwoordigers van de stad.
15 uur	Themagesprek 2: kansarmoede	<ul style="list-style-type: none"> • Maakt de stad een goede analyse van de situatie? • Heeft de stad een visie op de aanpak van de maatschappelijke uitdaging? • Heeft de stad een visie op haar eigen rol en die van de partners (regio, netwerksturing)? • Welke middelen zet de stad in? • Welke acties en projecten worden gerealiseerd (inclusief goede praktijken)? Dringen extra of andere initiatieven zich op? 	<p>Interne stakeholders voor de sessie duurzaamheid: Veerle Stuer, Bart Roels, Jan Burm, Bart Van Lokeren + Stedenfondscoördinator en betrokken leden managementteam.</p> <p>Interne stakeholders voor de sessie kansarmoede: Helga Collyn, Chris Stoop, Matthias Borghgraef, Ann Opgenhaffen, Christien Geldolf + Stedenfondscoördinator en betrokken leden managementteam.</p>
16.45 uur	Korte pauze	Leiden van de visitatiecommissie stemmen bevindingen onderling af	Leden visitatieteam
17 uur	Plenaire afsluiting	Indrukken en terugblik op de visitatie door de voorzitter, zonder evenwel vooruit te willen lopen op de conclusies die in het latere visitatierapport zullen worden opgenomen.	Alle betrokkenen die aan de visitatiedag hebben deelgenomen.

9.4 Aandeel van Sint-Niklaas in het Stedenfonds

	Inwoners 2008	Gecumuleerde trekkingsrech- ten beleids- overeenkomst 2008-2013 (in euro)	Trekkingsrecht 2008 uit stedenfonds (in euro)	Uitgaven ge- wone dienst (rekening 2008) in euro *	% Stedenfonds 2008 / Uitgaven gewone dienst 2008
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

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).

9.5 Aanbevelingen van de visitatiecommissie in 2005

“De daadkracht behouden en inbedden in een organisatie die meer werk maakt van strategie en debat: daar komt, in enkele trefwoorden, de dragende boodschap van de visitatiecommissie op neer.”
Visitatierapport Sint-Niklaas, 2005

De visitatiecommissie van 2005 trof in Sint-Niklaas een gretige organisatie, die trots was op een aantal recente stadsvernieuwingsprojecten, met de vernieuwing van de Grote Markt als kroon op het werk. Deze realisaties waren mede het gevolg van een steeds sterker wordende organisatie en werden gedreven vanuit een sterk politiek leiderschap.

Tegelijk werden aanbevelingen geformuleerd om de stad een stap verder te brengen in haar organisatie en in de aanpak van een aantal maatschappelijke uitdagingen. Niet in het minst inzake woonbeleid, het thema dat het sterkt de agenda beheerste.

Hieronder een oplistings van de belangrijkste aanbevelingen uit het visitatierapport van 2005:

- Inzake woonbeleid (incl. het realiseren van bijkomende sociale woningen) is de stad ambitieus, maar moet het instrumentarium verder worden ontwikkeld. De sociale huisvestingsmaatschappijen zijn vrij klein en hun capaciteit en financiële mogelijkheden zijn zeer beperkt; ze worden bovendien niet als de meest actieve actoren beschouwd; De prille investering in de dienstverlening (dienst woonbe-

leid) moet op het vlak van professionaliteit, netwerking en overleg nog een verdiepingslaag krijgen; dit zou deze dienstverlening echt integraal maken. De combinatie van een sterke dienst woonbeleid met een pro-actief instrument voor het strategisch grond- en pandenbeleid (bijvoorbeeld in de vorm van een autonoom gemeentebedrijf) lijkt tot de basiscondities te behoren om de ambitieuze doelstellingen inzake wonen te realiseren.

- De commissie nodigt de stad uit om de praktijk van het “meldpunt” (behandeling van informatie en klachten) te documenteren en ter beschikking te stellen van andere steden.
- De commissie adviseert de stad om de functie van buurtmanager niet te snel en te zeer in te bedden. Het lijkt aan te sluiten bij de basismentaliteit van de wijkwerking om deze manager veel bewegingsruimte te geven en snelle toegang te verlenen tot diensten, managementteam en college. De buurtmanager moet vooral in de buurten een gezicht krijgen. Flexibiliteit en geloofwaardigheid, gekoppeld aan een stevige politieke dekking, gaan daarbij samen. In deze fase van de wijkwerking lijkt het ‘cowboykarakter’ van de buurtmanager een pluspunt. Daar haalt volgens de commissie ook de stedelijke organisatie zelf het meeste voordeel uit. Wellicht kunnen de ervaringen in Hasselt voor Sint-Niklaas interessant zijn.
- Bij de werking van de vzw Centrummanagement en de ambities voor de versterking van de handelsas (station, markt, shoppingcentrum) stelde de commissie zich de vraag of er complementariteit bestaat tussen de stad en het shoppingcentrum inzake winkelaanbod? De commissie heeft wel goed gevoeld dat de vrijwillige handelarenovereenkomst in de nabije toekomst problemen zal oproepen (is free riding een oplossing?). Daarnaast moet men nagaan en te weten komen of dit “as-denken” ook vanuit kooppatronen en aanbodpatronen levenskansen heeft.
- De commissie adviseert de stad Sint-Niklaas haar stedelijke organisatie kritisch te bekijken, gericht op het versterken van het beleidsmatige en bundelende overleg tussen ambtenaren en college. De stad heeft immers nood aan een verdiepingslaag in de organisatie die denkkracht aan die daadkracht moet toevoegen. De verdieping zit in het bundelende, het integrerende enerzijds en anderzijds in het uitbouwen van platformen voor weloverwogen discussie en strategisch gericht overleg, zowel intern en in de verhouding met de politiek, als extern in de verhouding met de samenleving.

9.6 Handreiking om te werken aan vertrouwen in bestuur

Wat te doen om het vertrouwen in het stadsbestuur te doen stijgen? ‘Best practices’ als handreiking? Ja, er zijn mogelijkheden. In Nederland is door de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) het project gestart ‘Vertrouwen in de buurt’. Deze prestigieuze studiedienst (waarvan zowel mensen met politieke, ambtelijke en vooral wetenschappelijke ervaring deel uitmaken) is op zoek gegaan naar lokale pogingen waarbij bestuurders meer (positief) met burgers in contact kunnen komen en burgers kunnen meepraten over thema’s die ze belangrijk vinden. Deze rapportage, geleid door oud-minister Winsemius, bevat het advies dat bestuurders niet alleen sturen maar zich soms ook meer moeten laten leiden door burgers. Burgers moeten ‘verleid’ worden om mee te praten, zegt het rapport. Daarbij geldt de regel dat als je participatie goed organiseert, er ook ‘rijke’ uitkomsten uit kunnen komen die toegevoegde waarde opleveren ten opzichte van wat bij ambtenaren en bestuurders al bekend is. Participatie van burgers in de vorm van inspraak of interactieve beleidsvorming hoort veel meer te zijn en dus beter georganiseerd te worden dan als een opiniepeiling in de vorm van een reproductie van bestaande belangen. Bovendien is participatie van burgers aan het bestuur geen bijkomstigheid. Wie (soms) teleurgesteld is in participatieprocessen, zoals af en toe in Sint-Niklaas is gebleken, heeft ze niet goed georganiseerd. Zoveel weten we. De expertise in de samenleving is, gegeven een palet aan beroepen van burgers en het gestegen opleidingsniveau, waarlijk enorm en die te benutten in interactieve discussies en reflecties is een uitdaging.

Het rapport 'Vertrouwen in de buurt' bevat tal van suggesties om de sociale samenhang in buurten en wijken te versterken (in casu sociale kapitaalvorming te genereren) en burgers te stimuleren zich te engageren met de inrichting van en het functioneren in hun buurt. De visitatiecommissie doet daarom de suggestie aan Sint-Niklaas om te kijken naar goede praktijken op het vlak van participatieprojecten op buurtniveau. Aan het rapport 'Vertrouwen in de buurt' ligt een uitvoerige empirische inventarisatie van 'sterke praktijken' ten grondslag. Nagegaan wordt hoe op het niveau van achterstands- en voorstandsbuurten alledaagse vraagstukken zoals de fysieke inrichting, de veiligheid, onderwijs en sociale infrastructuur beter kunnen worden aangepakt. Met deze goede praktijken kan het stadsbestuur van Sint-Niklaas voortbouwen op een reeds aanwezige beweging ten positieve op buurtniveau en daarmee deze praktijken verder uitbouwen. De suggesties zijn te omvattend en fundamenteel om hier verder uit te werken.

Overigens zijn er ook andere beschouwingen die tot nadenken en andere, positieve handelingspraktijken in buurten of wijken stimuleren (zoals Engbersen e.a., 2005; Putnam & Feldstein, 2004). Daarbij is onder meer te noemen de aanpak van frontlijnsturing, ook wel 'frontline governance' genoemd (Tops, 2007; Duyvendak e.a., 2009). Deze directe aanpak met interventieteams is sterk gebaseerd op de erkenning van de expertise en het handelingsvermogen van frontlijnwerkers (street-level workers: opbouwwerkers, politiemensen, etc.) en geeft ruimte aan hen. De aanpak is te zien als integraal gericht en probleemgericht werken. In de gemeente Nieuwegein wordt deze aanpak overwogen bij het omgaan met een omvangrijke Romapopulatie. Succes is daarbij (bij 'wicked problems', zeg controversiële onderwerpen) overigens niet op voorhand verzekerd. Wat een goede praktijk is in de ene context, is het niet zonder meer in een andere.

Veel aandacht gaat tegenwoordig ook uit naar lokale ketensamenwerking: sturing waarbij gepoogd wordt organisaties die vanuit een eigen verantwoordelijkheid op een zelfde territoir bezig zijn of gericht zijn op eenzelfde problematiek of op zelfde cliënten uit een doelgroep te verbinden, zoals de negatieve gevolgen van verkokering (of ontbrekende schakels) uitblijven. Denk daarbij bij voorbeeld aan het gemeenschappelijk of complementair omgaan van organisaties met multiprobleemgezinnen in bepaalde buurten en bestrijding van jeugdcriminaliteit (voorbeelden van lokale aanpakken in: Van den Berg e.a., 2009). Sint-Niklaas lijkt niet gebukt te gaan onder grote jeugdcriminaliteit maar kent wel meerdere probleemgezinnen (o.a. Romagezinnen) waardoor ketenmanagement nuttig is. Het is de visitatiecommissie niet gebleken dat denken in termen van ketenmanagement een gangbaar denkpatroon was in Sint-Niklaas.

Het is in Nederland de gemeente Dordrecht, gelegen nabij Rotterdam, geweest die expliciet 'sturen op vertrouwen' als uitgangspunt heeft genomen en proeftuinen voor verbetering heeft ingericht. Hierin komen we frontlijnsturing ook weer tegen. Vertrouwen in bestuur herstellen, is dus niet slechts alleen een zaak van participatie van burgers en interactieve beleidsvorming.

Ten slotte, wat zijn goede praktijken die op zich nuttig zijn maar niet geschikt om vertrouwen in een lokaal bestuur te herstellen? Gebleken is dat betere bestuurlijke prestaties in lokale dienstverlening niet zonder meer het vertrouwen van burgers in bestuur herstellen. Meer klantgerichtheid, andere openingstijden, interactieve websites, meer e-government, dit alles is niet verkeerd maar niet voldoende voor vertrouwensherstel. De veronderstelling 'hoe beter de overheidsprestaties zijn, hoe meer vertrouwen' wordt niet bevestigd (Van de Walle, 2004; Korsten en De Goede, 2006). Dat geldt ook voor overheidsmarketing. In het algemeen verschaft cosmetica de mens ook geen beter gezicht maar camoufleert het slechts oneffenheden.



www.thuisindestad.be