

TURNHOUT

RAPPORT VAN DE VISITATIECOMMISSIE STEDENFONDS 2011

OVER EEN JONGE
STAD DIE ZIJN
GRENZEN WIL
VERLEGGEN

INHOUD

1	Situering van de visitaties	3
2	De visitatie van Turnhout	5
3	Ambities versus schaal en middelen	6
4	De effecten in de beleidsovereenkomst	8
4.1	Aantrekkelijke en betaalbare woonstad	8
4.2	Het versterken van de sociale mix	10
4.3	De tevredenheid van de burger over de nabije woonomgeving is verhoogd	12
5	Het Stedenfonds als instrument	14
6	Kindvriendelijkheid	16
7	Strategische organisatie	19
8	Besluit van de visitatiecommissie	23
9	Bijlagen	25
9.1	Leden van de visitatiecommissie	25
9.2	Aanwezigen bij de stakeholdersgesprekken	25
9.3	Dagverloop en agenda visitatie Turnhout 28/03/2011	26
9.4	Aandeel van de stad Turnhout in het Stedenfonds	28
9.5	Aanbevelingen van de visitatiecommissie in 2005	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 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: hefboven, 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 door 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 een aantal ambtenaren ter plaatse (visitatie);
- aanvullende informatie en documenten die het stadsbestuur heeft verstrekt.

2 DE VISITATIE VAN TURNHOUT

De visitatie van Turnhout vond plaats op 28 maart 2011. 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 de stad voorop stelde in de beleidsovereenkomst 2008-2013;
- het Stedenfonds als instrument voor stedenbeleid;
- de thema's 'kindvriendelijkheid' en 'strategische organisatie'. Beide thema's werden door het stadsbestuur bewust gekozen. Het thema 'kindvriendelijkheid' sluit aan bij de ambitie om een stad te worden van 50.000 inwoners, die jonge gezinnen aantrekt. Het thema snijdt doorheen het ganse beleid en is zowel een catalysator voor de dienstverlening en de voorzieningen als voor de leefomgeving. De keuze voor het thema 'strategische organisatie' is ingegeven vanuit managementoverwegingen (efficiënte interne organisatie) en vanuit de toegenomen verwachtingen die men ervaart van burgers en de samenleving. De stedelijke organisatie onderging de voorbije jaren een belangrijke transformatie, maar het bestuur stelt zich naar aanleiding van deze visitatie de vraag wat er nog beter kan en wat de volgende stappen zijn.

Een uitgebreide agenda van de visitatiedag is opgenomen als bijlage.

Dit visitatierapport volgt de structuur van de besprekingen tijdens de visitatiedag. Inleidend voegen we een beschouwing toe rond ambitie, schaal en middelen. Een problematiek die bij uitstek in Turnhout aan de orde is.

De aanbevelingen van de visitatiecommissie worden in dit rapport cursief weergegeven zodat ze gemakkelijk kunnen worden teruggevonden.

Voorafgaand aan de visitatie

Het stadsbestuur van Turnhout had zich op een bijzonder grondige manier voorbereid op de visitatiedag, met een stadsdebat rond het thema wonen (verder doorgepraat in de commissie stedelijk woonoverleg), interne analyses (SWOT-analyse), werkgroepbijeenkomsten en consultaties van alle diensten rond kindvriendelijkheid, overlegmomenten binnen het managementcomité en het college. Ook de vragen die de visitatiecommissie wenste te behandelen, werden vooraf door het stadsbestuur grondig voorbereid. De visitatiecommissie heeft dit ten zeerste gewaardeerd. Het succes van de visitatie hangt immers samen met de mate waarin het bestuur zelf dit momentum aangrijpt om stil te staan bij het eigen functioneren. Dat heeft Turnhout zeer nadrukkelijk gedaan.

De voorbereidende rapporten waren eveneens goed opgesteld. Het voortgangsrapport was een grondige zelfevaluatie (goed gestructureerd, met voldoende diepgang) en het beschreef op een kritische manier de evolutie van de vooropgestelde maatschappelijke effecten. Ook de themapapers die het stadsbestuur had voorbereid waren van hoogstaande kwaliteit. De paper rond kindvriendelijkheid bevatte een aantal vragen en onderwerpen die men wenste te behandelen tijdens de visitatiedag. De paper rond strategische organisatie bevatte geen concrete vragen, zodat de visitatiecommissie zelf de gespreksonderwerpen heeft geformuleerd.

Op 1 maart 2011 vond een stakeholdersessie plaats rond kindvriendelijkheid. Deze verliep in een zeer open sfeer. Leden van de visitatiecommissie maakten kennis met gemotiveerde actoren op het terrein, die interessante insteken aanreikten voor het gesprek met het stadsbestuur.

3 AMBITIES VERSUS SCHAAL EN MIDDELEN

Op basis van het inwonersaantal is Turnhout met zo'n 41.000 inwoners de 'kleinste' van de 13 centrumsteden. Wie dit gegeven bij het stadsbestuur laat vallen, mag steevast een gezonde tegenreflex verwachten. Turnhout is immers het hart van een stadsregio van 80.000 inwoners en een verzorgingsgebied van 160.000 mensen. Ondanks zijn beperkte schaal, maakten de stad en de stedelijke organisatie een sterke evolutie door de voorbije jaren. Niet alleen op organisatorisch vlak (zie verder, onder strategische organisatie), maar ook fysiek, werden met de heraanleg van de Grote Markt en de herontwikkeling van de kazernesite Blairon sterke staaltjes van stadsvernieuwing afgeleverd met voeling voor esthetiek en respect voor het bestaand erfgoed. Ook de komende jaren worden nog grote stadsprojecten gepland in de binnenstad (o.a. Turnova project), in de stationsomgeving (o.a. Health cluster) en aan de buitenring (stedelijk plateau, incl. nieuw stadspark en zorgcampus).

De visitatiecommissie heeft grote waardering voor deze dynamiek, temeer, zoals een schepen het formuleerde, 'de stad van ver moesten komen'. Het stadsbestuur gelooft in zichzelf als stad. Illustratief daarvoor was bijvoorbeeld de uitspraak van een schepen dat de Vlaamse overheid te weinig stedelijke accenten legt in het ruimtelijke beleid, maar ook binnen andere beleidsdomeinen. De stad en het bestuur hebben ook alle redenen om in zichzelf te geloven. Turnhout is het verzorgingscentrum van de Noorderkempen, het heeft zijn ligging mee in het gebied Antwerpen-Tilburg-Eindhoven-Breda-Leuven, er zijn belangrijke ondernemingen gevestigd (Janssens Pharmaceutica, Philips) en het wordt omringd door waardevolle natuurgebieden. Turnhout is ook een compacte en overzichtelijke stad die bovendien nog minder heeft te maken met sociale problemen als discriminatie, opstootjes, gettowijken of verpaupering.

Maar precies op dat laatste punt (compacte stad) is het schoentje ook al een tijdje aan het knellen. De beperkte schaal, beperkt de stad immers ook in zijn ontwikkeling. In verhouding tot zijn middelen heeft de stad (te) veel ambitie. Dat zet een serieuze druk op de organisatie. Medewerkers hebben het lastig om het dagelijkse werk te combineren met de coördinatie van de projecten. Het stadsbestuur beseft dit en vermijdt om nog grote projecten op te starten. 'Kiezen' was een woord dat de leden van de visitatiecommissie regelmatig door het hoofd schoot tijdens de visitatiedag. Het is belangrijk om daar in het kader van het volgende meerjarenplan hard en bewust over na te denken.

Netwerkmanagement

Tegelijk moet de stad maximaal middelen aanboren, ook buiten zijn eigen biotoop. Een interessante manier om om te gaan met het gegeven 'veel ambitie, beperkte middelen', is slim inzetten op netwerksturing. Kort gezegd komt dit neer op minder zelf uitvoeren en meer regisseren en organiseren binnen strategische coalities. Of in wetenschappelijke termen gesteld: evolueren van government naar governance. Gezien de beperkte mogelijkheden van de stad, dringt deze optie zich voor Turnhout als van nature op. Via strategische allianties kan de stad bijkomende middelen en kennis betrekken van andere private en publieke partijen. Het stadsbestuur is zich daar terdege van bewust en heeft al een omslag in die richting gemaakt. De visitatiecommissie waardeert bijvoorbeeld in het bijzonder de strategische samenwerking die werd opgezet in het kader van de innovatiepool met de Kempense Hogeschool, met Philips en Janssens Pharmaceutica. Maar de visitatiecommissie is van mening dat het bestuur deze manier van denken en handelen nog sterker kan doortrekken. Deze waarneming werd tijdens de visitatie erkend door de burgemeester en de schepenen. Een belangrijke en zelfs conditionele randvoorwaarde voor deze netwerksturing, is het beschikken over bekwame en polyvalente medewerkers die het overleg met deze doorgaans competente partners kunnen voeren. De visitatiecommissie meent dat hier nog bijkomend op ingezet dient te worden. Turnhout beschikt over een aantal sterke managementprofielen, maar ze zijn beperkt en eerder sectoraal (niet polyvalent) aanwezig (zie ook verder, strategische organisatie).

De visitatiecommissie adviseert het stadsbestuur om nog systematischer te redeneren vanuit een governanceperspectief en voor strategische projecten allianties aan te gaan met publieke en private partijen. Sterker netwerkmanagement en -regie veronderstelt ook het bijkomend aantrekken van netwerkmanagers.

Stadsregionale samenwerking

Naast dit bredere netwerkverhaal, doet het stadsbestuur inspanningen om de schaal, het draagvlak en de middelen voor grote projecten te verruimen via stadsregionale samenwerking. De stadsregio Turnhout, die gevormd wordt door de stad Turnhout en de omliggende gemeenten Beerse, Oud-Turnhout en Vosselaar, bestaat ondertussen twaalf jaar. In die tijd konden een aantal vooroordelen worden afgezwakt, bv. dat het de stad Turnhout met de stadsregionale samenwerking een fusie tussen de deelnemende gemeenten beoogt. De voorbije jaren werd in stadsregionaal verband een gezamenlijke dienstverlening rond wonen gerealiseerd en kwamen projecten rond mobiliteit tot stand. 'Zolang het niet in de geldbeugel tast, raken we van de grond', vatte een schepen het samen. De vrijwillige samenwerking kent inderdaad zijn grenzen en is niet in staat om herverdelings- of planningsvraagstukken aan te pakken. Vlaanderen zou dit sterker moeten aanmoedigen volgens het stadsbestuur en een nieuw instrumentarium moeten ontwikkelen. Men denkt dan aan een vorm van stadsregionaal bestuur voor thema's als wonen, ruimtelijke ordening of mobiliteit. Op dit moment lopen, in het kader van de interne staatshervorming, gesprekken met de Vlaamse overheid om een proeftuinproject op te zetten rond wat men vanuit de stadsregio 'het gemandateerd uitoefenen van bevoegdheden op stadsregionaal niveau' noemt. Daarmee bedoelt men het gezamenlijk plannen of realiseren van dossiers inzake mobiliteit, wonen en ruimtelijke ordening die bovenlokaal van aard zijn (soms ook wel genoemd 'federatieve samenwerking'). Een eerste fase zou bestaan uit een gezamenlijk ontwerpend onderzoek om de ruimtelijke toekomst van de gemeenten binnen de stadsregio in beeld te brengen en te laten zien wat mogelijk is. De visitatiecommissie wil de stad en zijn buurgemeenten aanmoedigen om dit stadsregionale spoor verder te ontwikkelen. De commissie is ervan overtuigd dat een gemeenschappelijke visie en aanpak van bovenlokale dossiers een meerwaarde kan betekenen voor alle betrokken gemeenten van de stadsregio. Omdat middenveldactoren minder in termen van gemeentegrenzen denken, dan gemeentebesturen, ziet de visitatiecommissie ook een toegevoegde waarde in het sterker betrekken van het private veld in deze samenwerking.

De visitatiecommissie beveelt de stad en zijn buurgemeenten aan om het overleg en de samenwerking rond mobiliteit, wonen en ruimtelijke ordening verder te ontwikkelen in stadsregionaal verband. De commissie ziet ook een belangrijke meerwaarde in een grotere bestrokkenheid van het middenveld en de private actoren in de stadsregionale samenwerking. Naar aanpak is het wenselijk om de stadsregionale samenwerking pragmatisch te bouwen op concrete strategische dossiers zowel door de stad als de buurgemeenten als een win worden ervaren.

4 DE EFFECTEN IN DE BELEIDSOVEREENKOMST

In het kader van het Vlaamse stedenbeleid werd tussen elke stad en de Vlaamse overheid een beleids-overeenkomst afgesloten 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.

Turnhout streeft effecten na op volgende domeinen:

- Turnhout is een aantrekkelijke en betaalbare woonstad;
- de sociale mix is versterkt;
- de tevredenheid van de burger over de nabije woonomgeving is verhoogd.

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

- De stad is een attractiepool voor de leeftijdsgroep 18-24 jaar, maar verliest inwoners in de leeftijdsgroep 25-29 jaar en de jonge gezinnen (30-39 jaar en 0-9 jaar). Deze jonge gezinnen gaan hoofdzakelijk wonen in de buurgemeenten.
- De verhouding tussen de prijzen van woningen en het mediaaninkomen is in Turnhout gemiddeld in vergelijking met andere centrumsteden. Men heeft ongeveer 8 mediaaninkomens nodig om een kleine woning of appartement te kunnen kopen.
- Turnhout heeft het tweede grootste aandeel huurders met betalingsmoeilijkheden. Het zijn vooral private huurders in de wijken Blijkhoef, Centrum en Schorvoort die betalingsmoeilijkheden onderkennen.
- Gemiddeld zijn er 31 sociale huurwoningen op 1.000 inwoners. Voor de Vlaamse centrumsteden ligt dit gemiddelde op 40. Het aantal kandidaat-huurders in Turnhout voor een sociale woning bleef tussen 2005 en 2007 stabiel.

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

Het stadsbestuur heeft de afgelopen jaren sterk ingezet op het behoud van jongeren en jonge gezinnen in de stad, via een breed instrumentarium: bijkomende sociale huisvesting, oprichting Autonoom Gemeentebedrijf voor o.a. woonuitbreiding, uitbouw speelvoorzieningen, uitbouw premiestelsel en city-marketing met daarin de promotie van Turnhout als woonstad (werfborden, woonwebsite). Uit de cijfers (zie kader) blijkt dat de inspanningen (nog) niet hebben geleid tot het verhoopte effect. Zoals het stadsbestuur aangeeft, moet wellicht nog enige tijd worden gerekend voor de maatregelen hun volle effect zullen ressorteren, maar voorlopig blijven de leeftijdsgroep van 25 tot 39 jaar, en de groep kinderen tot 10 jaar ondervertegenwoordigd in de stad. Er is nog steeds sprake van een stadsvlucht van jongeren en jonge gezinnen, ondanks de maatregelen die de stad heeft genomen om betaalbare woningen te creëren en bij de toewijzing ervan voorrang te geven aan gezinnen met kinderen. Het probleem is hardnekkig, sinds de jaren '70 al. Hoewel de uitstroom inmiddels sterk werd teruggedrongen, blijft het stadsbestuur zoeken naar mogelijkheden om jonge gezinnen in de stad te houden.

In deze zoektocht is het stadsbestuur inmiddels geëvolueerd. Waar het zich vroeger overwegend passief opstelde (stimulerend beleid via premies), is het bestuur geëvolueerd naar een meer actief beleid waarbij het zelf, via het autonoom gemeentebedrijf, gronden verwerft om vervolgens betaalbare kavels of woningen te kunnen aanbieden. Deze politiek kent zijn beperkingen, want de middelen van de stad en de hoeveelheid beschikbare grond zijn beperkt.

De visitatiecommissie wijst er op, zoals al aangegeven (governanceperspectief), dat de stad niet alles zelf hoeft te doen. De marktpartijen hebben, op basis van het decreet Grond- en Pandenbeleid, nu ook al een sociaal objectief te realiseren. Het stadsbestuur kan actief (bemiddelende) inspanningen doen om deze partijen ook daadwerkelijk tot de realisatie hiervan over te laten gaan. Daarnaast kan het stadsbestuur sturend optreden in het woningprogramma, door bij projecten waar een bestemmingswijziging nodig is, actief te onderhandelen over een aandeel betaalbare woningen. Betaalbare koopwoningen kunnen bijvoorbeeld op de markt gebracht worden door een private ontwikkelaar de grond onder een woning te laten verkopen aan een (publiek) grondfonds, dat de grond vervolgens in erfpacht geeft tegen een lage erfpachtcanon aan de kopers van de woning. Gecombineerd met een terugkooprecht kan zo de woningprijs voor lange tijd laag gehouden worden. Minder vergaand is de mogelijkheid om met nieuwe stedelijke woonconcepten en innovatieve bouwmaterialen en bouwprocessen, de kostprijs van een woning te reduceren. De stad Kortrijk is momenteel trekker in Vlaanderen om met zowel publieke- als marktpartijen op zoek te gaan naar deze mogelijkheden gericht op betaalbare woningen. De visitatiecommissie adviseert hier leereffecten uit te halen.

Het betreft slechts voorbeelden, maar het laat wel zien hoe het stadsbestuur op een creatieve wijze enige sturing kan verrichten in het aanbod van woonproducten. Creativiteit kan ook helpen om bepaalde bevolkingsgroepen te faciliteren. Veel marktpartijen richten zich met traditionele en 'veilige' producten op woningzoekenden. Het stadsbestuur kan met de marktpartijen actief onderhandelen over nieuwe woonproducten waarmee de stad Turnhout meer differentiatie in haar woningaanbod krijgt, en dus ook aantrekkelijker kan worden voor de gewenste doelgroepen. In Oostende heeft men bijvoorbeeld met succes woontypologieën aangeboden waar de traditionele scheiding tussen tuin en openbare ruimte vervaagt. Urban villa's, ofwel stadswoningen met 'stadstuinen', is een ander voorbeeld van een alternatief woonproduct.

De visitatiecommissie adviseert het stadsbestuur om ervaringen uit te wisselen met andere centrumsteden over vernieuwende woonconcepten en mechanismen die bijdragen tot het betaalbaar houden van het woningaanbod en het aantrekken van de gewenste bevolkingsgroepen.

Het stadsbestuur van Turnhout achtte het problematisch dat zij niet voldoende kan bieden wat veel jonge gezinnen vragen: een huis met een ruime tuin. Het klopt dat de stad op dat vlak niet kan bieden wat de periferie biedt, maar het heeft volgens de commissie geen zin om daar zijn pijlen te blijven op richten. Belangrijker is een alternatief te ontwikkelen, gericht op jongeren die vooral de voordelen zien van het stedelijk weefsel: de nabijheid van kinderopvang, jeugdwerking, cultuur, alsmede een ruim dienstverlening- en winkelaanbod en uiteraard voldoende werkgelegenheid. Hoe sterker het aanbod van de stad, hoe meer jonge gezinnen zich hiertoe aangesproken zullen voelen. De beschikbaarheid en de nabijheid van deze elementen zal voor een aantal mensen opwegen tegen het gemis van een viergevelwoning met een ruime tuin.

De visitatiecommissie adviseert de stad Turnhout om meer in te zetten op het versterken van het stedelijk wonen, dan op het remediëren van zijn zwaktes of wat er voor wat aanzien (bijvoorbeeld het gebrek aan een tuin). Dit zou gekoppeld kunnen worden aan een positief verhaal naar de doelgroep: 'Wilt u in Turnhout uw kinderen laten opgroeien, kom dan of blijf dan want we hebben de beste kinderopvang, de beste speelruimtes, de meeste voorzieningen en winkels en de grootste (en veilige) fietsvriendelijk-

heid in de Kempen en ver daar buiten'. Op deze wijze krijgt ook de citymarketing binnen Turnhout een concreet gezicht. De visitatiecommissie adviseert om verbindingen te leggen tussen het woonbeleid en andere stedelijke kwaliteiten: durf ambitie te hebben en kom er voor uit. En ook hiervoor geldt weer dat het stadsbestuur niet alles zelf hoeft te doen: werk samen met andere actoren die supplementaire middelen inbrengen. De rol van het bestuur verschuift dan naar het sturen op ruimtelijke kwaliteit en duurzaamheid, bijvoorbeeld door het creëren van een kader hiervoor, zoals ook als wens naar voren is gekomen tijdens de visitatie.

De focus van het stadsbestuur inzake wonen is in belangrijke mate gericht op het keren van de stadsvlucht van jonge gezinnen, maar niet exclusief. Het stadsbestuur beseft dat er ook ten aanzien van sociaal zwakkeren belangrijke inspanningen nodig zijn. We bespreken de inspanningen van het stadsbestuur op dat vlak onder maatschappelijk effect 2 (versterken van de sociale mix).

4.2 Het versterken van de sociale mix

Evolutie van het effect in cijfers

- In Turnhout zijn er 1.243 sociale huurwoningen in 2007. Dit betekent dat er voor 7,42% van alle huishoudens een sociale woning ter beschikking is. Dit aandeel ligt aanzienlijk hoger dan in de randgemeenten.
- Het gemiddeld inkomen per aangifte ligt aan de lage kant in vergelijking met de andere centrumsteden.
- De inkomensongelijkheid groeit in Turnhout. Het interkwartiel verschil (hoe groter, hoe meer afstand tussen hoge en lage inkomens) klom van 16.336 euro in 2001 tot 18.009 euro in 2006.

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

In zijn zelfanalyse (voortgangsrapport) erkent het stadsbestuur dat het beoogde effect, een beter evenwicht tussen de 'haves' en de 'have nots' niet geheel is bereikt. Het mediaaninkomen is laag en de sociale ongelijkheid tussen burgers is de laatste jaren toegenomen (zie kader). De stad registreert ook een migratie van sociaal zwakkeren en ouderen uit de buurgemeenten naar de stad. De algemene stadsvlucht mag dan al zijn gekeerd, dat is niet het geval voor het sociaal-selectieve karakter ervan. Dit is een slechte zaak voor de nagestreefde sociale mix, maar heeft ook een negatieve impact op het fiscaal draagvlak van de stad.

Het stadsbestuur heeft wel degelijk aandacht voor deze sociale problematiek en doet inspanningen ten aanzien van de sociaal zwakkeren op het vlak van wonen. Vooreerst via sociale huisvesting. Reeds voor de goedkeuring van het decreet Grond- en Pandenbeleid hanteerde Turnhout de regel om 15% sociale woningen (hetzij huur-, hetzij koopwoningen) te realiseren in nieuwe grote woonprojecten. Aangezien dit % in het verleden niet kon opgelegd worden aan private verkavelaars, hanteerde het stadsbestuur een formule waarbij ze zelf gronden aankocht om vervolgens (een aandeel) in erfpacht te geven aan de sociale huisvestingsmaatschappij De Ark. De effecten van deze inspanningen zijn nog niet voelbaar in de wachtlijsten voor sociale huisvesting, vooral omwille van de lange realisatietijd van projecten. Verwachting is wel dat hier de komende jaren verandering in komt. In de nabije toekomst voorziet het stadsbestuur geen bijkomende verwervingen en wil het zich concentreren op de lopende dossiers. Door het nieuwe grond- en pandendecreet zal bovendien eigen initiatief vanuit de stad minder noodzakelijk zijn, gezien private verkavelaars verplicht zullen worden om in hun woonprojecten een aandeel sociale huisvesting te realiseren. Het bestuur denkt eraan om toekomstige stedenfondsmiddelen minder op grondverwerving in te zetten, maar meer te focussen op de realisatie van een kwaliteitsvolle woonomgeving.

Naast aanbod is ook de spreiding van de sociale huisvesting een belangrijk aandachtspunt in de stadsregio. Een betere spreiding van het aanbod kan het aanzuigeffect naar de stad afremmen. De bewegingen van bevolkingsgroepen vanuit het centrum naar de rand en omgekeerd, spelen zich immers voornamelijk af binnen de stadsregio. In plaats van te focussen op de stadsvlucht tussen stad en rand, zou de aandacht van alle besturen van de stadsregio zich moeten verplaatsen naar het wijkniveau. Met andere woorden, hoe komen we tot een voldoende sociale mix binnen de verschillende 'wijken' van de stadsregio. De visitatiecommissie is zich bewust van het aanwezige spanningsveld op dit punt tussen de besturen van de stadsregio, maar het is de meest duurzame benadering van deze problematiek. Ook de programmatie van het sociaal verhuurkantoor dient in dit overleg te worden meegenomen.

De visitatiecommissie adviseert om met betrekking tot sociale huisvesting een globale visie en planning uit te werken op stadsregionaal niveau, waarbij gestreefd wordt naar een sociale mix op wijkniveau.

Sociale huisvesting is vanzelfsprekend onvoldoende om op de korte termijn een aantal sociale noden te lenigen. Vooral de financiële problemen bij huurders verdienen de nodige aandacht. Het OCMW handelt een systeem van huurwaarborg en -toelage, aanvullend op de Vlaamse huurtoelage. Aanvankelijk dacht het stadsbestuur dit te koppelen aan kwaliteitseisen, maar dat is niet doorgevoerd omdat men nadelige gevolgen vreesde omwille van een schaarse huurmarkt. Om het systeem van huurwaarborgen en -toelagen uit te breiden zijn de middelen van de lokale besturen trouwens beperkt en pleiten het stadsbestuur en het OCMW voor een uitbreiding van de Vlaamse huurtoelage. Daarnaast voorziet het OCMW in de begeleiding van huurders met een betalingsachterstand. Met de lokale adviescommissie (LAC) is het stadsbestuur al twee jaar aan het zoeken naar een betere afstemming en uitbreiding van de bestaande woonbegeleiding. Dat is ten dele al gelukt. Het lijkt de leden van de visitatiecommissie dat dit probleem ook andere actoren raakt, zoals huisvestingsmaatschappijen, private verhuurders, banken (leningen), enz. We adviseren het stadsbestuur om hiervoor een breder partnerschap (en eventueel een afzonderlijke uitvoeringsorganisatie) op te richten.

De visitatiecommissie adviseert het stadsbestuur (en het OCMW) om inzake woonbegeleiding een ruimer partnerschap op te zetten.

Overigens is de visitatiecommissie van mening dat er een meer fundamenteel probleem ten grondslag ligt van het fenomeen van de betalingsachterstanden, namelijk het beperkte aanbod van private huurwoningen en bijgevolg de relatief hoge huurprijzen. Er is sprake van een fundamentele discrepantie tussen de vraag en het aanbod van huurwoningen, wat een prijsopdrijvend effect heeft. De visitatiecommissie adviseert dan ook om deze situatie voor Turnhout goed in beeld te brengen en maatregelen te treffen om het aantal huurwoningen te verhogen. Gemakkelijk is dit niet, maar de visitatiecommissie noemt hieronder een aantal creatieve denksporen die zeker kunnen verkend worden (niet-limitatief): uitbreiding patrimonium Sociaal Verhuurkantoor; ontwikkelaars of beleggers in huurwoningen opzoeken en ondersteunen bij het zoeken naar ontwikkelingsmogelijkheden; grond in erfpacht geven aan een ontwikkelaar of belegger tegen een lage erfpachtcanon, gekoppeld aan afspraken over huurniveaus met de belegger. Ook in Gent leeft een interessant idee om een stedelijk huurkantoor op te richten, waarbij het stadsbestuur afspraken maakt met verhuurders rond prijs en kwaliteit en vervolgens doorverhuurt.

Het tekort aan private sociale huurwoningen is als stadsbestuur niet zo gemakkelijk te remediëren, niettemin adviseert de visitatiecommissie het stadsbestuur om een aantal creatieve denksporen te verkennen (suggesties hierboven in de tekst).

4.3 De tevredenheid van de burger over de nabije woonomgeving is verhoogd

Evolutie van het effect in cijfers

- 80% van de inwoners is tevreden over zijn buurt. 7 op tien inwoners vindt dat er voldoende groen in de buurt is en vindt het aangenaam om in de buurt met de mensen te praten.
- Slechts 1 op twee inwoners is tevreden over de netheid in de buurt. De score voor netheid in de buurt is de laagste score van de 13 centrumsteden.
- De tevredenheid over speelvoorzieningen (< 12 jaar) ligt laag en met betrekking tot 'voldoende activiteiten voor ouderen' scoort Turnhout onder het gemiddelde van de centrumsteden.
- 60% van de inwoners vindt de gebouwen in de buurt mooi, maar deze tevredenheid ligt laag in vergelijking met de andere centrumsteden.
- 3% van de inwoners is het afgelopen jaar actief geweest om iets in de buurt of stad te verbeteren. Deze score ligt iets onder het gemiddelde van de centrumsteden.

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

De tevredenheid van de inwoners van Turnhout over de nabije woonomgeving wordt vertaald in de mate waarin men tevreden is over de netheid in de buurt, de algemene tevredenheid over de buurt en de mate waarin inwoners actief zijn geweest voor en binnen de eigen buurt. Globaal is 80% van de inwoners tevreden over zijn buurt. Deze globaal positieve score moet worden genuanceerd als de cijfers uit de survey van de Stadsmonitor (2008) meer in de diepte worden bekeken naar wijk en thema:

- op stadsdeelniveau vallen de betere scores op voor de wijk Zevendonk en de minder goede scores voor de wijk Centrum;
- thematisch ligt de score voor netheid in de buurt zeer laag en ook de tevredenheid over speelvoorzieningen is eerder zwak.

Om de netheid van de openbare ruimte te verbeteren werd een concreet actieplan opgesteld en een stuurgroep opgericht waarin verschillende diensten participeren (milieu, wegen & groen, lokale politie, preventie). Deze aanpak is gelijkaardig als in de stad Mechelen waar een geïntegreerd plan werd opgesteld, gekoppeld aan een imagocampagne ('Stad om te zoenen'). De stad Mechelen kan zeker als goede praktijk gelden voor Turnhout, in het bijzonder omwille van de sensibiliseringscampagne die eraan gekoppeld is. Samen met het stadsbestuur, erkent de visitatiecommissie immers dat de werkelijke netheid in Turnhout niet danig slecht is en dat er bijgevolg ook op imago en perceptie moet worden gewerkt. Dat daarbij ook wordt geappelleerd aan de eigen verantwoordelijkheid van de burger is voor de visitatiecommissie evident.

De visitatiecommissie adviseert om de geïntegreerde aanpak (over diensten heen) rond de kwaliteit en netheid van de openbare ruimte verder te zetten en aan te vullen met een sensibiliserings- en communicatieluik (cfr. de campagne 'Mechelen om te zoenen'). Opvolging van de acties en eventuele sanctionering kan gebeuren via administratieve sancties.

De lage score voor speelvoorzieningen verwondert het stadsbestuur, aangezien men de laatste tijd onder impuls van een generatie jonge medewerkers, verhoogde aandacht besteedt aan speelgelegenheid bij de inrichting van de publieke ruimte (zie ook verder, in het hoofdstuk kindvriendelijkheid). Het feit dat de cijfers dateren van 2008 is wellicht een deel van de verklaring. De recente verkaveling Meuletiende is bijvoorbeeld een mooie illustratie hoe het stadsbestuur speelruimte inpast in nieuwe projecten. Niet alleen op vlak van kindvriendelijkheid, maar ook van ontwerp, sociale mix en betaalbaarheid geldt deze wijk voor het bestuur als een goede praktijk, waar men fier over is.

In functie van het verbeteren van de kwaliteit van woningen en het uitzicht (visuele kwaliteit) van gebouwen, werkt de stad al sinds 2004 met een gedifferentieerd premiestelsel, waaronder een sanerings- en renovatiepremie en een premie 'wonen boven winkels'. Het stadsbestuur heeft het uitkeren van premies evenwel stopgezet, om het de komende maanden te herdenken. Het bestuur wil daarbij evolueren van een algemeen premiestelsel naar een meer doelmatig stelsel, met scherpere focus op een aantal doelgroepen en betere opvolging van effecten. De visitatiecommissie ondersteunt het bestuur in deze beweging naar meer effectief en efficiënt beleid.

Gebiedsgerichte werking

Ook de gebiedsgerichte werking doet zijn duit in het zakje als het gaat over het verbeteren van de woonomgeving. Het bestuur verliet de idee van een specifieke aanpak op het niveau van zeven stadsdelen, maar het blijft wel investeren in een wijkgerichte aanpak vanuit de diensten (buurtsport, inzet van straathoekwerkers, etc...) en in het ondersteunen van de ongeveer dertig buurtverenigingen. Deze aanpak draagt zeker bij tot een positieve appreciatie van de bewoners over de buurt.

Een meer verregaand experiment op het vlak van geïntegreerd werken op wijkniveau, loopt in de wijk Schorvoort. Daar startte in 2009 een pilootproject om de leefbaarheid te verhogen. Er werd daarbij vertrokken vanuit de prioriteiten die door de bewoners zelf werden aangeduid. In 2010 werd in dezelfde wijk een studie uitgevoerd door de KULeuven rond woonuitbreiding. Nu worden beide processen samen behandeld in een globaal actieprogramma, waarbinnen groenvoorzieningen, netheid en verkeersveiligheid de belangrijkste onderdelen vormen. Het proces heeft de interne samenspraak tussen diensten verbeterd en kan eventueel later ook in andere wijken worden toegepast.

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?

Sinds de aanvang van het Stedenfonds, zet de stad Turnhout de middelen uit het Stedenfonds consequent en gebundeld in op 'wonen'. Het stadsbestuur gaf tijdens de visitatie aan dat dit ook in de toekomst het geval zal blijven. Op basis van nieuwe inzichten, kunnen de accenten vanzelfsprekend wel verschuiven. Zo verwacht het bestuur in de toekomst de aandacht inzake wonen te verschuiven van 'betaalbaarheid' naar 'woonomgeving'. Voor de visitatiecommissie illustreert dit voorbeeld dat het Stedenfonds stadsbesturen aanzet om op een zelfkritische manier na te denken hoe stedelijke uitdagingen als aantrekkelijk en betaalbaar wonen het best worden aangepakt.

Voor Turnhout is het Stedenfonds belangrijk en noodzakelijk, ook in de toekomst. Het stadsbestuur ontving in 2010 1.335.747 euro uit het Stedenfonds, wat overeenkomst met 2% van de uitgaven gewone dienst. Het stadsbestuur is van oordeel wel aanspraak te kunnen maken op meer middelen. Turnhout

ontvangt middelen op basis van 40.000 inwoners, terwijl de stadsregio 80.000 en het verzorgingsgebied van de stad 160.000 inwoners telt. Het stadsbestuur staat vanuit die benadering ook open voor het inzetten van Stedenfondsmiddelen op het stadsregionale niveau, maar dan moet er wel meer geld in de pot steken. Turnhout wil trouwens ook in andere materies dat de Vlaamse overheid (incl. agent-schappen zoals Kind en Gezin) meer rekening houdt met de verzorgingsfunctie van de stad binnen de Noorderkempen.

Het Stedenfonds is niet alleen belangrijk omwille van de financiële middelen, maar ook omdat het het stadsbestuur aanzet om na te denken over zijn ontwikkeling, of zoals het werd verwoord op de visitatie 'om meer stad te zijn'. Lokale besturen blijven anders te gemakkelijk hangen in de orde van de dag. Ook het bezoek van de visitatiecommissie heeft vanuit dat lerend perspectief een bijzondere meerwaarde. Het Stedenfonds mag wel geen excuus zijn voor de verschillende Vlaamse departementen en agent-schappen om zelf geen stedelijk beleid meer te voeren. Het bestuur heeft de ervaring dat wat gestimuleerd wordt via het Stedenfonds of het stedenbeleid, soms teniet gedaan wordt door een generiek Vlaams beleid waar men geen keuzen wil maken ten voordele van de steden. Ter illustratie werd de verhouding van 60% (steden)/40% (platteland) aangehaald die wordt gehanteerd als het over woon-uitbreiding gaat in Vlaanderen. Als de overheid het wonen in de steden echt wil stimuleren, zou het aandeel van de steden volgens het bestuur hoger moeten liggen.

Het stadsbestuur waardeert de flexibiliteit van werken met stedenfondsmiddelen en de vrijheid om zelf inhoud te geven aan de besteding ervan. Het overleg met de Vlaamse overheid rond de beleidsovereenkomst verloopt in een constructieve sfeer. De verplichtingen inzake verantwoording van de middelen, vindt de stad billijk. Natuurlijk mag het minder, maar de kosten/batenbalans is absoluut positief.

In de marge van het gesprek over het Stedenfonds, vroeg het stadsbestuur ook naar meer intersectorale afstemming binnen de Vlaamse overheid, vooral op het uitvoerende niveau. Elk departement of agentschap bekijkt eenzelfde dossier vanuit zijn eigen regelgeving, met een doorgaans starre interpretatie ervan. Dit leidt voor lokale besturen tot ongewenste situaties zoals vertragingen van projecten en kostenverhogingen. In de sociale huisvesting worden bijvoorbeeld strenge isolatienormen gesteld en dubbele beglazing gestimuleerd, terwijl voor de afdelingen van Monumenten en Landschappen het behoud van enkele beglazing in monumenten is vereist (waardoor extra voorzetzamen nodig zijn). Het bestuur vraagt de Vlaamse overheid om op een evenwichtige manier aandacht te geven aan enerzijds voortgang en resultaten en anderzijds het naleven van de regels.

6 KINDVRIENDELIJKHEID

Het stadsbestuur van Turnhout heeft de visitatie aangegrepen om het stedelijk beleid te bekijken vanuit het thema 'kindvriendelijkheid'. Het bestuur beschouwt dit transversale thema als een hefboom voor een toekomstgerichte ontwikkeling.

De visitatiecommissie waardeert ten eerste de themapaper 'Kindvriendelijkheid' die door de stad werd opgesteld. Deze waardering betreft zowel het voorbereidend traject, waarbij verschillende diensten betrokken werden, als de visie op kindvriendelijkheid die in de nota geformuleerd wordt. Deze visie omvat vier componenten en vijf uitgangspunten:

- de vier componenten houden in dat 1) kinderen in de stad aanwezig mogen zijn, wat het stadsbestuur aanzet om initiatief te nemen op het vlak van publieke ruimte en infrastructuur; 2) kinderen in de stad kunnen komen, met acties op het vlak van mobiliteit en fietsroutes; 3) kinderen zinvolle zaken kunnen doen in de stad, met acties op het vlak van cultuur- en jeugdwerking; 4) kinderen iets kunnen betekenen in de stad, met acties op het vlak van participatie;
- de vijf uitgangspunten zijn: een holistische aanpak (kindvriendelijkheid betreft de hele stad, in al zijn aspecten); een integrale aanpak (alle beleidsdomeinen); een intergenerationele aanpak; een participatieve aanpak (erkenning van en waardering voor het actorschap van kinderen); een dynamische aanpak (kindvriendelijkheid als doel).

Naast deze uitgangspunten bevat de themapaper die door de stadsdiensten werd opgesteld, tal van concrete acties die illustreren hoe binnen de stad wordt gewerkt aan kindvriendelijkheid in de volle breedte: onderwijs, jeugdwelzijn, stadsontwikkeling, cultuur, etc. Deze focus op concrete acties is zonder meer een sterkte. Tegelijkertijd beseft de stad dat deze acties historisch bepaald zijn en in zekere zin intuïtief tot stand zijn gekomen. Er zijn onvoldoende garanties dat zij optimaal aansluiten bij de huidige of toekomstige behoeften van de verschillende doelgroepen. De stad beseft dat een meer strategische onderbouw voor de toekomst noodzakelijk is.

Strategische benadering

Een meer systematische aanpak, waarbij periodiek een proces van analyse, beleidsvorming, implementatie en monitoring wordt doorlopen, zou meer focus en samenhang kunnen brengen tussen de activiteiten van alle betrokken actoren rond kindvriendelijkheid. Zo'n aanpak zou ook de diversiteit van doelgroepen in rekening kunnen brengen, alsook geografische verschillen in vraag en aanbod of bepaalde specifieke problematieken. Het geeft de mogelijkheid om toekomstgericht te handelen en prioriteiten te stellen. Vanuit zo'n benadering kan ook meer evenwicht ontstaan in de aandacht die vanuit de verschillende stadsdiensten wordt gegeven aan kindvriendelijkheid. Uit de themapaper 'Kindvriendelijkheid' begrijpt de visitatiecommissie dat het nu in belangrijke mate de dienst stedelijke ontwikkeling is die het voortouw neemt.

Bij zo'n strategische oefening moeten de effecten die het bestuur beoogt scherp worden gesteld. Gaat kindvriendelijkheid voor het stadsbestuur van Turnhout over het aantrekken van jonge gezinnen? Gaat het over maximale ontwikkelingskansen creëren voor kinderen en jongeren? Gaat het over meer betrokkenheid van kinderen en jongeren in de beleidsvoorbereiding? Gaat het over elk van dit alles? Afhankelijk van het oogmerk gaat het telkens om andere doelgroepen, partners en acties.

De visitatiecommissie adviseert om bij de uitwerking van het thema kindvriendelijkheid een strategische scope te hanteren. Welke effecten worden beoogd? Welke doelgroepen willen we prioriteit bereiken? Welke actoren worden betrokken? Hoe worden de resultaten opgevolgd?

Bestuurlijke focus & transversaal speerpunt

De stad Turnhout heeft al langer iets met kinderen en jongeren. De stad was in de jaren '70 pionier op het vlak van gemeentelijk jeugdbeleid met o.a. de eerste jeugdconsulent van Vlaanderen, het eerste jeugdcentrum, een vroege jeugdraad en een uitgebreide jeugdprogrammatie in het cultureel centrum. En de dynamiek rond kinderen en jeugd is sedertdien niet meer stil gevallen. Dit is een troef bij de promotie van Turnhout als woonstad voor jonge gezinnen. In die zin ligt de focus op kindvriendelijkheid in het verlengde van de ambitie om jonge gezinnen te houden en aan te trekken naar de stad. De visitatiecommissie vindt het logisch dat het stadsbestuur overweegt om kindvriendelijkheid te laten uitgroeien tot een transversaal speerpunt en bijgevolg tot een aspect waarop alle beleidsinitiatieven beoordeeld worden. Tijdens de visitatie heeft de visitatiecommissie ervaren dat deze wijze van denken en handelen nog niet structureel wordt toegepast binnen Turnhout. 'Kindvriendelijkheid' is niet structureel ingebed, maar een eerder toevallig speerpunt omwille van de belangstelling bij een aantal ambtenaren. Het is uiteraard een politieke keuze van het stadsbestuur zelf welke aan thema's zij prioriteit geeft, maar kindvriendelijkheid zou volgens de commissie één van die thema's kunnen zijn.

De visitatiecommissie adviseert het college van burgemeester en schepenen om een beslissing te nemen over het al dan niet opwaarderen van kindvriendelijkheid tot een horizontale beleidsprioriteit. Bij het maken van deze keuze moet het college zich er vanzelfsprekend bewust van zijn dat dit impact heeft op de inzet van middelen van de organisatie en misschien nog meer op de oriëntatie van de aandacht.

Transversaal speerpunt

Kindvriendelijkheid is bij uitstek een sectoroverstijgende materie. Kinderen hebben nood aan degelijk onderwijs en gezondheidszorg, er is kwaliteitsvolle kinderopvang nodig. Kinderen hebben ook recht op een veilige en aangename leefomgeving, met volop speelruimte en een aangepast cultureel aanbod. Gelet op het sectoroverstijgende en structurele karakter ervan, vraagt kindvriendelijkheid om een programmatorische aanpak binnen de stadsdiensten (programmamanagement). Het werken met een programma, biedt de mogelijkheid om de harde en zachte maatregelen in evenwicht te brengen en deze inhoudelijk op elkaar af te stemmen. Volgens de nota 'Kindvriendelijkheid' krijgen de harde maatregelen voldoende aandacht in de nieuwe stadsontwikkelingsgebieden, terwijl deze in het oude stadshart achterblijven. Met een programmatorische aanpak wordt het geheel van doelstellingen, prioriteiten en maatregelen vastgelegd en geïmplementeerd, waardoor ook de vraag naar kindvriendelijke voorzieningen in de stadskern de juiste aandacht krijgt. Mogelijks kan de stad Gent op twee manieren een voorbeeld zijn. Gent heeft ruime ervaring met het werken met programma's en Gent experimenteert volop met het verbeteren van het woonklimaat in dichtbevolkte wijken.

De visitatiecommissie beveelt aan om het thema kindvriendelijkheid nadrukkelijker binnen het bestuur en de organisatie te verankeren, zowel op politiek niveau als via programmamanagement. De aanpak van transversale speerpunten en de methodiek van het programmamanagement wordt door de visitatiecommissie uitgewerkt in het syntheserapport bij deze visitatieronde 2010-2011.

Regie en samenwerking

De sterkte van de Turnhoutse situatie op het gebied van kindvriendelijkheid komt onder andere voort uit de goede samenwerking tussen de betrokken actoren. Een meer strategische aanpak verandert niets aan deze traditie van samenwerking, maar voegt hier de dimensie 'visie en strategie' aan toe. De rol van de stad in dit samenwerkingsverband, zou die van regisseur kunnen zijn. Hiermee bedoelen we nadrukkelijk niet dat het stadsbestuur de inhoudelijke agenda moet bepalen, maar dat zij zorgt voor een gecoördineerd verhaal en actie. De eerder besproken 'governance'-gedachte krijgt hiermee een concreet gezicht. Regie voeren veronderstelt dat het stadsbestuur ook een persoon inzet die daartoe

de vaardigheden heeft. Het aanstellen van een jeugdcoördinator of programmacoördinator 'Kindvriendelijkheid' (zie hierboven) dient eventueel overwogen te worden. Vanuit de netwerkgedachte adviseert de visitatiecommissie om ook de samenwerking met het OCMW te intensifiëren. Zowel op uitvoerend niveau (wat ook tijdens het stakeholdersoverleg werd gevraagd), als op het strategisch niveau.

De visitatiecommissie adviseert het stadsbestuur om het samenwerkingsverband rond kindvriendelijkheid te structureren en te oriënteren. Omwille van de transversaliteit is het bestuur goed geplaatst om een regierol op te nemen en daarvoor een personeelslid in te zetten. Ook het OCMW moet tenvolle deel uitmaken van het samenwerkingsverband rond kindvriendelijkheid.

Jeugdparticipatie

Turnhout heeft een voortrekkersrol en traditie inzake kinder- en jongerenbeleid (jeugddienst, welzijn, onderwijs, cultuur, publieke ruimte). Tevens is men erin geslaagd om via overleg en de samenwerking rond kindvriendelijkheid de harde sectoren te betrekken. Dit is een bewuste keuze geweest: stedelijk beleid kan niet zonder ook aandacht voor kinderen en jongeren. Turnhout is ook de stad waar het 'recht op rondhangen' van kinderen en jongeren formeel erkend werd. Deze voortrekkersrol is iets waar de stad fier op kan zijn en die naar buitenuit meer erkenning verdient. Het participatiebeleid van Turnhout is aldus in belangrijke mate gericht op het genereren van de mogelijkheden tot betekenisverlening van kinderen en jongeren in de stad, veeleer dan dat ingezet wordt op formele participatiefora. Deze positieve aanpak vergt een samengaan met een kritische reflectie op de praktijken die ontwikkeld worden. Naast concrete initiatieven en overlegfora blijven er grijze zones: de vrijetijdsbeleving voor jongeren na de hertekende opdracht van de Warande is een voorbeeld hiervan, evenals de aandacht voor de leeftijdsgroep 12 tot 14 jaar en ouder, en voor sport op school.

De visitatiecommissie adviseert het stadsbestuur om te blijven investeren in zowel indirecte (via veldwerkers) als in directe vormen van participatie en daarbij de doelgroep te verruimen naar tieners en jongeren. De visitatiecommissie beveelt ook aan om te blijven investeren in hangjongeren.

Een sterker stedelijk profiel

Hoewel de strategische omkadering nog kan verbeteren, is de visitatiecommissie van mening dat het stadsbestuur op het vlak van kindvriendelijkheid een voorbeeld kan zijn voor andere steden. De min of meer organische samenwerking tussen de verschillende actoren en de resultaatgerichte aanpak zijn hiervan goede voorbeelden.

De visitatiecommissie adviseert het stadsbestuur van Turnhout om de interactie met andere steden op het gebied van 'kindvriendelijkheid' aan te gaan. Daarbij kan het bestuur niet alleen leren van anderen, maar ook de positieve leereffecten van Turnhout onder de aandacht brengen. Turnhout verdient een uitstraling op Vlaams niveau als het over kindvriendelijkheid gaat.

Dit profileren op het gebied van kindvriendelijkheid is zeker ook aan te bevelen in het kader van de citymarketing. Het aantrekken van de gewenste doelgroepen geschiedt immers niet alleen op basis van woningaanbod, maar zeker ook op basis van kindgerichte voorzieningen.

En tenslotte kan de kindvriendelijke stad ook vooral onder de aandacht gebracht worden van de huidige inwoners. Wellicht vermindert dit het aantal uitwijkingen van jonge gezinnen. In elk geval zal het de perceptie van de burgers omtrent de kwaliteiten van de stad positief beïnvloeden.

7 STRATEGISCHE ORGANISATIE

Zoals eerder aangehaald schreef het stadsbestuur een sterke themapaper rond strategische organisatie. Daaruit blijkt dat het bestuur zich ter dege bewust is van de bestuurlijke en maatschappelijke veranderingen en uitdagingen die een impact hebben op en een antwoord vragen van de strategische organisatie van het stadsbestuur. In de paper spreekt het stadsbestuur over de nood aan 'interne en externe modernisering'. Intern heeft dan betrekking op organisatie en management, extern heeft betrekking op de verhouding met burgers en andere stakeholders uit de samenleving.

Veranderende organisatie

Na een lange periode van stilstand (dixit themapaper), is de stad Turnhout op het vlak van organisatie sterk veranderd. Belangrijke veranderingsprocessen van de laatste jaren zijn:

- verhuis van de stadsdiensten in 2005 naar het nieuwe stadskantoor (voormalige legerkazerne Major Blairon), waardoor fysiek en inhoudelijk de mensen elkaar beter vinden;
- introductie van een nieuw organogram in 2006, waarbij de gespecialiseerde diensten geclusterd werden in vijf sectoren. De klassieke octopusstructuur werd omgevormd tot een matrixstructuur met vertikaal de diensten die het contact met de klant onderhouden en horizontaal de ondersteunende diensten. In het verlengde van deze structuurverandering werden meer recent ook de procesvoering en de dienstverlening verbeterd vanuit een klantgericht perspectief. De stadssecretaris ziet op deze laatste terreinen trouwens nog verdere progressie mogelijk de komende jaren;
- opstart van de werking van het managementteam in 2007. Ondertussen komt deze groep wekelijks bijeen;
- introductie van het competentiedenken in het personeelsbeleid.

Politiek en ambtelijk leiderschap en onderlinge verhoudingen

Het college van burgemeester en schepenen vergadert twee maal per week, vaak in aanwezigheid van ambtenaren die toelichting geven bij dossiers. De ene keer spreekt men van een themacollege, waarbij een specifiek thema of dossier onder de loep wordt genomen, de andere keer van een bundelcollege, waarbij 'een bundel' lopende dossiers wordt behandeld. Op die basis zitten de schepenen kort op de dossiers en is er een sterke aansturing van het beleid vanuit het college. Ondanks de drukke vergaderkalender, blijkt de eensgezindheid binnen het college geen certitude. Zo vond de visitatie plaats net op een moment van onenigheid in de meerderheid over het mobiliteitsplan.

De visitatiecommissie stelt vast dat zowel binnen het college, als binnen de administratie de rol van een aantal trekkers zeer bepalend is. Die vaststelling geldt zeker niet alleen voor Turnhout. Gelukkig zijn de verhoudingen tussen de protagonisten goed, wat toelaat dat een aantal dynamische figuren hun rol ten volle kunnen spelen. Tegelijk houdt dit ook een zekere kwetsbaarheid en afhankelijkheid in (zo is er binnenkort de pensionering van de stadssecretaris).

De betrekkingen tussen bestuur en ambtenaren verlopen in Turnhout doorgaans goed. Met de invoering van het nieuwe Gemeentedecreet kwam er een striktere scheiding tussen politiek en administratie. De doorvertaling van de politieke prioriteiten verloopt nu formeler dan vroeger via de stadssecretaris en het managementteam (MAT), al bleven de bilaterale contacten tussen diensten en vakschepenen bestaan. Het managementteam heeft sinds zijn ontstaan verschillende fasen doorgemaakt. In de eerste fase was het gericht op een optimalisatie van de bedrijfsvoering (het managementteam als beheer(s) raad). Zo werd in het managementteam aandacht besteed aan thema's als procesmatig werken, planning en controle, ICT en thuiswerken en competentie management. Meer recent is binnen het managementteam ook aandacht ontstaan voor beleidsinhoud en advisering van de beleidsmakers over dossiers. De structurele rol van het managementteam is cruciaal in de voortgang van de projecten en de verdere ontwikkeling van de organisatie. Enigszins onduidelijk voor de visitatiecommissie was de verwachting

ten aanzien van de vijf sectorverantwoordelijken en hun mandaat. Op basis van de gesprekken meent de commissie dat de rol en het mandaat van de sectorhoofden ten aanzien van de secretaris en/of de politiek dient verduidelijkt te worden.

Ook de betrokkenheid en de verantwoordelijkheid van de onderliggende diensthoofden werd weinig besproken in de voorbereidende themapaper van het stadsbestuur. Deze diensthoofden zijn nochtans spilfiguren in het vertalen van de strategische doelstellingen in operationele acties en in het bewerken van een intern draagvlak bij de medewerkers voor veranderingsprocessen. In de themapaper van het stadsbestuur wordt gesteld dat het draagvlak en de communicatie over veranderingen soms te wensen overlaat. De visitatiecommissie adviseert om het niveau van de diensthoofden daarbij actief in te schakelen.

De visitatiecommissie adviseert om de rol en het mandaat van de sectorverantwoordelijken te verhelderen. Daarnaast ook om te investeren in het niveau van de diensthoofden, als tussenlaag tussen het management en de werkvloer. Met 'investeren' bedoelt de commissie het verhogen van het competentieniveau door middel van vorming en het betrekken van dit niveau in het werkstellingen van een draagvlak voor veranderingen (in het verlengde van de initiatieven waar Turnhout nu al sterk op inzet).

Strategische planning en beleidscyclus

Het stadsbestuur geeft aan dat haar beleidsplan 2008-2013 aan de geijkte formele structuur voldoet (d.i. missie, visie, doelstellingen, vertaling naar acties, timing en indicatoren) maar erkent dat het nog niet om een echt geïntegreerd plan gaat. Het beleidsplan is nog teveel een clustering van 'verlanglijstjes' en plannen van de diensten, redelijk complex en op bepaalde punten inconsequent met sectorale plannen. Ook de koppeling tussen de strategische planning en de financiële planning (beleids- en beheercyclus) is problematisch door een gebrek aan capaciteit binnen de organisatie.

Naast de strategische planning zelf, is er ruimte voor verbetering in de opvolging en de evaluatie van de uitvoering. Beleidsevaluatie gebeurt vrij versnipperd, op niveau van de diensten. Er bestaat een soort jaarverslag voor de gemeenteraad maar dat is vooral een olijsting van activiteiten zonder koppeling naar de plannen.

De aandacht voor data- en documentenmanagement is de voorbije jaren verhoogd, maar blijft in een verkokerde logica steken. Ook met betrekking tot data-analyse zijn de stadsdiensten nog onvoldoende georganiseerd. Dat analyse voor het bestuur een ad hoc gegeven is, bleek trouwens uit de voorbereiding van de visitatie. De commissie meent dat Turnhout met betrekking tot data-analyse, planning, opvolging en evaluatie er goed aan goed om ervaringen uit te wisselen met andere steden. Het stadsbestuur van Genk lijkt de commissie bijvoorbeeld een interessante benchmark.

De visitatiecommissie beveelt aan om sterker te investeren in strategische planning met oog voor de volledige beleidscyclus: van dataverzameling, over analyse en strategiebevestiging, tot opvolging en evaluatie. Daarbij kan overwogen worden om de medewerkers die zich met sturing en opvolging bezig houden, samen te brengen in een strategische cel. Het opzetten van een strategische staffunctie onder het gezag van de stadssecretaris is een eerste belangrijke stap in deze richting.

Van projectwerking naar programmamanagement

Samen met de introductie van het nieuwe organisatiemodel in 2006, is de intersectorale afstemming tussen de diensten verbeterd, hoewel het stadsbestuur open en kritisch was in haar analyse van de projectwerking op een aantal domeinen. Er is in dit verband al actie ondernomen om met een formele methodiek tot een beter projectmanagement te komen. Dit toont het lerend vermogen om de lopende

organisatieveranderingen kritisch te bekijken en waar nodig bij te sturen in hun beperkingen. De commissie heeft hier sterke waardering voor evenals voor de grondhouding van Turnhout om voorbij de formele verplichtingen (vaak opgelegd door hogere overheden) te kijken en/of ze aan te grijpen als een opportuniteit voor organisatieverandering.

Het is de visitatiecommissie opgevallen dat er niet gesproken werd over programmamanagement. De visitatiecommissie acht dit opvallend, omdat steeds meer thema's dwars door een organisatie gaan en niet slechts één sector betreffen of daarin zijn onder te brengen. Denk maar aan de bevordering van duurzaamheid. Hoe organiseer je dan een thema dat slechts door samenwerking dwars door de organisatie kan worden aangevat? Het lijkt erop dat Turnhout nog hoofdzakelijk inzet op dienstoverschrijdende, relatief concrete projecten en het clusteren daarvan in meer transversale programma's nog niet ten volle heeft ontwikkeld. Ook in andere besturen is dit volop aan de orde. Vandaar dat dit thema in het syntheserapport bij de visitaties zal worden uitgewerkt.

Aangepast personeelsbeleid

De veranderingen op het niveau van strategische organisatie worden binnen de organisatie ook doorvertaald naar personeel. Nieuwe medewerkers werden de voorbije jaren geselecteerd en geëvalueerd op competenties die samengaan met nieuwe waarden en normen (een koppeling tussen visie en middelen die de visitatiecommissie ondersteunt). Het stadsbestuur laat ook veel ruimte voor nieuwe verwachtingen van medewerkers met betrekking tot flexibiliteit en de combinatie werk en privéleven.

Het stadsbestuur is zich bewust van het feit dat de voorbije jaren veel geïnvesteerd werd in specialisten binnen de sectoren en dat er minder aandacht was voor de generalisten en specialisten in de ondersteunende functies. Daardoor worden de medewerkers in de ondersteunende diensten overbevraagd. Het competentie management waarop de stad heeft ingezet wordt gewaardeerd door de commissie. Wel lijkt het overwegend gericht op leidinggevend. Dit is uiteraard belangrijk, gegeven de trekkersfunctie die deze groep uitoefent. Met het oog op het draagvlak (cf. supra) is het echter ook belangrijk aangepaste mogelijkheden te bieden voor het middenkader en de werkvloer (denk aan opleidingen die werknemers kunnen helpen de competenties te verwerven/verbeteren waarvan de dragende waarden/normen samenhangen met de gewenste organisatieveranderingen).

De visitatiecommissie adviseert om het competentie management in al zijn aspecten consequent door te vertalen naar alle medewerkers, zowel bij aanwerving, bij functionerings- en beoordelingsgesprekken, als bij het opstellen van individuele opleidingsplannen. Bij deze doorgroei moet het stadsbestuur vanzelfsprekend lering trekken uit de ervaringen tot nog toe.

Participatie

Turnhout heeft een traditie op het vlak van inspraak en participatie, weliswaar met ups en downs. De voorbije jaren verschoof het accent van adviesraden naar stadsdebatten en participatietrajecten naar aanleiding van stadsprojecten en in de wijken (zie hoger, gebiedsgerichte werking). Toch heeft het bestuur naar eigen zeggen nog niet de toverformule gevonden. De visitatiecommissie wil het bestuur aanmoedigen om rond inspraak en organisatie haar visie wat vaster vorm te geven en te herijken op basis van de ervaringen in het verleden. Improviseren met nieuwe werkvormen kan, maar dient ingebed te zijn in een visie. Participatie van burgers aan het bestuur is geen bijkomstigheid. De expertise in de samenleving is, gegeven het palet aan beroepen van burgers en het gestegen opleidingsniveau, enorm en die benutten in interactieve discussies en reflecties is een uitdaging.

De visitatiecommissie adviseert het bestuur om rond inspraak en participatie de leerervaringen van de voorbije jaren te verwerken in een toekomstgerichte visie. De nieuwe inzichten rond gebiedsgerichte werking (zie hoger, onder 4.3) kunnen daarin worden geïntegreerd.

De relatie stadsbestuur - OCMW

Een bijzondere relatie bestaat er tussen het stadsbestuur van Turnhout en het OCMW. De voorzitter van het OCMW participeert aan het schepencollege, wat zorgt voor wederzijdse afstemming. De goede verstandhouding tussen de OCMW-voorzitter en de leden van het college van burgemeester en schepenen heeft bruggen geslagen tussen beide besturen. De commissie begreep dat dit als een verademing wordt gevoeld na vroegere jaren van rivaliteit. Ook op het niveau van de diensten en met betrekking tot dossiers wordt samengewerkt, conform de afspraken in het kader van het Lokaal Sociaal Beleidsplan. Studio beleid die als externe evaluator de voortgang van het sociaal beleidsplan 2008-2013 onder de loupe nam stelde vast dat de voorbije twee jaar de verhoudingen tussen het stadsbestuur en het OCMW sterk zijn verbeterd. In de praktijk zijn er vooral betere afspraken gemaakt over 'wie doet wat?' In grote lijnen kan men stellen dat het OCMW verantwoordelijk is voor alle individuele dienstverlening en het stadsbestuur voor structurele dienstverlening. Het komt de visitatiecommissie voor dat er naast de taakverdeling die heeft plaatsgevonden, zeker nog marge is voor een meer intense samenwerking tussen het stadsbestuur en het OCMW. De structurele inbedding van de OCMW-voorzitter in de stedelijke organisatie (als lid van het college), zou verder kunnen doorgetrokken worden op het niveau van de diensten. Er waren occasioneel al een aantal gezamenlijke vergaderingen tussen MAT Stadsbestuur en MAT OCMW. Een consequente stap zou de deelname zijn van de OCMW-secretaris in het managementteam. Het managementteam binnen de stad is inmiddels meer gericht op discussie over beleidsthema's en integraal werken. Bijgevolg is meer interactie, met de stafdiensten van het OCMW wenselijk. De logische stap verder is samenwerking tussen de ondersteunende diensten (waarrond al stemmen opgingen) en het werken in gemengde teams.

De visitatiecommissie adviseert om de toenadering tussen het stadsbestuur en het OCMW, die is ingezet met de deelname van de OCMW-voorzitter aan het college van burgemeester en schepenen, verder door te trekken naar het ambtelijk apparaat. Op die manier kan er ook een evolutie plaatsvinden van taakverdeling naar echte samenwerking.

Autonoom Gemeentebedrijf

Het stadsbestuur van Turnhout richtte de voorbije jaren een Autonoom Gemeentebedrijf (AGB) op. Bij de commissie leeft het gevoel dat er enige aarzeling bestaat bij het bestuur om er tenvolle op in te zetten. Er wordt geen eigen personeel op ingezet om te vermijden dat het Autonoom Gemeentebedrijf een leven zou gaan leiden op zichzelf. Het wordt vooral gebruikt als juridisch-technisch vehikel voor het zwembad en bij de realisatie van woon- of stadsontwikkelingsprojecten. De commissie meent dat het in de toekomst een sterkere rol zou kunnen spelen in de ontwikkeling en begeleiding van de grote stadsprojecten.

De visitatiecommissie beveelt aan om de ambitie met het Autonoom Gemeentebedrijf (AGB) te herformuleren en daarbij in de eerste plaats te denken vanuit de meerwaarde die het AGB het bestuur kan brengen. Vervolgens kunnen oplossingen worden bedacht voor een voldoende democratische controle.

8 BESLUIT VAN DE VISITATIECOMMISSIE

Het stadsbestuur van Turnhout heeft zich sinds de vorige visitatie in 2005 manifest verder versterkt als organisatie en ook tal van stedelijke vernieuwingsprojecten op gang gebracht. Het Stedenfonds heeft daar in belangrijke mate toe bijgedragen, of zoals de stadssecretaris stelde: “Het Stedenfonds helpt de stad om meer stedelijk te worden.”

Een onderscheidend stadsproject

De opgave voor het stadsbestuur bestaat erin om deze dynamiek de komende jaren verder te zetten en de eigen stedelijke identiteit verder te verdiepen en te communiceren. Het viel de visitatiecommissie op dat de stad een “jong” profiel heeft: een groene ambitie (het concept parkstad), een behoorlijk aantal jonge stafmedewerkers, een lange traditie qua kinder- en jongerenbeleid en een spontane aandacht in heel wat dossiers voor duurzaamheid. Deze positieve energie is voelbaar, maar ze wordt niet uitgestald naar buiten. Behoudens het verhaal Parkstad, heeft de stad noch rond kindvriendelijkheid, noch rond duurzaamheid, grote verhalen of politieke discours. De visitatiecommissie voelt dat in de samenhang van deze thema's een toekomstgericht verhaal zit verscholen. Knoop dit samen met de ambitieuze stadsprojecten die op stapel staan (innovatiepool, stedelijk plateau, Brepolssite) en het bestuur heeft een sterk, onderscheidend project. De visitatiecommissie adviseert het stadsbestuur om zichzelf verder te ontwikkelen op basis van de jonge dynamiek en thema's die de commissie trof tijdens de visitatie.

De stedenfondsmiddelen zouden deze beweging kunnen ondersteunen. De ambitie in de toekomst kan gericht blijven op jonge stad, die jonge gezinnen aantrekt, maar de inzet van de middelen zou ruimer kunnen gaan dan wonen. Het aantrekken van jonge gezinnen vraagt immers een bredere benadering.

Een geleidelijke transitie

Relevante vraag daarbij in Turnhout is hoe snel het mag gaan. Bij een aantal politici, maar ook in de hoofden van vele burgers is de klik nog niet helemaal gemaakt. Men denkt in een aantal gevallen nog in plattelandstermen (woningen met tuin) en ook vernieuwende ontwikkelingen worden vaak met argwaan bekeken. Bij de burger is in sommige gevallen nog een negatief beeld van ‘de stad’ aanwezig, zoals ook de enquête over netheid liet zien. Feit is dat Turnhout vooral gespaard blijft van een aantal fenomenen zoals hoge criminaliteitscijfers, een sterke instroom van asielzoekers, verpauperde wijken, enzovoort. Dit is de kracht van Turnhout, die beter uitgespeeld kan worden, zowel feitelijk als naar de beleving van de (toekomstige) inwoners. Het stadsbestuur mag vooruit lopen, maar niet verder dan de elastiek aan kan. Communicatie is een belangrijke randvoorwaarde voor de jonge stad. Een positief stadsgevoel bewerken bij de inwoners, in voortdurende samenspraak met middenveld en opinion leaders.

Gedragen door een sterke organisatie

De stedelijke organisatie heeft de voorbije jaren een serieuze professionalisering doorgemaakt. ‘Dege-lijk’ was samengevat de indruk van de leden van de visitatiecommissie. Ook de open houding tussen bestuur en administratie heeft de commissie gecharmeerd. Dat er nog marge is om verder te groeien is duidelijk en beseft ook het stadsbestuur. We hebben het dan bijvoorbeeld over beleidsplanning en -evaluatie en over programmamanagement in het geval van transversale uitdagingen als kindvriendelijkheid.

En op een verruimde schaal

Schaal is een belangrijk issue in Turnhout. Tot nader order eindigt de stad aan de gemeentegrens. Dat is ook de schaal die geldt voor de basisfinanciering uit het Gemeentefonds en voor tal van werkingen en voorzieningen. Het stadsbestuur worstelt met deze grenzen en probeert zijn armslag te verruimen door stadsregionaal samen te werken. Het vertrouwen tussen de partijen groeit, maar kan niet worden gebruskeerd. Doorheen concrete projecten zullen de buurgemeenten moeten ervaren dat het stads-

regioverhaal ook voor hen voldoende meerwaarde inhoudt. De visitatiecommissie wil de leden van de stadsregio aanmoedigen om samen tenvolle de mogelijkheden van de samenwerking te benutten.

De visitatiecommissie gaf ook aan dat de stad zijn grenzen kan overstijgen door sterker dan nu het geval is, strategische coalities aan te gaan met andere publieke organen, met het maatschappelijk middenveld, met ondernemingen, private actoren en burgers. Dit vergt een consequente houding van het bestuur om uit te kijken naar strategische partners (governance perspectief), om samenwerkingsvormen op te zetten (strategische coalities, PPS,...) en zich daar als organisatie op te organiseren. Werken in netwerken vraagt immers sterke medewerkers die de dialoog met externe actoren kunnen modeleren en aanjagen.

Deze samenwerkingsvormen zullen het stadsbestuur voorzien van extra zuurstof om 'Stad op mensensmaat' te zijn. Maar tegelijk kan Turnhout via een sterke externe positionering ook een krachtiger stem laten horen binnen het omringende stedennetwerk (Antwerpen-Tilburg-Eindhoven-Breda-Leuven) en binnen de groep van de dertien Vlaamse centrumsteden. Het stadsproject van Turnhout is onderscheidend en de moeite waard om ruimer uit te dragen.

9 BIJLAGEN

9.1 Leden van de visitatiecommissie

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

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

9.2 Aanwezigen bij de stakeholdersgesprekken

Ter voorbereiding van de visitatie vond op 1 maart 2011 een gesprek plaats met private stakeholders rond kindvriendelijkheid. Hieronder een opsomming van de mensen die daarop aanwezig waren. De visitatiecommissie is deze mensen erkentelijk voor hun medewerking.

- Stijn Swaanen voorzitter stedelijke Jeugdraad
- Jozef Geets Agentschap Jongerenwelzijn
- Bart Roels vzw Arktos (vormingsorganisatie voor jongeren)
- Daniel Gebruers Centrum voor Leerlingenbegeleiding Kempen (CLB)
- Jan Starckx voormalig welzijnscoördinator stad Turnhout

9.3 Dagverloop en agenda visitatie Turnhout 28/03/2011

Tijdstip	Onderdeel	Inhoud	Betrokkenen
8.30 uur	Aankomst met koffie	Informele ontmoeting, aan receptietafels, zodat er een gemeedelijke 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>Turnhout heeft drie 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 nagesteefde 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: Turnhout formuleerde drie 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 en de Stedenfondscoördinator
11.15 uur	Het Stedenfonds als instrument	Open gedachteswisseling 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.	Sessie met het college van burgemeester en schepenen en met de leden van het managementteam
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 deelnemen aan de visitatiedag.

Tijdstip	Onderdeel	Inhoud	Betrokkenen
13.15 uur	Themagesprek 1: strategische organisatie	Bespreking van de prioritaire thema's die door de stad zelf werden gekozen. Voor Turnhout betreft het de thema's:	Leden van het managementteam, diensthoofden en 'veldwerkers'
14.45 uur	Pauze	<ul style="list-style-type: none"> • Strategische organisatie; • Kindvriendelijkheid. Rond elk thema wordt een workshop georganiseerd van 1,5 uur, waarbij in het bijzonder wordt ingegaan op volgende onderdelen:	op het terrein (geselecteerd afhankelijk van het thema). In het ideale geval niet meer dan een 15-tal vertegenwoordigers van de stad.
15.00 uur	Themagesprek 2: kindvriendelijkheid	<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 over haar rol en die van partners (regio, netwerksturing)? • Welke middelen zet de stad in? • Welke acties en projecten worden gerealiseerd (incl. goede praktijken)? Dringen bijkomende/andere initiatieven zich op? 	
16.45 uur	Korte pauze	Leden visitatiecommissie stemmen hun 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 de stad Turnhout in het Stedenfonds

	Inwoners 2008	Gecumuleerde trekkingsrech- ten beleids- overeenkomst 2008-2013 (in euro)	Trekkingsrecht 2008 uit Stedenfonds (in euro)	Uitgaven gewone 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 (gewone dienst).

9.5 Aanbevelingen van de visitatiecommissie in 2005

De visitatiecommissie van 2005 was voorzichtig en formuleerde haar observaties vragenderwijs. Waarschijnlijk omdat ze bewust is van de complexiteit van deze vraagstukken. Ze worden hieronder hernoemen:

- Aanmoediging om het onderzoek rond de voor- en nadelen van de oprichting van een Autonoom Gemeentebedrijf terdege te voeren i.f.v. een modernisering van de regie voor grond- en bouwbeleid.
- De stad heeft haar basisdienstverlening (woonwinkel) op het vlak van informatie, steunverlening en verwijzing weliswaar goed opgebouwd, maar de territoriale spreiding werkt wellicht toch drempelverhogend!. Ook kreeg de commissie het gevoel dat de communicatie omtrent de woonwinkel en de dienstverlening naar de burger en vooral ook de sociaal zwakkere nog voor verbetering vatbaar was.
- Het integreren van de woonbegeleiding naar stad, OCMW, SVK, Vluchtelingen Opvang Turnhout (VLOT) en huisvestingsmaatschappij(en) lijkt de commissie in elk geval een sterkte. Voor een gezamenlijke gedragenheid kan een cofinanciering door alle partijen eventueel een versterking betekenen.
- De commissie heeft ten aanzien van de premies ook vragen over de overlap met bovenlokale premiestelsels. Er is sprake van een groot aantal overheidspremies waarop de burger een beroep kan doen. Is er een duidelijke meerwaarde van de stedelijke premies naast de provinciale en Vlaamse premies? Heeft de stad zicht op de ervaringen en houdingen van gebruikers? Begunstigen de premies soms niet eerder de verhuurders dan de huurders? Veroorzaken de premies soms een sneeuw-

baleffect in een buurt? Sporen premies ook aan tot spontane investeringen? Kan het nuttig zijn de doelgroep te verbreden zodat de effecten van de premies ook terecht komen bij diegenen met de grootste noden? Is er een doelgroepgericht communicatiebeleid over de premies? Misschien is de woonkwaliteit in bepaalde buurten ook problematischer. Zouden premies niet effectiever zijn als ze in specifieke gebieden ingezet worden?

- De betrokkenheid van projectontwikkelaars in de “communicatieraad²” wordt aangemoedigd, maar is nog onvoldoende.
- Ondanks de opsomming van te ondernemen stappen, blijft het de commissie globaal onduidelijk waar de stad heen wil met de wijkwerking. De commissie wil alvast waarschuwen voor een te sterk doorgedreven territoriale aanpak. Zo'n aanpak vergt immers veel van de stadsorganisatie. Wijkgericht werken kan de organisatie verplichten om het sectorale denken te doorbreken, maar zo'n kanteling is niet vanzelfsprekend. Het is niet gemakkelijk om de spanning tussen functioneel en territoriaal werken productief te maken.
- De capaciteit om strategische projecten binnen de stad tot een goede ontwikkeling, opvolging en afronding te brengen is volgens de commissie weliswaar gegroeid maar wellicht nog onvoldoende ontwikkeld. De personeelscapaciteit is te beperkt om op deze projecten strategisch te kunnen werken.
- De commissie mist beleidsmatige sturing waardoor het lokaal sociaal beleid niet uit de startblokken kan komen en de verhouding stad – OCMW te zeer vastzit in verhoudingen tussen personen. Stevige sturing vanuit het college en op basis van een debat in de gemeenteraad is hier nodig.

1 De dienstverlening rond 'wonen' is geografisch gespreid over de stad op 3 plaatsen; de woonwinkel, het loket huisvesting op het Stadskantoor Blairon en de dienst woonbegeleiding van het OCMW.

2 In de communicatieraad komen politici, ambtenaren en burgers rond geplande en in uitvoering zijnde projecten op een systematische manier bijeen en maken ze afspraken over de manier van werken.



www.thuisindestad.be