

Demografie en capaciteit

Inventariserend onderzoek

‘Hoe bouwen steden hun kennis op in functie van beleidsvoorbereiding’

Opdracht uitgevoerd door Reinhard Stoop
Diensthoofd Studiedienst stadsobservatie
Stad Antwerpen.
Eindrapport december 2013

Onderzoek in opdracht van de IV Kenniscentrum Vlaamse Steden

Inhoud

Lijst Afkortingen	4
Samenstelling stuurgroep	5
Aanleiding en context.....	6
1 Onderzoeksdesign	8
1.1 Inleiding	8
1.2 Probleemstelling.....	8
1.3 Analyse kader van het onderzoek	10
1.4 Afgeleide onderzoekspisten en onderzoeksvragen	12
1.5 Operationalisering van de vraagstelling.....	12
1.6 Onderzoeksmethode	13
2 Generieke resultaten.....	15
2.1 Inleiding	15
2.2 Veldwerk & analyse: verloop en aandachtspunten	15
2.3 Bevindingen van de basis onderzoeksvraagstelling	17
2.3.1 I & II-B-123 Beschikken de steden over voldoende capaciteit? Zo neen, welke noden zijn er op het vlak van capaciteitsopbouw? Welke vorm(en) zou die capaciteitsopbouw moeten aannemen?.....	17
2.3.2 III-AB-123. Hoe krijgt de stad zicht op de demografische ontwikkelingen? Wie staat in voor het verzamelen van data? Is er een studiedienst, is er iemand die dat expliciet in zijn/haar takenpakket heeft zitten over de bevoegdheden en beleidsdomeinen heen of gebeurt dat sector per sector en ad hoc? Nemen de managementteams een rol op en welke is die dan? Worden demografische gegevens geactualiseerd en hoe frequent gebeurt dat? Beschikken alle centrumsteden en de VCG over GIS? (organigram+ aantal FT-equivalenten + functieomschrijving + hoe wordt samengewerkt met andere diensten) Welke bijkomende behoeften laten zich daar voelen op vlak van kwantiteit en kwaliteit?.....	23
2.4 Resultaten afgeleide onderzoeksvragen	31
2.4.1 Intern organisatorisch: de randvoorwaarden en kritische succesfactoren voor de opmaak van onderbouwde bevolkingsrapportages, prognoses en programmatie	31
2.4.2 Externe randvoorwaarden en kritische succesfactoren.....	37
3 Aanbevelingen, acties en verder onderzoek	44
3.1 Demografische gegevens.....	44
3.2 GIS-dienst & voorzieningen	45
3.3 Studiedienst of meet& weet-cel.....	46
3.4 Bovenlokale overheden en instanties	48
3.5 Bovenlokale studiediensten en intermediaire databanken	50

3.6	Privacy	51
3.7	Prognoses	52
3.8	Planning en programmatie.....	52

Lijst Afkortingen

BI: Business Intelligence

BBC: Beleid- en Beheercyclus

GIS: Geografisch Informatie Systeem

CRAB: Centraal Referentie Adressen Bestand

GOK: Gelijke Onderwijskansen

GRAB: Gemeentelijk Referentie Adressen Bestand

GRB: Grootchalig Referentie Bestand (gebouwen, wegen, ...)

KSZ: Kruispuntbank Sociale Zekerheid

LOP: Lokaal Overleg Platform (in kader van GOK-decreet)

AGIV: Agentschap Geografische Informatie Vlaanderen

SVR: Studiedienst Vlaamse Regering

VGC: Vlaamse Gemeenschapscommissie

Samenstelling stuurgroep

Stad Aalst: Dorien Dossche (*Strategisch analist*) en Joris Verbeken (*GIS-coördinator*)

Stad Antwerpen: Reinhard Stoop (*Onderzoeker*)

Stad Brugge: Dirk Michiels (*Adjunct - stadsecretaris*) en Eric Van Hove (*Dienst stedenbeleid*)

Stad Genk: Isabelle Vanderheyden (*Dienst Beleidsplanning & Organisatie*)

Stad Gent: Els Verhasselt (*Coördinator data-Analyse*)

Stad Hasselt: Carolien Ackaert (*Diensthooft onderwijs*)

Stad Kortrijk: Bart Verhaeghe (*Beleidscoördinator welzijn en sociaal beleid*)

Stad Leuven: Joris Voets en Erik Van Criekeinghe (*Directie data- en facilitair beheer*)

Stad Mechelen: Gert Eeraerts (*Directeur Samenleven*) en Veerle Costermans (*Departementshoofd Stedelijke Ontwikkeling*)

Stad Oostende: Ruben Maddens (*GIS-deskundige*)

Stad Roeselare: Bart De Witte (*Externe relaties & Stedenbeleid*)

Stad Sint-Niklaas: Eric Van Remortel (*Expert beleidsondersteunende cel*)

Stad Turnhout: Veerle Claes (*GIS-coördinator*)

VGC: Jan Verbelen (*Deskundige-coördinator Meet-en weetcel*)

VVSG: Gunther Rens (Stafmedewerker Lokaal Flankerend Onderwijsbeleid)

Studiedienst Vlaamse overheid: Hilde Schelfaut en Luc Bral (*Studiedienst van de Vlaamse Regering*)

Kenniscentrum Vlaamse Steden: Frederik Serroen en Linda Boudry

Aanleiding en context

Bijna alle Vlaamse centrumsteden kenden in de periode tussen 1970-2000 een bevolkingskrimp of een stagnatie van hun populatie. Het aantrekkelijk maken van steden is in die periode een belangrijk beleidsthema geworden. In de meeste Vlaamse centrumsteden is deze krimp en stagnatie omwille van buitenlandse (en soms binnenlandse) immigratie en een gestegen natuurlijke accres sinds 2000 gewijzigd in een lichte tot zeer sterke bevolkingsgroei. Hierdoor is de capaciteitsproblematiek als beleidsthema aan de orde gekomen.

Voor de steden voltrekt deze bevolkingsstijging en de groeiende nood aan voorzieningen zich nu in een context van een gestegen bewustzijn en aandacht voor duurzaam ruimtegebruik, een groeiende claim op deze ruimte en een beperkte budgettaire ruimte. In tegenstelling tot de jaren 50-60 gaat de bevolkingsgroei in de steden nu niet gepaard met een economische groei en een verhoging van de (belastbare) inkomenspositie.

De capaciteitsproblematiek van de steden met de programmatie van ruimtegebruik en uitbouw van voorzieningen, dient zich nu daarom aan als een problematiek die met de nodige voorbereiding, kennis van zaken en nood aan budgettaire en ruimtelijke efficiëntie aangepakt moet worden.

Historisch gezien is de registratie en de rapportering van de demografische samenstelling en evolutie van de bevolking een belangrijk (lokaal) beleidsinstrument geweest. Het bijhouden van het bevolkingsregister is bijvoorbeeld één van de basistaken van de lokale overheden.

De doorgedreven informatisering van de laatste decennia maakt dat deze bevolkingsgegevens in principe nog beter kunnen aangewend worden als beleidsinstrument. Vrij recent en nieuw op dit vlak zijn bevolkingsprojecties op gemeentelijke en stedelijk niveau die door de studiedienst van de Vlaamse regering en door bepaalde steden werden opgemaakt. Maar tegelijkertijd is het misschien zo dat bevolkingsstatistieken omwille van informatisering en de meer complexe ontsluiting ervan minder toegankelijk zijn geworden voor diezelfde lokale overheden.

Daarenboven is er de laatste 10 jaar een sterke opmars van geografische informatie systemen (GIS). Enerzijds is er de basisinfrastructuur van wegen, waternetwerk, gebouwen, adressen (CRAB)... zoals die nu in GIS uitgerold worden door AGIV en waarbij de steden en gemeenten een grote rol krijgen in het toeleveren en updaten van deze geografische gegevens. Anderzijds gebruiken steden meer en meer de mogelijkheden van GIS om andere voorzieningen en infrastructuur geografisch in kaart te brengen, te documenteren en te registreren. Deze systemen maken het verder mogelijk om bijvoorbeeld demografische gegevens en gegevens over voorzieningen en ruimtelijke aspecten op een kleinschalig analytisch niveau bij elkaar te brengen, en de afstemming van vraag en aanbod zowel in de tijd als ruimte beter beleidsmatig voor te bereiden. Voor de programmatie van voorzieningen en nieuwe capaciteit biedt GIS een ideaal instrumentarium.

In de loop van de laatste 10 jaar is er in een groot deel van de Vlaamse centrumsteden een omslag gebeurd van een bevolkingsdaling naar een bevolkingsstijging. Dit genereert in deze steden deels gelijkaardige, deels zeer specifieke nieuwe beleidsuitdagingen. De gevolgen van deze demografische omslag zijn vrij ruim en te breed om in dit onderzoek aan de orde te komen. De focus van dit onderzoek is de capaciteitsproblematiek met nadruk op de opmaak van een verkennende stand van

zaken van hoe steden hun informatie en kennis van hun demografie en voorzieningen opbouwen en welke instrumenten (zoals geografische informatie systemen) ingezet worden bij de beleidsvoorbereiding op dat vlak.

1 Onderzoeksdesign

1.1 Inleiding

De opdracht van dit onderzoek werd gegeven op basis van een tiental initiële onderzoeksvragen (zie verder). Vanuit deze onderzoeksvragen werd een algemene probleemstelling gedefinieerd, vervolgens bepaalden we een analysekader, waarbinnen de onderzoeksvragen hun plaats krijgen. We maken dit verder concreet met de uitwerking van een operationele vraagstelling ten behoeve van het veldwerk. In de aanloop van dit onderzoek werden ook enkel bijkomende onderzoeksvragen geformuleerd. Deze hebben voornamelijk te maken met bovenlokale of externe kritische succesfactoren voor een goede beleidsvoorbereidende aanpak binnen de steden.

1.2 Probleemstelling

Dit onderzoek is in de eerste plaats een verkennend onderzoek van de 'modus operandi' van de manier waarop steden omgaan met een mogelijke capaciteitsproblematiek van (bepaalde) voorzieningen bij de demografische wijziging (stijging van bevolking, leeftijdsstructuur, gezinssamenstelling,...) van hun bevolking.

Bij de capaciteitsproblematiek gaat het over de afstemming van de demografische evolutie, samenstellingen van de stedelijke bevolking en de stedelijke voorzieningen en infrastructuur (tekorten en draagkracht) in de beleidsdomeinen van wonen, onderwijs, zorg, ..., en de impact daarvan op het ruimtegebruik van de steden.

De capaciteitsproblematiek die het voorwerp is van dit onderzoek gaat in essentie over het algemeen stedelijk niveau. Voor dit onderzoek is het zeker niet de bedoeling daarbij ook aspecten zoals de afstemming tussen verschillende inrichtende machten van onderwijs, of publiek en private instellingen van zorg mee op te nemen.

In essentie heeft het onderzoek drie luiken:

Luik1: Hoe doen steden aan kennisverwerving en evaluatie van hun huidige situatie qua capaciteit

- In welke mate volgen de steden in het kader van hun beleid de demografische evolutie en aspecten van hun bevolking op
- Worden de huidige voorzieningen en capaciteit geregistreerd en gedocumenteerd
- In welke mate wordt de koppeling of huidige match tussen bevolking en capaciteit onderzocht.

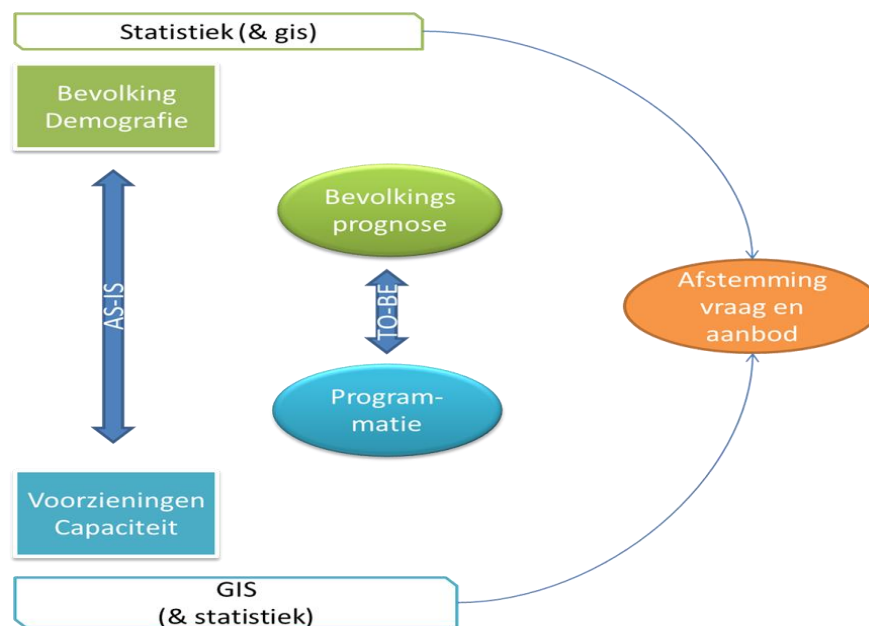
Luik2: Hoe doen steden aan toekomstgericht beleid en programmatie van voorzieningen

- In welke mate volgen steden in het kader van hun toekomstig beleid de demografische prognose van hun bevolking op
- Hoe gebeurt de programmatie van voorzieningen
- In welke mate wordt de koppeling of match tussen de prognose van de bevolking en de programmatie onderzocht
- Is dit een integraal deel van de programmatie

Luik3: Implementatie van statistiek en GIS

- Wat is de werkwijze, organisatie, structuur, rolverdeling in het stedelijk beleid bij de beleidsvoorbereiding van de programmatie van voorzieningen en de capaciteitsproblematiek.
- Op welke wijze worden demografische methoden en GIS hiervoor ingezet
- Hierbij komen vragen aan bod zoals:
 - Gebeurt er een analyse van de demografische samenstelling van de bevolking
 - Wie doet dit
 - Gebeurt dit ad-hoc of is dat een vaste taak van een specifieke dienst
 - Is de programmatie thematisch gedecentraliseerd of over verschillende beleidsdomeinen gecentraliseerd
 - Hoe gebeurt de registratie van voorzieningen
 - Is er een uitgebouwd GIS
 - Door wie en op welke wijze worden statistisch relevante gegevens over voorzieningen verzameld
 - ...

De probleemstelling wordt hieronder schematisch voorgesteld:



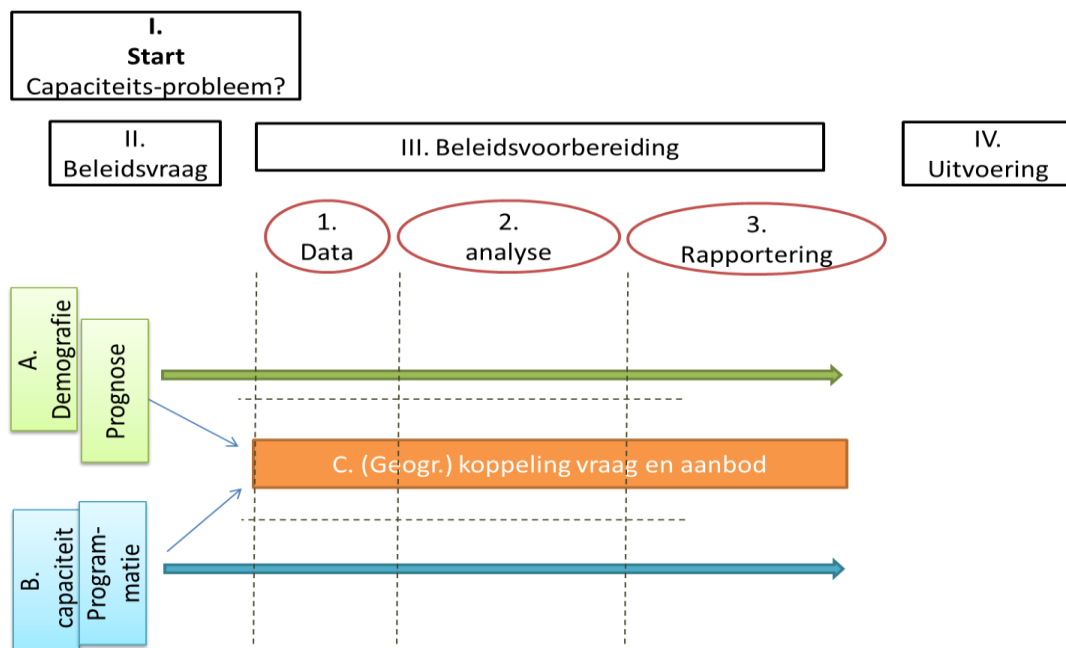
1.3 Analyse kader van het onderzoek

Om de drie luiken van de probleemstelling van het verkennend onderzoek te kunnen beantwoorden plaatsen we dit in een analysekader waarbinnen de initiële vragen van deze onderzoeksopdracht (zie volgende pagina) kunnen geplaatst worden.

Voor de uitvoering van dit verkennend onderzoek gebruiken we een eenvoudige beleidsketen of beleidscyclus als analysekader. Daarbij wordt echter sterker ingezoomd op het beleidsvoorbereidende aspect (omgevingsanalyse), dan op de andere onderdelen van de beleidsketen. In het beleidsvoorbereidende aspect onderscheiden we de onderzoeksketen van data, analyse en rapportering. Inhoudelijk maken we het onderscheid bij de beleidsvoorbereiding tussen demografie en prognoses enerzijds en capaciteit en programmatie anderzijds en ten slotte de mogelijke koppeling tussen beide.

Het analysekader is dus opgebouwd uit vier lagen die we hieronder schematisch weergeven:

- De Romeinse cijfers geven de volgorde aan van de **beleidsketen**:
I. Stelt er zich een probleem (heeft de stad nu al een capaciteitsprobleem dat zich concreet uit.) II. Is er een beleidsvraag rond de capaciteitsproblematiek III. Wat is de beleidsvoorbereiding hierover IV. Beleidsuitvoering/implementatie
- 1(data) -2 (analyse) -3 (rapportering) stelt de **onderzoek keten** voor van data tot rapportering
- **Inhoudelijke assen**: A heeft betrekking op het demografische aspect, B. op de capaciteit van voorzieningen en C op de (geografische) koppeling van beide.
- **Organisatorisch aspect**: Bij het doorlopen van de vraagstelling van de beleids- en onderzoek keten over de 3 inhoudelijke assen wordt steeds het organisatorische aspect (wie, wat, hoe, (de-)centraal, ad-hoc, structureel) in beeld gebracht.



Figuur 1: Analyse kader

-Op deze manier kunnen we de initiële vragen van de onderzoeksopdracht als volgt plaatsen:

Initiële onderzoeksvragen

Demografie

- **III-A-123.**
Hoe krijgt de stad zicht op de demografische ontwikkelingen? Wie staat in voor het verzamelen van data? Is er een studiedienst, is er iemand die dat expliciet in zijn/haar takenpakket heeft zitten over de bevoegdheden en beleidsdomeinen heen of gebeurt dat sector per sector en ad hoc? Nemen de managementteams een rol op en welke is die dan?
- **I & II-B-123**
Beschikken de steden over voldoende capaciteit? Zo neen, welke noden zijn er op het vlak van capaciteitsopbouw? Welke vorm(en) zou die capaciteitsopbouw moeten aannemen?
- **IV - II**
Hoe kunnen we goede praktijken uitwisselen (nieuwsbrief, workshops, stages,...)?
- **III-A-123.**
Beperken steden zich tot het cijfermateriaal ter beschikking gesteld door SVR of worden deze aangevuld met andere of meer verfijnde cijfers (per wijk, stadsdeel, doelgroepen,)? Zo ja, welke en waarom opteert men voor die verfijning?
- **III-A-123**
Worden demografische gegevens geactualiseerd en hoe frequent gebeurt dat?
- **III-C**
Wordt binnen de steden de vertaalslag gemaakt van demografische ontwikkelingen naar de noodzaak aan (bijkomende) voorzieningen? Hoe pakt men het in kaart brengen van de nood aan toekomstige voorzieningen (en de evolutie daarin) aan?
- **IV.**
En wat met de langere termijn: wordt er gedacht aan voorzieningen waarvan de bestemming/het gebruik in de tijd ook kan wijzigen?
- **IV.**
Sturen steden signalen naar de bovenlokale overheid inzake vereiste capaciteit bij toekomstige voorzieningen? Welke vorm kennen die signalen: persoonlijke contacten, brieven, onderbouwde dossiers,?

GIS

- **III-B-123.**
Beschikken alle centrumsteden en de VCG over GIS? (organigram+ aantal FT-equivalenten + functieomschrijving + hoe wordt samengewerkt met andere diensten)
 - **III-B-123**
Welke bijkomende behoeften laten zich daar voelen op vlak van kwantiteit en kwaliteit?
-

1.4 Afgeleide onderzoekspisten en onderzoeksvragen

Het onderzoek en analysekader van dit verkennend onderzoek brengen vooral de huidige praktijk en werking van het eigen stedelijk beleid rond demografische prognoses en de capaciteitsproblematiek in beeld. Om tot aanbevelingen te komen werd het nodig geacht om in dit onderzoek enkele afgeleide onderzoeksvragen mee op te nemen. Deze hebben hoofdzakelijk betrekking op enkele brede en ook zeer specifieke randvoorwaarden en mogelijk kritische succesfactoren.

1. Intern organisatorisch: de randvoorwaarden en kritische succesfactoren voor de opmaak van onderbouwde bevolkingsrapportages, prognoses en programmatie.
2. Extern – bovenlokaal
 - a. Kwesties van privacy bij gegevensverzameling en - verspreiding
 - b. Rol en taakverdeling van de verschillende administraties en overheden bij de opmaak van bevolkingsstatistieken en omgevingsanalyses van voorzieningen
 - c. Ontsluiting van eigen bevolkingsgegevens door lokale overheden in een context van privaat beheerde bevolkingstoepassingen
 - d. Noden en vragen vanuit de steden voor de opmaak van nieuwe gemeentelijke bevolkingsprognoses door de studiedienst van de Vlaamse Regering.

1.5 Operationalisering van de vraagstelling

De onderzoeksmethodologie die we hanteren is een semigestructureerd interview met bevoorrechte getuigen in elke stad. We komen verder nog terug op de uitwerking van de onderzoeksmethode en het veldwerk maar geven hier, om één en ander concreter te maken, aansluitend op de uitwerking van de probleemstelling en het analysekader al de operationalisering van de vraagstelling weer.

In bijlage 1 vind je een overzicht van de interview- en gespreksleidraad die gebruikt werd tijdens het veldwerk. We gebruiken daarbij de nummering en codering zoals die in het analysekader gehanteerd werd en vervolgens gekoppeld werd aan de initiële onderzoeksvragen (zie p.11).

De bedoeling van deze gestructureerde leidraad is om - ondanks de verscheidenheid die er tussen de steden in de praktijk ongetwijfeld zal bestaan - op een zekere eenvormige wijze de informatie bij de verschillende steden te verzamelen. Dit betekent uiteraard niet dat relevante informatie die bij het onderzoek naar boven komt niet zal worden geregistreerd en opgenomen in de rapportage.

1.6 Onderzoeksmethode

De onderzoeksmethode bestond uit een semigestructureerd gesprek/interview van telkens een 3 tot 5-tal bevoorrechte getuigen tijdens een eenmalig bezoek per stad.

We lichten deze methode kort toe op basis van de kernwoorden uit deze definitie:

Eenmalig:

Er vond per stad normaliter slechts één interviewronde plaats. Het was daarom belangrijk dat de onderzoeker en de respondenten in de steden het gesprek konden voorbereiden. Enerzijds werden een aantal documenten vooraf aan de steden opgevraagd en anderzijds werd het onderzoeksdesign met de interviewleidraad op voorhand aan de steden bezorgd (zie verder).

Semigestructureerd interview:

Op basis van het analysekader werd een gestructureerde lijst van vragen opgesteld (zie 1.5) die als leidraad diende bij het gesprek. Dit bood de mogelijkheid om enerzijds zoveel mogelijk vergelijkbaar materiaal te verzamelen en anderzijds tussendoor ruimte te maken voor specifieke gespreksonderwerpen zonder dat te veel afgeweken werd van het analysekader.

Bevoorrechte getuigen:

De ‘respondenten’ waren voor dit onderzoek wat we bevoorrechte getuigen noemen. Ze hebben een sterke kennis en ervaring met het onderzoeksonderwerp en betrokkenheid bij de problematiek in hun professionele werking binnen de stad.

Het functieniveau of de hiërarchische situering van de respondent was ten opzichte van de aspecten van kennis, ervaring en betrokkenheid van secundaire orde.

Concreet ging het daarbij minimaal over:

- 1 medewerker/verantwoordelijke voor omgevingsanalyse (statistiek, bevolking, ...)
- 1 medewerker/verantwoordelijke voor GIS
- 1 medewerker/verantwoordelijke voor programmatie (voorzieningen)

In de praktijk was het niet mogelijk om de ervaring en kennis die beschikbaar is in de stedelijke administratie over dit onderwerp te beperken tot een 3-tal personen. Zeker wanneer het ging over de bevoorrechte getuigen met betrekking tot specifieke voorzieningen (kinderopvang, onderwijs, ouderzorg, stadsplanning) schoven meerdere personen mee aan de interviewtafel.

Vertrouwelijkheid

Medewerkers die deelnamen aan het gesprek dienden van de stad het vertrouwen te krijgen dat ze open en onbevangen konden deelnemen aan het interview.

Vorbereiding:

De onderzoeksdesign en de vragen van de interviewleidraad werden vooraf aan de steden bezorgd. Op deze manier konden de gesprekspartners zich voorbereiden en kregen ze de mogelijkheid om extra documentatie naar het gesprek mee te brengen.

Aan de steden werd gevraagd om vooraf volgende documentatie aan de onderzoeker over te maken.

- Organogram (met aanduiding van de situering van (bevolkings-) statistiek, GIS, en programmatie)
- Bestuursakkoord
- Onderzoeksrapporten & omgevingsanalyses met betrekking tot bevolking, programmatie en capaciteit opgemaakt door eigen diensten of door externen.

De documenten die op deze manier werden verzameld, vormden naast de interviews mee het basisonderzoeksmateriaal. De overgrote meerderheid van de documenten werd in een drop box geplaatst die gedeeld werd met de verantwoordelijken van de steden van de stuurgroep in dit onderzoek. Mogelijk kan dit verder hergebruikt worden als bron voor de steden om na te gaan op welke manier in andere steden omgegaan wordt met omgevingsanalyses en onderzoeken met betrekking tot demografie en capaciteit van voorzieningen.

2 Generieke resultaten

2.1 Inleiding

De scope van dit onderzoek bestaat eruit om tot generieke bevindingen te komen voor alle steden. Aangezien lokale problematieken aan lokale situaties verbonden zijn, waarbij de uitvoering ligt bij verschillende individuele diensten en personen is dit niet steeds een eenvoudige opdracht. In de onderzoeksdesign probeerden we hierop maximaal te anticiperen door enerzijds te werken met een gestructureerde interviewleidraad en een interviewsetting met zo veel mogelijk vergelijkbare functies. Anderzijds werkten we niet met een gesloten vragenlijst maar lieten in het interview voldoende ruimte voor specifieke lokale situaties tot en met beperkte uitweidingen van anekdotes om een beter begrip te krijgen van de context. We geven hieronder daarom eerst het verloop en enkele aandachtspunten van het veldwerk die nodig zijn om de validiteit van de onderzoeksresultaten te kunnen kaderen.

2.2 Veldwerk & analyse: verloop en aandachtspunten

In de loop van oktober tot half december werden de interviews in 14 steden afgewerkt. Naast de 13 Vlaamse centrumsteden kwam ook Brussel aan bod, met een interview met de studiedienst van de Vlaamse Gemeenschapscommissie (VGC).

Het veldwerk verliep in alle steden grotendeels volgens de methode zoals beschreven in punt 1.6 p.13 op basis van de gespreksleidraad (zie Gespreksleidraad bijlage 1).

Twee punten waren in de onderzoeksdesign essentieel om tot generieke resultaten te komen:

- Uniforme interviewleidraad
- Vergelijkbare functies bevragen binnen steden, i.e. GIS-coördinator, verantwoordelijke studiedienst of meet&weet-cel, verantwoordelijke ruimtelijke planning, verantwoordelijke van regie of planning van kinderopvang, (basis)onderwijs, ouderzorg,

De uniformiteit van de methodiek en vraagstelling met het doel om vergelijkbare resultaten te bekomen had in de praktijk enige beperkingen. Voor een goed begrip van de validiteit en de reikwijdte van de generieke onderzoeksresultaten is het nodig om hierin een aantal zaken aan te geven.

Een eerste aandachtspunt zit in de verschillen in uitgangspunt. Het startpunt van dit onderzoek was immers de vaststelling dat de bevolking in de meeste steden groeit en dat dit de capaciteit van voorzieningen onder druk kan zetten. Het onderzoeksdoel daarbij was dan ook de beleidspraktijk in de steden in kaart brengen, qua beleidsvoorbereiding en analyse. Omdat de bevolkingsgroei zich in de steden verschillend ontwikkelt, demografische druk in ongelijke grootte wordt ervaren en de beleidsurgentie dus niet overal even dwingend is, zorgt dat er ook voor dat de noodzaak tot (uitvoerigheid van) beleidsvoorbereidend werk verschillend is tussen de steden.

Daarom omvat dit onderzoeksofzet niet enkel capaciteitsvraagstukken, maar

- (1) wordt de bredere scope van het monitoren van demografie als onderzoeksvoorwerp gebruikt
- (2) wordt een situering gemaakt van mankracht gepositioneerd in het stedelijk organogram
- (3) wordt in het onderzoeksofzet gebruik gemaakt van een alternatieve focus indien nodig: bijvoorbeeld in steden met een minder sterke bevolkingsdruk bekeken we de beleidsvoorbereidende aanpak van de capaciteit van voorzieningen bij de ontwikkeling van nieuwe woongebieden.

Verschillen in gesprekspartners is een tweede aandachtspunt. Dergelijke verschillen hebben in eerste instantie te maken met het vorige punt: zo ontmoeten we in bepaalde steden contactpersonen die omwille van de beleidsurgentie al enige tijd effectief met een bepaalde problematiek bezig waren. Verschillen tussen steden zijn er verder ook omdat dezelfde functietitels al eens andere takenpakketten omvatten. Bijvoorbeeld, een GIS-coördinator is in de ene stad het hoofd van de ICT-dienst en is in de andere stad dan weer dieper ingebed in een technische dienst van openbaar domein.

Anders dan kwantitatief onderzoek en omwille van deze verschillen tussen de steden, kan er geen eenvoudige gepunte vergelijking van de resultaten worden gemaakt. Het kwalitatieve traject, de beperkte tijd en de brede scope van 14 steden maakt het volgende mogelijk: de opmaak van stadsfiches en vandaaruit een generieke status quaestiones.

De stadsfiches werden opgemaakt als een verslag en synthese van de interviews en de aangereikte documenten waarbij we grosso modo het stramien van de interviewleidraad (zie bijlage 1) volgen.

De generieke resultaten zijn opgemaakt op basis van volgende verwerkingsprocessen:

- Wat is de gemeenschappelijke deler?
- Zijn verschillen en gelijkenissen te benoemen als een type of een clustering?
- Welke zijn opvallende uitschieters?

Een laatste aandachtspunt belicht de positie van de onderzoeker. Als hoofd van de studiedienst van de stad Antwerpen met een centrale afdeling statistiek en GIS werd voor dit onderzoek gekozen voor iemand met de noodzakelijke voorkennis om op korte termijn een generieke screening van het onderzoeksonderwerp te kunnen doen. Een keerzijde is dan ook dat, ongeacht het abstractievermogen van de onderzoeker in kwestie of de gehanteerde objectiverende methodes, interpretaties in een bepaalde mate perceptief kunnen zijn.

2.3 Bevindingen van de basis onderzoeksvraagstelling

In dit deel geven we het generiek resultaat van dit onderzoek. We doen dit op basis van de initiële onderzoeksvragen (p. 10). Bedoeling van de generieke analyse is precies te komen tot algemene aanbevelingen (zie p. 44) die los staan van de specifieke bijzonderheden van de verschillende steden afzonderlijk.

2.3.1 I & II-B-123

Beschikken de steden over voldoende capaciteit? Zo neen, welke noden zijn er op het vlak van capaciteitsopbouw? Welke vorm(en) zou die capaciteitsopbouw moeten aannemen?

In 8 van de 14 onderzochte steden is er vandaag al een kleine tot grote problematiek met betrekking tot de capaciteit van voorzieningen die te maken hebben met de demografische druk van de laatste jaren. Zeker met betrekking tot voorzieningen voor kinderen en jongeren (opvang en onderwijs) is er bij deze steden een zekere tot sterke beleidsurgentie. Met betrekking tot ouderenvoorzieningen is dit minder het geval, deels omdat de vergrijzing al veel langer werd aangekondigd en die zich in tegenstelling tot de vergroening langer op voorhand liet voorspellen¹. Toch valt er ook voor ouderen en ouderen zorgvoorzieningen in 4 steden al melding te maken van een zekere beleidsurgentie met betrekking tot hun capaciteit.

Daar waar zich in de steden al effectief relatief sterke capaciteitsproblemen voordoen, zijn deze meestal al vrij goed gedocumenteerd en in kaart gebracht. We besteden aan dit aspect verder in dit document nog uitgebreide aandacht. Dit is wel vaak post-factum gebeurd, wanneer bijvoorbeeld na 1 of 2 jaar bleek dat opeenvolgende jaren van kamperende ouders effectief over een capaciteitsprobleem ging en niet over de voorkeur van ouders voor ‘populaire’ scholen.

Op basis van de prognoses door SVR die 3 jaar geleden werden gemaakt werden, blijkt er nu al wel een betere voorkennis te bestaan over de toekomstige demografische evolutie. Al worden hierbij wel vraagtekens geplaatst omwille van de afwijkingen (vaak onderschat, soms overschat) die deze prognoses momenteel vertonen ten opzichte van de geobserveerde waarden (zie verder 0. p.42).

Het in kaart brengen van de capaciteit is nog meer dan het demografische aspect niet steeds eenvoudig. Hiervoor is in de meeste steden qua technisch instrumentarium van GIS het nodige aanwezig. Het structureel verzamelen en bijhouden van de gegevens over voorzieningen en hun capaciteit en het geo-refereren hiervan gebeurt echter meestal beperkt. Door de meeste steden wordt hiervoor verwezen naar de gebrekkige doorstroming van de informatie van capaciteit en bezettingsgraad door de bovenlokale overheden en administraties naar het lokale niveau.

¹ Immers een stijging van de geboorten in één jaar vertaald zich een half jaar later al in bijkomende nood aan kinderopvang, de grote van het cohort 50-60tig jarigen in een stad kan men vrij eenvoudig extrapoleren naar een problematiek die zich 15 of 20 jaar later zal stellen.

In de meerderheid van de steden, met uitzondering van de grote steden stelt zich op papier niet echt een problematiek om deze capaciteit ruimtelijk in te vullen, wat niet betekent dat voor deze steden een goede spreiding van de capaciteit geen probleempunt is.

De bijkomende capaciteitsopbouw kan verschillende vormen aannemen die elk gepaard gaan met specifieke financieringsmodaliteiten en kent een grote variëteit tussen de steden:

- voorzieningen opstarten en (zelf) (voor) financieren
- het faciliteren en regisseren van die capaciteitsopbouw maar niet in eigen beheer
- het afbouwen van eigen beheer en expliciet versterken van de faciliterende en regisserende rol van de stad
- het opmaken van ruimtelijke plannen, vergunningen en de verdere uitbouw als mogelijk initiatief aan anderen publieke en private partners overlaten
- het verzelfstandigen in bijvoorbeeld een zorgbedrijf, verzelfstandigen van het stedelijk onderwijs of doorgeven aan andere inrichtende machten.

De afhankelijkheid van de financiering op het lokale niveau van hogere overheden en administraties en hun normeringen maakt het over het algemeen qua timing niet eenvoudig om een capaciteitsuitbreiding goed op voorhand te plannen en te programmeren. Daarenboven hanteren hogere overheden en administraties vaak specifiek wettelijke en algemene normeringen en maatstaven met betrekking tot de definitie van tekorten en de bepaling van lokale behoeften die niet steeds corresponderen met de vaststellingen of behoeftestudies van de lokale overheden zelf.

Verder is het zelf (proactief) (pre-)financieren van lokale behoeften aan voorzieningen, om bijvoorbeeld de hoogste acute nood te lenigen, niet steeds zonder financieel risico voor het lokale bestuur. Op basis van de generieke normeringen en berekeningswijzen in de regelgeving van de hogere administratie wordt dan de vaststelling gedaan dat er zich geen tekorten meer voordoen en er dus geen financiering meer dient voorzien te worden,...

Soms staat ook de regelgeving van verschillende bovenlokale regelgevingen eigen originele oplossingen voor de capaciteitsopbouw door bijvoorbeeld functieverweving in de weg (hierover werd in opdracht van het Kenniscentrum een andere studie uitgevoerd 'Ruimtelijke strategieën voor slim verdichten').

In een aantal steden vonden we voorbeelden uit het verre en meer recente verleden van zogenaamde 'overshooting'. Op basis van prognoses of eigen inschattingen en/of beleidsintenties wordt daarbij een algemene conclusie gemaakt dat er tekorten zijn met betrekking tot bepaalde voorzieningen of woonbehoeften (bv studentenkotten). Door gebrek aan feedbackloops en monitoring van gegevens, "checks & balances", ... van het aantal uitgereikte vergunningen, uitvoeringsplannen,... ontstaat er daardoor op zeer korte of middellange termijn een overaanbod. Zeker wanneer de inschattingen of prognoses te sterk waren kan dit erg problematisch zijn.

Dit soort van cases zijn een waarschuwing om in de huidige modus van 'gebrek aan voorzieningen onder demografische druk', zeker voldoende feedbackloops en monitoring te doen van de vergunningen, aanbestedingen, uitvoering van programmatie, ... om dit type van "overshooting" te vermijden.

Het stelt bijkomend ook de dwingende vraag van hoge kwaliteitseisen, validiteit en het communiceren van betrouwbaarheidsmarges bij de prognoses die worden uitgevoerd. Het risico is anders niet irreëel dat de prognoses van vandaag morgen met de vinger gewezen worden (zie verder 0. p.42).

In dit kader is het niet onbelangrijk te vermelden dat voor bijna alle steden tot in het recente verleden geldt dat woonbehoeftestudies niet gepaard gingen met een luik voorzieningen of de impact daarvan op de bestaande capaciteit in de stad. Meestal wel met betrekking tot groen of speelruimte (ruimtelijke ordening), maar niet met betrekking tot kinderopvang, scholen en onderwijs, zorg,... . Terwijl het hierbij toch ook vaak ging over ontwikkelingsprojecten met de bedoeling om jonge gezinnen aan te trekken of in de stad te houden. Omwille van de recente demografische ontwikkelingen diende daarom in verschillende steden een 'reparatie' gedaan te worden van woonuitbreidingen die in de nabije toekomst effectief worden uitgevoerd met voorzieningen voor opvang en/of onderwijs.

De vaststelling die we in een aantal steden deden, wijst er op dat de detectie van woonbehoeften vaak afgedekt en geschraagd wordt met een (uitbestede) demografische voorstudie en prognose maar dat de planning en programmatie te eng in de koker van ruimtelijke planning (woningen, groen, parken, speelruimten..) gebeurt en te weinig horizontaal met andere beleidsdomeinen (kinderopvang, onderwijs, ouderenvoorzieningen,...) wordt afgestemd. Aangezien in de programmatie van woningen niet enkel aan een toekomstige vraag van een groeiende bevolking wordt tegemoet gekomen, maar daarbij ook een effectief woonaanbod wordt gecreëerd is de impact daarvan dan ook zeer concreet op andere voorzieningen.

De relatie tussen demografie en de behoeften aan voorzieningen is in vele gevallen sequentieel in de tijd. Uit een stijging van het aantal geboorten volgt in minder dan een jaar een stijgende behoefte aan voorschoolse kinderopvang, 3 jaar later een stijgende behoefte van kleuteronderwijs, 6 jaar later volgt lager onderwijs en naschoolse opvang,... . Zeker indien bijvoorbeeld het aantal geboorten na enige tijd terug daalt, verkrijgt je een geboortecohorte die sequentieel in de loop van de tijd door de deze voorzieningen schuift. Eén en ander blijkt op dat vlak immers ook rechtstreeks uit de leeftijdsspecifieke prognoseresultaten van SVR.

In alle steden waar vandaag capaciteitsproblemen optreden, is men zich hiervan bewust. De ervaring en mogelijkheden om hiermee in de praktijk rekening te houden bij het plannen en programmeren van voorzieningen is, op een beperkt aantal kleinschalige uitzondering na, niet aanwezig. Dit heeft te maken met een zekere verkokering van de verschillende diensten die de regie en uitvoering doen van deze als traditioneel afzonderlijk beschouwde voorzieningen. Dit doet zich zowel op lokaal als bovenlokaal vlak voor, waarbij de regelgeving, normering en financieringsmodaliteiten van elk van deze afzonderlijke sectoren van voorzieningen onderling niet compatibel zijn om ingepast te worden in het sequentiële verloop van cohorten doorheen de voorzieningen.

Qua woonpatrimonium echter stellen we in de verschillende steden vast dat omwille van demografische evidenties wel oplossingsstrategieën in de praktijk worden gebracht zoals:

- het bouwen en vergunnen van serviceflats en andere aangepaste woonvormen voor bejaarden zodanig dat de gezinswoningen waarin de verouderde populatie woont vrijkomt voor jonge gezinnen met kinderen

- het voorzien van bouwvormen van woningen die het mogelijk maken om aangepast te wonen bij de vorderende leeftijd

Het doortrekken van deze visie vanuit woonpatrimonium, waarbij rekening gehouden wordt met de demografische evolutie en wijzigende kenmerken van de bevolkingssamenstelling (leeftijdsstructuur, gezinstypen,...) naar de planning van flankerende voorzieningen(kinderopvang, scholen, ...) is omwille van het ontbreken van horizontale structuren en regelgeving in de praktijk minder evident.

Tenslotte is er één constante blinde vlek die van toepassing is op alle in deze paragraaf besproken onderwerpen met name het zicht op zowel de demografische evolutie en de capaciteit en uitbouw van voorzieningen in de rand(gemeenten), of eventueel breder het gebied waarvoor deze steden een centrumfunctie hebben.

- De demografische informatie (bevolking, evolutie, prognoses) van de randgemeenten staat online, maar is niet kant en klaar geaggregeerd beschikbaar.
- Daar waar het voor de steden al geen evidentie is om zicht te krijgen op de eigen voorzieningen, hun bezettingsgraad en capaciteit geldt dit bij uitbreiding voor die voorzieningen van de rand.
In principe hebben de bovenlokale administraties hierop een zicht hebben maar de informatiedoorstroming vanuit de bovenlokale overheden is zeer beperkt. Indien er al gegevensaanvragen mogelijk zijn bij hogere overheden, is dit vaak restrictief bepaald in de regelgeving tot aspecten van het eigen grondgebied.
- Zeker in een periode van budgettaire krimp staan steden onderling en in hun relatie met hun respectievelijke rand de facto in een concurrentiepositie voor de financiering en subsidiering van hun voorzieningen. Dit faciliteert de wederzijdse uitwisseling van gegevens en informatie niet, en zet een rem op wat bovenlokale overheden hierover kunnen/willen/mogen doorgeven. Eén en ander maakt dat lokale behoeftenstudies in feite vaak 'eiland studies' zijn waarin weinig of geen informatie is opgenomen over de ontwikkelingen (reeds aanwezige capaciteit en programmatie) in de rand.
Nog meer dan het ontbreken van interne feedbackloops in de steden kan dit leiden tot een mis-match van vraag en aanbod op de middellange termijn.
We vonden op dit vlak één concrete case waarbij een stad het initiatief nam om samen met de haar omliggende regio rond kinderopvang één en ander in samenwerking bovenlokaal aan te kaarten, wat in de praktijk een niet zo evidente oefening blijkt te zijn.

[illegible]

De pijlen met letters hierboven zijn specifieke aandachtspunten en spanningsvelden die in deze paragraaf aan bod komen:

- Pagina 21 van 55

- B. Indien steden in eigen beheer (of uitbesteed) behoefte- en capaciteitsstudies uitvoeren, strookt en lijnt dit vaak niet met de normeringen van de hogere overheden waardoor een spanningsveld ontstaat tussen de 'lokale behoefte' en de 'wettelijk genormeerde behoefte'.
- C. Op basis van de normering en regelgeving wordt er ook programmatie van lokale voorzieningen geïnitieerd vanuit hogere overheden. De afstemming met de lokale overheid met de door hen ervaren of onderzochte behoeften is daarbij niet steeds aanwezig.
- D. Steden die vanuit acute behoeften, bij gebrek aan financiering zelf uit eigen middelen voorzieningen programmeren en uitbouwen, lopen een risico om de financiering uiteindelijk geheel mis te lopen.
- E. Er zijn concrete voorbeelden gevonden van het ontbreken van feedbackloops tussen planning-programmatie en de effectieve invulling van de bestaande behoefte in interne beslissing- en uitvoeringsprocessen van de steden. Dit leidt dan vaak tot overshooting en een overaanbod op middellange termijn. Zeker indien de planning en programmatie mee(r) gestuurd wordt op basis van bevolkingsprognoses is het inbouwen van feedbackloops een noodzakelijke voorzorgsmaatregel.
- F. De regelgeving en normering van verschillende 'sectoren' van voorzieningen is vaak niet compatibel voor het ontwikkelen van oplossingen voor voorzieningen die rekening houden met de aanpasbaarheid van deze voorzieningen voor verschillende doelgroepen omwille van de evolutie van de bevolking en haar samenstelling.
- G. De mate waarin lokale overheden (kunnen) rekening houden met de ontwikkelingen van demografie en voorzieningen in de rand is beperkt.

2.3.2 III-AB-123.

Hoe krijgt de stad zicht op de demografische ontwikkelingen? Wie staat in voor het verzamelen van data? Is er een studiedienst, is er iemand die dat expliciet in zijn/haar takenpakket heeft zitten over de bevoegdheden en beleidsdomeinen heen of gebeurt dat sector per sector en ad hoc? Nemen de managementteams een rol op en welke is die dan? Worden demografische gegevens geactualiseerd en hoe frequent gebeurt dat?

Beschikken alle centrumsteden en de VCG over GIS? (organigram+ aantal FT-equivalenten + functieomschrijving + hoe wordt samengewerkt met andere diensten) Welke bijkomende behoeften laten zich daar voelen op vlak van kwantiteit en kwaliteit?

2.3.2.1 Diensten: GIS & studiediensten in de steden.

GIS

Voor alle steden geldt dat er in één of andere vorm een GIS-dienst en GIS-coördinator werkzaam is².

- In vele gevallen is de GIS-dienst in het organigram gekoppeld of geplaatst binnen ICT als ondersteunende dienst. Naast het nadeel dat de rapportering op deze manier voornamelijk naar een technische directie gebeurt en minder een inhoudelijke afstemming en doorstroming kent en GIS daardoor soms meegenomen wordt in besparingsrondes die op ICT toegepast worden zijn hieraan ook enkele voordelen verbonden (zie verder 2.4.1.1.2 p. 32).
- In een beperkt aantal gevallen (Antwerpen, Gent, Aalst) is GIS meer centraal ingebed en dit samen met de statistische dienst /studiedienst.
- In de andere gevallen situeert de GIS-dienst zich decentraal bij diensten van ruimtelijke ordening.

De bestaffing van de GIS-dienst is in de meeste steden beperkt, in de zin dat de decretale verplichtingen vanuit het AGIV met betrekking tot opmaak van GRB en CRAB die nu worden uitgerold een sterk beslag legt op hun mankracht. In enkele steden zien we dat er in het recente verleden wars van deze ontwikkeling op de bestaffing van de GIS- dienst bespaard werd.

Studiediensten

Niet alle steden beschikken over een studiedienst /statistische dienst / weet&weet-cel.

Ook in steden zonder centrale studiedienst worden omgevingsanalyses of onderzoeken uitgevoerd.

- In bepaalde gevallen gebeurt de regie van algemene omgevingsanalyses bij een centrale stafdienst en gebeurt de aanlevering van gegevens en teksten door verschillende diensten en/of worden studies uitbesteed.

² Voor VGC geldt een iets andere situatie. De GIS-coördinatoren zijn in de Vlaamse centrumsteden het aanspreekpunt voor AGIV. Het aanspreekpunt en ondersteuning van GIS voor de studiedienst van VGC situeert zich binnen de ICT-dienst.

- Ook opvallend in het onderzoek was dat in steden zonder centrale statistische dienst de GIS-coördinator of GIS-dienst in vele gevallen deze taak en rol op zich (moeten) nemen/krijgen van databeheer en statische bijhoudingen. In minstens 3 andere steden is dit op regelmatige, quasi structurele, basis (type voorbeeld hierbij is Turnhout). Dit is een opmerkelijke vaststelling maar is ons inzien vrij goed te verklaren (zie uitgewerkt punt verder 2.4.1.1.2 p. 32).
- In bijna alle andere steden zonder meet&weet-cel wordt aangegeven dat dit een mogelijk gebrek is waaraan in de toekomst dient verholpen te worden. Tegelijk wordt daarbij aangegeven dat dit niet zozeer gaat over meer of betere analyses of rapporteringen, die meestal voor de eigen werking binnen de diensten effectief uitgevoerd worden. Het gaat daarbij eerder over een betere horizontale deling en (her)gebruik van gegevens, rapporteringen en studies die worden uitbesteed.

2.3.2.2 Gegevens: Demografische en geografische

2.3.2.2.1 Demografische gegevens

Het bijhouden van het bevolkingsregister is één van de basistaken van de lokale overheden. Het centrale Belgische bevolkingsregister is uiteraard het rijksregister. Het rijksregister wordt beheerd door de FOD Binnenlandse Zaken, maar de gegevens worden aangeleverd door de bevolkingsadministratie van de gemeenten en steden. De unieke bron van het rijksregister is dus het gemeentelijk bevolkingsregister. Bovenlokale overheden en instanties hebben toegang of verkrijgen gegevens en statistieken van de bevolking meestal vanuit het rijksregister via bijvoorbeeld ADSEI. Gemeenten en steden kunnen in principe zowel hun eigen lokale bevolkingsregister hiervoor raadplegen alsook een beroep doen op bovenlokale instanties die de bevolkingsgegevens in demografische rapporten of statistische tabellen publiceren (SVR, ADSEI, Belfius gemeenteprofielen provinciale databanken).

De toegang tot een eigen bevolkingsbestand voor demografische en statistische doeleinden heeft voor de steden in principe specifieke voordelen die voornamelijk met timing en flexibiliteit te maken hebben. Het tijdsverloop door bovenlokale instanties van de rapportering en publicatie van demografische rapporten en statistische tabellen vanuit het rijksregister kan tot meer dan een jaar oplopen en de mogelijkheid is beperkter om hieruit specifieke geografische gebieden of specifieke doelgroepen te extraheren. Het eigen bevolkingsregister is wel steeds beschikbaar³ om statistische gegevens uit te halen, met specifieke selecties ten behoeve van specifieke lokale beleidsvragen.

³ Dit voordeel is niet beschikbaar voor de VGC, die afhankelijk is van 19 gemeentelijke bevolkingsregisters. Die gemeenten staan niet altijd open voor gegevensdeling in het algemeen en met de VGC in het bijzonder. Dit is een niet onbelangrijke handicap voor de VGC, die daardoor volledig afhankelijk is van bovenlokale leveranciers van statistieken (ADSEI en BISA, SVR en de interprovinciale werkgroep sociale planning).

Hieraan zijn echter ook nadelen verbonden. Het bevolkingsregister bevat immers enkel basiskensmerken in ruwe vorm: geslacht, geboortedatum, gezinspositie, burgerlijke stand, datum van inschrijving, nationaliteit, adres, vorig adres ...

De dienst bevolking van een stad heeft bijna steeds wel de mogelijkheid of het instrumentarium om statistische rapporten en lijsten van deze basisgegevens uit het eigen bevolkingsregister te trekken. Een verdere analyse en rapportering op het eigen bevolkingsbestand vergt wel enig werk en voorbereiding om tot een 'verrijking en hercodering': een analyse van bv. verhuisbewegingen tussen buurten, een profiel van gezinstypen per wijk, of politiezone, dienstzone,... volgens afkomst, verblijfsduur in de stad, ...

In een beperkt aantal steden zijn de kennis en mogelijkheid voorhanden om dit zelf te doen, andere steden vragen dit soort van verwerkingen of specifieke selecties op het eigen bevolkingsbestand (tegen betaling) aan de toeleverancier van de lokale bevolkingstoepassingen (meestal Cevi of CIPAL), nog andere steden kunnen beschikken over verrijkte gegevens die aangeleverd worden door de provinciale diensten sociale planning, en tenslotte zijn er steden die voornamelijk gebruik maken het online aanbod van onder meer SVR, ADSEI of Belfius om kennis te nemen van de demografische statistieken van hun bevolking.

In nogal wat steden blijkt duidelijk dat de leveranciers van de bevolkingstoepassingen (Cevi of CIPAL) een goede ontsluiting van de bevolkingsgegevens voor statistisch en beleidsvoorbereidende informatie niet of slechts beperkt faciliteren. In bepaalde steden konden we zelfs vaststellen dat de leveranciers van de bevolkingstoepassingen zowel een technisch als een budgettaire barrière vormen voor steden om tot een goede ontsluiting van de eigen bevolkingsregisters te kunnen komen.

In de meeste gevallen is bij de bevolkingsdienst de kennis in huis om een (relatief beperkte) rapportering te maken van de eigen bevolkingsregisters. In de praktijk blijkt dat de toegang tot de eigen bevolkingsregisters wel goed zit met betrekking tot het raadplegen ervan maar niet voor statistische en rapporteringsdoeleinden. Ook het structureel bijhouden van een historiek van bevolkingsgegevens is vaak problematisch. In bepaalde steden is er wel een betere toegang omdat Cevi of CIPAL werknemers aanwezig zijn op de werkvloer van de bevolkingsdienst die op aanvraag voor programmatie en opvraging kunnen zorgen.

Voor bepaalde steden is de voornaamste bron van demografische gegevens vaak het online aanbod van SVR, ADSEI en/of de gemeentelijke profielschets van Belfius. Het zicht dat deze steden hebben op de spreiding van hun bevolking over wijken en buurten is vrij beperkt. In 2 steden in West- Vlaanderen is het in hoofdzaak de provinciale dienst sociale planning die voor voldoende gegevens zorgt rond demografie en andere beleidsthema's om tweejaarlijks een stedelijk rapport en wijkfiches op te maken. Het aanbod van demografische gegevens van SVR en de provinciale diensten is voor bepaalde steden dan weer niet goed gekend.

Bij de GIS-dienst bestaat er vaak wel de knowhow om koppelingen -al dan niet dagelijks tot jaarlijks -te maken met het bevolkingsbestand of het rijksregister. Voor bepaalde steden is het dan ook zo dat de beste toegang tot bevolkingsgegevens voor 'statistische' doeleinden via het GIS-systeem loopt, al is dit niet steeds door iedereen in die steden gekend.

Het zicht op de bevolking op het grondgebied dat buiten de wettelijke bevolking (o.m. tweedeverblijvers) is meestal beperkt tot onbestaande. Dit valt vaak onder de bevoegdheid van andere diensten zoals financiën waardoor de brug met de wettelijke bevolkingsgegevens niet steeds gemaakt wordt. Dit is wel het geval in bepaalde steden met een zeer uitgebreide tweedeverblijf - populatie en studenten.

Het zicht op de demografie van de rand(gemeenten) is meestal vrij beperkt. Uiteraard hebben steden hiervan niet zelf de basisgegevens in handen zoals dat wel het geval is bij hun eigen bevolkingsregister. In principe zijn deze gegevens beschikbaar in het online aanbod van SVR en soms de provinciale databank. Het effectief gebruik ervan in rapporten en documenten van steden is echter vrij beperkt. Uiteraard dient men daarbij zelf nog in te staan voor het verzamelen en samenbrengen van de gegevens van de afzonderlijke randgemeenten. Een eenvoudige of kant en klare aggregatie van de demografie van de rand(gemeenten) staat voorsnog niet gebruiksklaar ter beschikking, met uitzondering misschien van de mogelijkheden van de online databank van de Provincie Limburg.

Voor de demografische gegevens geldt de **conclusie** dat steden in principe met het eigen bevolkingsregister een unieke sleutel in handen hebben die een flexibele en rijke toegang kan verlenen tot demografische gegevens en informatie. De effectieve ontsluiting en de opmaak van verrijkingen van deze gegevens (indelingen naar wijken of toepassingsgebieden, opmaak gezinstypologieën, verhuisstromen, ...) die nodig zijn om ze optimaal in te zetten voor beleidsvoorbereidend onderzoek ontbreekt vaak. Hiervoor zijn verschillende redenen:

- ontbreken van kennis en capaciteit om dit zelf te doen
- beperkt gebruiksvriendelijk instrumentarium voor toegang tot de eigen bevolkingsgegevens in het kader van statistische verwerking en verrijking van de gegevens.

Als alternatief hebben de steden de beschikking over gegevens en rapporten die bovenlokaal opgemaakt zijn (SVR, Belfius). Deze zijn meestal zeer generiek en minder up-to-date.

2.3.2.2.2 Geografische gegevens

Voor het structureel bijhouden en updaten van geodata-sets, zoals voorzieningen die buiten de basis-set van wegen, kadaster en gebouwen of de operationele inrichting van de openbare ruimte vallen, is in veel steden onvoldoende tijd en mankracht beschikbaar. Dit legt voor een stuk een hypotheek op een goede inkapseling en doorstroming van deze informatie voor het traceren of monitoren van bereik en tekorten qua voorzieningen. Op dit vlak wordt vaak vermeld dat de opmaak van de GIS- indicatoren door de steden voor de stadsmonitor, een 'eyeopener' zijn voor andere diensten en het beleid met betrekking tot de mogelijkheden van GIS. Evengoed geldt daarbij dat een update of uitbreiding van deze analyse niet steeds uitgevoerd wordt of hergebruikt wordt voor andere beleidsthema's.

In de meeste GIS-diensten in de steden is er knowhow en een analytisch instrumentarium aanwezig om naast de operationele toepassing van GIS voor ruimtelijk ordening, beheer patrimonium, groen, ... ook strategisch analytisch te werk te gaan. Dit gebeurt omwille van de lage bezetting en hoge werkdruk meestal vrij beperkt en ad-hoc. Voor bepaalde beleidsurgente zaken - zoals in bepaalde gevallen de capaciteitstekorten - komt de GIS-dienst dan wel in actie en worden de bestaande analysemogelijkheden ad-hoc effectief aangewend. Het is een veelgehoorde 'frustratie' bij de GIS-

coördinatoren dat de mogelijkheden van GIS binnen de organisatie onvoldoende gekend en gevaloriseerd worden. Dit laatste kan mogelijk toegeschreven worden aan hun vaak eerder technische (ICT, buurtonderhoud,...) inbedding in de organisatie.

De inbedding en het gebruik van GIS en GIS-tools in diensten buiten ruimtelijke ordening, onderhoud, mobiliteit is in de meeste steden beperkt of ad-hoc. De inhoudelijke meerwaarde van GIS voor wijkwerking, opvang, zorg, ... blijft zo meestal onderbenut. Aangezien het gebruik op dat vlak beperkt is, is de opbouw van geodata-sets voor deze beleidsthema's ook beperkt. Ook het omgekeerde geldt: een gebrek aan geodata remt de valorisering en gebruik. Het doorbreken van deze cirkel vergt voor de GIS-dienst een investering in tijd en middelen die niet steeds voorhanden is.

Ook in steden waar wel een uitgebreidere geodata-set van voorzieningen op structurele basis (via geoloketten of via verantwoordelijke antennes in andere diensten) wordt bijgehouden en geactualiseerd, blijft de onderbenutting van het analytisch potentieel van GIS een knelpunt.

Voor GIS geldt de **conclusie** dat de equipering van de steden qua ICT- infrastructuur en operationeel gebruik ervan voor concrete toepassingen en beheer van openbaar domein vrij goed zit. Dit betekent niet dat dit steeds geïntegreerd en structureel voor alle beleidsdomeinen aanwezig is in alle steden, maar wel dat in alle steden hiervoor een fundamentele basis gelegd is. Ook de kennis om analytisch met GIS aan de slag te gaan, is in meerdere mate aanwezig. Het potentieel aan meerwaarde van GIS voor beleidsvoorbereidende informatie en analyse blijft echter on(der)benut. De redenen hiervoor zijn - naast een onderbestaffing en hoge werkdruk omwille van decretale opdrachten van de GIS-dienst - dat een horizontale verzameling en structurele bijhouding van geografische data over alle beleidsdomeinen heen nog een proces in wording is.

Vaak is het nodig om de vicieuze cirkel te doorbreken:

- waarbij weinig gegevens van beleidsdomeinen buiten ruimtelijke ordening geografisch gevaloriseerd worden
- er weinig kennis is van de mogelijkheden van GIS in die beleidsdomeinen waardoor er geen nood gevoeld wordt om hun data geografisch te valoriseren

Hiervoor is duidelijk meer nodig dan een performant GIS-systeem alleen. De stap van data naar structureel bijgehouden geografische gegevens dient voor verschillende beleidsdomeinen nog genomen te worden alvorens de volgende stap naar een goede kennisopbouw kan gezet worden. Het meer centraal positioneren van de GIS-dienst is hiervoor misschien niet steeds noodzakelijk maar kan dit faciliteren.

2.3.2.2.3 Koppeling van voorzieningen en bevolking

Ten eerste is het niet steeds zo dat van voorzieningen van kinderopvang, onderwijs, ouderzorg structureel of ad-hoc geodata-lagen worden aangemaakt of bijgehouden. Dit type van beleidsthema's zit voor de meeste steden nog niet standaard in de scope van de werking van de GIS-dienst voor een structurele bijhouding. Bovendien is het niet steeds een eenvoudige zaak om van bovenlokale administraties en ook eigen diensten de geografische gegevens van voorzieningen te krijgen of te laten bijwerken op een doorheen de tijd uniforme wijze. Dit vergt een structureel horizontale werking waarbij diensten zelf de verantwoordelijkheid nemen om hun eigen gegevens binnen de organisatie volgens een afgesproken uniform formaat te delen.

Ten tweede is een koppeling van de bevolking op het geografische niveau op zich meestal minder problematisch omwille van de koppeling op adresbasis, maar zijn er andere specifieke problemen.. Bij de geografische koppeling van de bevolking is er enerzijds een grote variatie aan mogelijkheden zijnde adres, statische sector, wijk (welke wijkindeling?) die al naargelang de doeleinden kunnen verschillen. Het blijkt daarbij niet steeds een evidentie om tot concrete definities van afbakeningen te komen voor verschillende doelgroepen en voorzieningen. Anderzijds dient het geografisch in kaart brengen van de bevolking voor een koppeling met voorzieningen idealiter te gebeuren op selecteerbare kenmerken (leeftijd, gezinstype,...). Dit laatste vergt dan weer de mogelijkheid en kennis om dit type van verrijkingen op de eigen bevolkingsgegevens te kunnen uitvoeren (zie boven 2.3.2.2.1 p.24). Vaak is dit dan beperkt tot de gebruikelijke set van demografische kenmerken (leeftijd, geslacht, nationaliteit,) of soms enkel tot op het niveau van het aantal bewoners. Voor verschillende steden is in het GIS-systeem op buurt- en/of adresniveau een koppeling of upload van de bevolking met een beperkte set van kenmerken voorzien.

In een meerderheid van de steden is tenslotte de technische GIS-infrastructuur en kennis aanwezig om capaciteit met voorzieningen geografisch te koppelen (indien de gegevens beschikbaar zijn), en voorzieningen ruimtelijk te koppelen aan de bevolking in de buurt, omgeving, perimeter, ... Dit gebeurt echter meestal niet structureel of continu. De vaststelling is wel dat in die steden met specifieke urgente capaciteitsproblemen en beleidsvragen van bijvoorbeeld kinderopvang of onderwijs effectief de inspanning werd gedaan om deze geografische koppelingen ad-hoc op te leveren en in kaart te brengen.

2.3.2.3 III-C

Wordt binnen de steden de vertaalslag gemaakt van demografische ontwikkelingen naar de noodzaak aan (bijkomende) voorzieningen? Hoe pakt men het in kaart brengen van de nood aan toekomstige voorzieningen (en de evolutie daarin) aan?

IV.

En wat met de langere termijn: wordt er gedacht aan voorzieningen waarvan de bestemming/het gebruik in de tijd ook kan wijzigen?

IV.

Sturen steden signalen naar de bovenlokale overheid inzake vereiste capaciteit bij toekomstige voorzieningen? Welke vorm kennen die signalen: persoonlijke contacten, brieven, onderbouwde dossiers,....?

Steden met een capaciteitsproblematiek kennen en bestuderen dit, ook al is er geen meet&weet-cel. Ze doen dit zowel in een beleidsvoorbereidend kader als (her)gebruiken deze studies en omgevingsanalyses als 'lobby'-instrument.

In die steden met een effectieve demografische druk, met impact op wachtlijsten, capaciteitstekorten is er geïnvesteerd in de aankoop van studies (omgevingsanalyses, behoeftestudies, rond onder meer kinderopvang en onderwijs) of heeft men dit met de eigen studiedienst of decentraal binnen de betrokken diensten gedaan. Vaak met een behoorlijke kwaliteit van onderzoek en inzicht.

Het is dus zeker niet zo dat steden die met capaciteitsproblemen in kinderopvang, scholen, ouderzorg, sociale huisvesting, ... kampen geen kennis opgebouwd hebben van wat, waar, hoeveel,

In de meeste gevallen gebeurt dit echter post-factum en had men deze zaken niet steeds zien aankomen (zie verder aanbeveling met betrekking tot prognoses). De bevolkingsprognoses van SVR zijn ondertussen wel goed gekend in de steden. En er is zeker een vraag bij de steden om een update hiervan te krijgen. We gaan verder in dit rapport nog in op de vragen die de steden daarover stellen. Tenslotte stelden we vast dat in het kader van woonbehoeftenstudies die een aantal steden in het verleden lieten uitvoeren er wel degelijk voor en door de steden bevolkingsprojecties werden uitgevoerd. Meestal bleef het gebruik hiervan beperkt tot de sector woonpatrimonium en ruimte en was niet steeds de gewoonte of reflex aanwezig deze mee te nemen naar andere beleidsdomeinen.

Het in kaart brengen van deze problematiek en het beleidsvoorbereidend werk blijft in de meeste steden, ondanks de inspanning die geleverd worden, wel ad-hoc en meestal gericht op de sectorale problematiek. Hiermee bedoelen we dat het beleidsvoorbereidend werk rond capaciteitsproblemen met een demografische oorsprong niet noodzakelijk doorgetrokken wordt naar aanverwante beleidsdomeinen.

Naast het feit dat het lokale bestuur zichzelf wil informeren over de capaciteitsproblematiek om deze gericht te kunnen aanpakken, is er nog een andere belangrijke verklaringsgrond voor een veelheid aan diverse studies (uitbesteed en/of intern opgemaakt) over capaciteitsproblemen. Het gaat daarbij met name over de dossieropbouw naar hogere overheden en administraties met het oog op een betere financiering en subsidiering om deze problematiek aan te pakken.

Op dit vlak zijn er echter zeer duidelijke pijnpunten die bijna zonder uitzondering in alle steden naar boven komen:

- i. Federale en Vlaamse normeringen zijn niet aangepast aan de lokale of stedelijke realiteit en zijn niet transparant.⁴
- ii. De gegevensdeling van hogere administraties naar het lokale niveau is beperkt tot niet bestaande, vaak fragmentarisch en niet eenvormig. Op dit vlak blijkt privacy vaak een formeel struikelblok. Hierdoor moeten lokale overheden nog meer investeren om deze kennis en gegevens zelf of via externen te laten opmeten, in kaart te brengen en in te kopen of toch los te krijgen van de hogere overheden.⁵
- iii. Elke stad maakt of koopt dergelijke studies naar eigen inzicht en vermogen, de cumulatie van de kosten voor de diverse studies zorgen in elk geval voor een behoorlijk kostenplaatje. Onderlinge

⁴ Bijvoorbeeld: Het hanteren van de Barcelonanorm op Vlaams niveau in verband met kinderopvang komt niet steeds overeen met normeringen en doelen die steden zichzelf stellen (o.a. op basis van eigen behoeftestudies). Voor de capaciteitsbehoeften en normering in het basisonderwijs is het niet steeds duidelijk hoe deze berekend en toegekend worden, en op welke basis de bestaande capaciteit wordt bepaald. Zowel voor kinderopvang als voor het basisonderwijs stelt zich de vraag op welke manier op het Vlaams niveau al dan niet rekening gehouden wordt met de invulling van de voorzieningen in de rand gemeenten en de mogelijk druk die dit geeft op randstad. Voor beide geldt ook dat de normeringen en berekeningen vanuit het Vlaams niveau bijna steeds toegepast worden op het volledige grondgebied waardoor de facto abstractie gemaakt wordt van de grote van het stedelijk grondgebied waarbinnen sterke verschillen kunnen bestaan met betrekking tot de capaciteit van wijk gebonden voorzieningen zoals kinderopvang en basisonderwijs.

⁵ Vanuit verschillende steden kwam het signaal dat het LOP dat vanuit het GOK-decreet verantwoordelijk is voor de omgevingsanalyse geen of onvoldoende toegang krijgt tot basisgegevens en informatie vanuit het departement onderwijs van Vlaanderen. Daarbij werd in bepaalde gevallen vastgesteld dat het online platform voor gegevensdeling dat recent werd opgestart in eerste instantie enkel toegankelijk is voor de directies van de scholen en niet voor de lokale overheid die een regie wil voeren met betrekking tot de behoeften van onderwijsvoorzieningen voor haar bevolking. Een ander voorbeeld was er met betrekking tot sociale huisvesting waar het moeilijk bleek om eenduidige cijfers te pakken te krijgen.

afstemming tussen steden (mogelijk omwille van de concurrentieposities met betrekking tot de financiering) is geheel afwezig.

- iv. Het effect of impact van het documenteren van de eigen capaciteitsproblematiek in dossiers naar hogere overheden is erg beperkt.

Bovenstaande werkwijze zorgt ervoor dat bij de bovenlokale overheden en administraties een amalgaam aan verschillende cijferdossiers binnenkomt, die daarenboven vaak niet gebaseerd zijn op dezelfde gegevens en berekeningsmethoden die deze administraties zelf ter beschikking hebben en hanteren. Uiteindelijk faciliteert dit studiewerk van de lokale overheden geen betere financiering omdat het:

- geen basis van objectieveerbare vergelijkingsgrond biedt om er een budgettaire verdeling op te baseren door de hogere overheden
- geen eenduidige afgestemde aanzet biedt tot aanpassing van specifieke normeringen voor lokale stedelijke problematieken.

Dit betekent echter niet dat omgevingsanalyses over capaciteit van voorzieningen niet nodig en nuttig zijn voor de lokale overheden. Voor de meeste steden zijn ze, zo blijkt, immers effectief de concrete aanzet tot het opnemen van de problematiek in het bestuursakkoord, opzetten van eigen programmatie, het gericht faciliteren van privaat of publiek-privaat initiatief, de uitbouw van haar regierol naar andere stakeholders, inzicht krijgen in de geografische spreiding van aanbod en vraag,

De indruk bestaat bij de steden dat bovenlokale administraties of niet over de capaciteit en kennis beschikken om de lokale overheden juiste gegevens te bezorgen of weigerachtig zijn om deze te delen omdat ze vrezen op die manier de dossiers te voeden die de regelgeving en financiering van die administratie in twijfel trekt.

Enerzijds wordt het lokaal beleidsvoorbereidend werk voor een verfijnde behoeftescanning bemoeilijkt door de beperkte gegevensdeling van hogere administraties naar het lokale niveau en anderzijds dat lokale cijferdossiers, bedoelt om de eigen specificiteit naar de hogere overheden aan te tonen, weinig (budgettaire) effect ressorteren.

Algemeen gesteld zou er het best (nu hypothetische gesteld) een scheiding moeten kunnen bestaan tussen beide doelstellingen:

- Enerzijds informatie en gegevens delen(!) naar de lokale overheid om de problematiek in kaart te kunnen brengen en daarmee lokaal beleidsmatig aan de slag te gaan.
- Anderzijds het kunnen aanspreken van een soort 'bemiddelaar' of de oprichting van 'een negotiatieplatform' binnen de hogere administratie om op basis van betere, gepaste en transparant vergelijkbare parameters voorzieningen te kunnen (voor-) financieren of subsidiëren.

2.4 Resultaten afgeleide onderzoeksvragen

Het onderzoek- en analysekader van dit verkennend onderzoek brengt vooral de huidige praktijk en werking van het stedelijk beleid rond demografie en de capaciteitsproblematiek in beeld. Bij aanvang van dit onderzoek werden enkele afgeleide onderzoeksvragen opgenomen die te maken hebben met interne en externe randvoorwaarden en kritische succesfactoren.

2.4.1 Intern organisatorisch: de randvoorwaarden en kritische succesfactoren voor de opmaak van onderbouwde bevolkingsrapportages, prognoses en programmatie

2.4.1.1 Enkele vaststellingen en resultaten uit het veldwerk.

2.4.1.1.1 Beleidsvoorbereiding zonder meet&weet-cel

In dit onderzoek was de toetssteen in welke mate steden hun beleid van planning en programmatie beleidsvoorbereidend onderbouwen met het in kaart brengen van demografie (en prognose) in relatie tot hun voorzieningen (en capaciteit). Tegelijkertijd gingen we de werking van een meet&weet-cel (of studiedienst) en GIS-dienst (of GIS-coördinator) binnen de organisatie na.

Een meet&weet-cel of studiedienst is bij een meerderheid van de centrumsteden niet aanwezig. Dit betekent in geen geval, dat deze steden geen beleidsvoorbereidend werk rond de capaciteitsproblematiek doen. De mate waarin steden dit onderzoeken, staat grotendeels in relatie tot de grootteorde en beleidsurgentie van de capaciteitsproblematiek en heeft minder te maken met de mate van organisatorische equipering van de stedelijke organisaties met een meet&weet-cel of studiedienst of de mate waarin de GIS-cel is uitgebouwd. Dit betekent tegelijkertijd dat dit type van onderzoek meestal ad-hoc, post-factum en sectoraal gebeurt. Binnen een bepaalde dienst stelt men problemen vast en initieert men al dan niet met ondersteuning van de GIS-dienst onderzoek dat ofwel binnen die dienst gedaan wordt, of uitbesteed wordt aan een onderzoeksbureau of universiteit. De kennis die op deze manier wordt opgebouwd wordt vervolgens hoofdzakelijk gebruikt voor de diagnose en remediëring van de specifieke problemen, vaak zonder een kennisdeling naar andere beleidsdomeinen.

De vraag of steden met een meet&weet-cel of studiedienst meer proactief en sector overschrijdend tewerk gaan met betrekking tot de capaciteitsproblematiek is op basis van dit onderzoek moeilijk te bevestigen. Enerzijds omdat de steden waarin dit in zeker mate het geval is, dit waarschijnlijk eerder met de grootteorde van de stad en hun schaalvoordeel te maken heeft (met name een uitgebouwde centrale studiedienst met GIS en Statistiek) en anderzijds omdat de cases met een kleine meet&weet-cel tegelijkertijd die steden zijn zonder een al te grote beleidsurgentie rond capaciteit.

In de meeste steden werd echter aangegeven en is men er zich van bewust dat het bestaan van een meet&weet-cel een meer proactief en vooral structureel en sector overschrijdend beleidsvoorbereidend onderzoek en kennisdeling kan faciliteren. Dat geldt ook voor beleidsvoorbereidend onderzoek en omgevingsanalyses die los staan van de capaciteitsproblematiek. Het is daarom niet verwonderlijk dat de oprichting of ontwikkeling van zo een meet&weet-cel waar deze nog niet bestaat terug te vinden is in de desiderata van beleidsmemoranda en plannen van reorganisatie.

Uit ons onderzoek bleek dat in nogal wat steden vragen bestaan over een goede manier, format en competenties om zo een meet&weet-cel op te starten. Op dit vlak is niet zoveel ervaring. Daarbij is het duidelijk dat een uitbouw van een meer uitgebreide studiedienst zoals die in de 2 grote Vlaamse steden bestaat niet zomaar als een toepasbaar model kan worden beschouwd. Tegelijkertijd maakt de ervaring met ad-hoc studies over de capaciteitsproblemen in de steden duidelijk dat het verzamelen van eigen gegevens en zeker ook het verkrijgen van gegevens van bovenlokale administraties een grote werklust met zich meebrengt. De slaagkansen en de efficiënte werking van een kleinschalige meet&weet-cel hangen dus in grote mate af van een goed intern stadsbrede data- en informatiebeheer enerzijds en een goede en op maat aanvraagbare gegevenstoelevering van hogere overheden, administraties en andere bovenlokale studiediensten en databanken. De signalen die we daarover kregen in het onderzoek van bestaande kleine meet&weet-cellen in de steden bevestigen deze stelling. Voor een kleinschalige meet&weet-cel is het haast onmogelijk om naast haar eigenlijke opdracht van beleidsvoorbereidend onderzoek en omgevingsanalyse zelf ook in te staan voor het creëren van de kritische randvoorwaarden daarvan:

- een intern gestructureerd en afgestemd data- en informatiebeheer
- afhandeling van verschillende (vaak ingewikkelde) procedures en (vaak moeilijke) onderhandelingen met hogere overheden om gegevens op maat van de lokale beleidsvragen te bekomen.

2.4.1.1.2 GIS onderbouwt en faciliteert beleidsvoorbereiding met meer dan enkel geografische informatie

In steden zonder meet&weet-cel is de GIS-dienst vaak het aanspreekpunt indien het over gegevens en statistieken gaat. Dit lijkt vreemd, maar is het niet.

In verschillende steden is er een GIS-coördinator en/of GIS-dienst aan de slag m.b.t. operationele en soms ook strategische zaken zoals stadsplanning, ruimtelijke ordening, mobiliteit, parkeerbeleid en dergelijke. De verwachtingen en decreten met betrekking tot ruimtelijke ordening en de regelgeving van AGIV m.b.t. basisreferentielagen en CRAB maken het investeren van steden in een GIS-coördinator en GIS-dienst (indien deze al niet aanwezig was) de laatste tijd een must, al is dit vaak in een vrij krappe bezetting.

GIS is praktisch gezien onlosmakelijk verbonden met de ICT-infrastructuur van de stad. Dit omwille van de specifieke vereisten die GIS op dit vlak stelt, waardoor de GIS-dienst vaak rechtstreeks met de ICT-dienst gelinkt is of er duidelijke banden zijn tussen beiden. De GIS-dienst en/of GIS-coördinator hebben vanuit hun functie en doestelling en omwille van hun link met ICT (al dan niet binnen dezelfde dienst) een vrij goed zicht en overzicht van verschillende databanken en gegevenssystemen in de stad, alsook van linken met databanken daarbuiten RR, AGIV, CRAB, Geowebsservices, ed.

Dit maakt dat GIS-diensten en de GIS-coördinator vaak het beste op de hoogte zijn van het gegevensbeheer in de organisatie. Het gaat daarbij niet alleen over een soft of hardware kijk erop zoals de ICT dienst zelf, maar ook inhoudelijk. Hieruit volgt vaak automatisch dat de GIS-dienst buiten haar kerntaak ook een (ad-hoc) aanspreekpunt wordt wanneer het gaat over statistische dataverzameling en -verwerking.

Dit wordt ook nog eens versterkt door het feit dat vanuit de stadsmonitor, de vraag komt voor het aanleveren van GIS-indicatoren, waarbij tussen de steden onderling afspraken gemaakt worden m.b.t. eenvormigheid van de analyse.

Met andere woorden in verschillende steden is de GIS-dienst, (hoe klein ook in bezetting) bij gebrek aan een centrale meet&weet-cel, vaak diegene met het beste technische en inhoudelijke helikopterzicht op de beschikbare gegevens van de stad. (al is dit tegelijkertijd soms ook fragmentarisch aangezien er vaak minimaal een geografische link voor een gegevensbank dient te zijn om door de GIS-dienst opgepikt te worden).

Hierop zijn uiteraard ook uitzonderingen. Indien de GIS-dienst zich voornamelijk binnen de diensten van ruimtelijk ordening, openbaar domein, mobiliteit situeert is deze 'gegevensbrug'-functie van de GIS-dienst vaak minder uitgesproken.

In de meeste steden beschikt de GIS-dienst over de instrumenten en knowhow om eenvoudige tot geavanceerde geografische analyses te kunnen uitvoeren (bereik-, tekortzones, recruteringspatronen,...). Meestal is dit echter een ad-hoc taak en geen structurele opdracht. Enerzijds omwille van de tijd die gaat naar het in orde brengen van de basisgegevens en GIS-infrastructuur (bv. basisrefentielagen en CRAB) en anderzijds omdat de mogelijkheden van GIS bij andere diensten meestal niet goed gekend zijn. GIS wordt te vaak door andere diensten gereduceerd tot diegenen die 'kaartjes' kunnen maken, wat de mogelijkheden van GIS onterecht reduceert tot het visualiseren van data op kaart.

In een beperkt aantal steden (Gent, Antwerpen en recent Aalst) zitten GIS (centrale dienst) en Studiedienst (omgevingsanalyse) samen in één dienst of afdeling. Inhoudelijk is dit een sterke combinatie aangezien geografische en alfanumerieke databanken en analysemethodes op die manier optimaal samen kunnen gaan en elkaar versterken. Ook daar en dan blijven een aantal kritische randvoorwaarden gelden : kwalitatief beleidsvoorbereidend onderzoek, is pas mogelijk indien er een intern gestructureerd en afgestemd data- en informatiebeheer is dat niet als geheel bij het takenpakket van de meet&weet-cel hoort (zie punt 3.3 p.46).

Voor steden waar reeds een afzonderlijke meet&weet-cel en een afzonderlijke GIS-dienst is, bleek tijdens het veldwerk dat de wederzijdse kennis van de gegevens en methoden soms beperkt is. Een vereenvoudigd typevoorbeeld (geo-eiland & data-eiland) daarvan is dat de omgevingsanalist zich bezig houdt met beleidsscanning voor het bestuur en socio-demografische input geeft aan wijkwerking en los daarvan anderzijds de GIS-dienst bezig is met het in orde brengen van de infrastructuur, adressen CRAB, en basislagen nodig voor ruimtelijke ordening, onderhoudsdienst, mobiliteit,... Hier liggen eenvoudige kansen voor optimalisatie door een betere samenwerking, kennisdeling en mogelijk op termijn bundelen van krachten voor de hand.

2.4.1.2 Synthese van de vaststelling op basis van een typologie.

Op basis van de het onderzoek probeerden we een indeling te maken van de wijze waarop GIS en een meet&weet-cel of statistische dienst ingebed zijn in de organisatie. We kwamen daarbij tot de volgende typologie.

- “Type A”: Statistische dienst & GIS samen centraal in de organisatie
- “Type B”: Afzonderlijk Statistische & GIS-diensten
- “Type C”: Enkel GIS-dienst die is ingebed bij ICT (“Type C.a.”) of Ruimtelijk ordening e.a. (“Type C.b.”)

TYPE A

De groep “Type A” bestaat uit de 2 grootste Vlaamse steden en één stad die recent opstartte. Voor nog een bijkomende stad zit dit in de planning door een opwaardering van de huidige centrale GIS-werking met een statistische poot. De schaalgrootte van de eerste twee heeft er in de loop der tijd toe geleid dat de statistische diensten en GIS-dienst mettertijd meer centraal in de organisatie werden gepositioneerd en vervolgens werden samengebracht.

Het centraal samenbrengen van GIS en statistiek (omgevingsanalyse) heeft evidente voordelen met betrekking tot de afstemming van alfanumerieke gegevens en geo-data en leidt tot een wederzijdse verrijking ervan. Bij het ontsluiten van gegevens en in het analyseproces kunnen daar waar nodig en nuttig gemakkelijker linken worden gelegd en zo een wederzijdse verrijking van de resultaten bekomen worden.

Ook de centrale inbedding van beide diensten biedt voordelen met betrekking tot een meer horizontale werking en het gebruik en hergebruik van (geo-)gegevens van het ene beleidsdomein ten behoeve van het andere. In het kader van dit onderzoek denken we dan bijvoorbeeld aan het verbinden van aspecten van demografie, kinderopvang, basisonderwijs,...

Tegelijkertijd heeft een te centrale werking van beide diensten ook een keerzijde. De kennis en voorkennis die nodig is voor een correcte studie en analyse van elk specifiek beleidsdomein en thema met de nodige details en nuances zijn niet zomaar aanwezig binnen of overdraagbaar naar een centrale GIS-dienst of studiedienst. Het beleidsvoorbereidend onderzoek, statistisch databeheer en geografische analyse kan niet zomaar losgekoppeld worden van de specifieke specialisaties van de afzonderlijke diensten. Centralisatie van GIS en Statistiek brengt een optimalisatie van de analyse en onderzoekscapaciteit met zich mee maar levert een hogere werklast met betrekking tot afstemming en kennisdeling met zich mee.

TYPE B

In twee steden is er een afzonderlijke GIS-dienst en meet&weet-cel. Voor beide steden geldt dat deze diensten met een zeer beperkte personeelsinvulling werken. In bepaalde gevallen is deze lager dan één volledige VTE als het op de kerntaken van de werking van deze diensten aankomt. De GIS- dienst is in deze steden ingebed in de ICT- dienst of technische dienst, de meet&weet-cel is daarbij meer actief in het socio-economische spectrum van het stedelijk beleid (wijkwerking, tevredenheidsonderzoek, stadsmonitor werkloosheid,...). Over het algemeen werken deze diensten rond specifieke zaken samen of is er bijvoorbeeld ondersteuning vanuit de GIS-dienst voor het geo-refereren of in kaart

brengen van een aantal zaken. Gezien de werklast van aanvragen van omgevingsanalyses en beleidsvoorbereidend werk enerzijds en de werklast van bovenlokale verplichtingen met betrekking tot GIS anderzijds, is het niet altijd evident om in dit kader tot een structurele synergie of samenwerking te komen.

TYPE C

In de andere steden is steeds een GIS-coördinator of GIS-dienst aanwezig, deze is ofwel ingebed bij ICT ("Type C.a.") of ruimtelijk ordening e.a. ("Type C.b"), of een mengvorm waarbij bv. de GIS-dienst hiërarchisch bij ICT zit maar fysiek op de werkvloer van ruimtelijke ordening geplaatst is.

De opvallende conclusie die we voor deze steden maakten (zie boven punt 2.4.1.1.2 p.32) is dat in deze steden de GIS-dienst vaak mee de rol opneemt van statistisch databeheer en het (ad-hoc) ondersteunen van beleidsvoorbereidend onderzoek. Op deze manier wordt de GIS-dienst ondanks haar decentrale positie mee ingezet voor een horizontale werking en beleidsvoorbereiding.

Tegelijkertijd registreerden we daarbij ook de nadelen die vanuit de GIS-diensten gerapporteerd werden over deze decentrale positie:

- I. De GIS-dienst rapporteert naar en wordt beoordeeld door een eerder technische directie. De doelstelling daarvan is meestal operationele uitvoering of het technisch faciliteren van andere diensten en ligt minder in het inhoudelijk en beleidsmatig ondersteunen van het beleid. Hierdoor is het niet steeds mogelijk voor de GIS-dienst om van deze zaken werk te maken.
- II. In meerdere steden vonden we voorbeelden waarbij besparingen in ICT of technisch ondersteunende diensten een negatieve impact hadden op de werking van de GIS-dienst waardoor de mogelijkheden die GIS biedt met betrekking tot de ondersteuning van inhoudelijk beleidsvoorbereidend werk nog meer onder druk komt te staan.
- III. Door de decentrale inbedding van de GIS-dienst is het moeilijk om de vicieuze cirkel te doorbreken waarbij de mogelijkheden van GIS onderbenut worden omdat ze te weinig gekend zijn, waardoor de GIS-werking niet gestimuleerd wordt tot bijhouding van geografische gegevens en analyse van andere beleidsthema's, waardoor de GIS-werking geen bekendheid krijgt bij andere beleidsthema's.

2.4.1.3 Beknopte SWOT analyse van organisatorische keuzes bij de inbedding van GIS en statistiek

De **sterkte** die voor alle steden geldt, is de aanwezigheid van een GIS-dienst die in de mate dat ze daartoe de tijd en middelen krijgt al feitelijk of potentieel in staat is om onder meer één van de onderzoeksonderwerpen in deze studie - het in kaart brengen van voorzieningen en hun capaciteit en de koppeling met de bevolkingsgegevens - tot een goed eind te brengen. In steden waar reeds een meet&weet-cel aanwezig is, kan een tijdsinvestering in de samenwerking en wederzijdse versterking van de GIS-dienst en meet&weet-cel ons inzien een rijke synergie bieden voor inhoudelijk beleidsvoorbereidend werk.

De **zwakte** die voor alle steden met of zonder centrale studiedienst of kleine meet&weet-cel, met een uitgebreide of eerder een beperkte GIS-werking geldt is:

- ten eerste dat vaak een gestructureerd intern data- en informatiebeheer ontbreekt. De verschillende manieren en moeilijkheden bij de steden om bijvoorbeeld een gestructureerd zicht op en ontsluiting van de eigen bevolkingsgegevens te bekomen is hiervoor exemplarisch
- Ten tweede is er de gebrekkige en moeilijke toegang tot gegevens van bovenlokale overheden, op maat van lokaal beleidsvoorbereidend onderzoek

Met uitzondering van het schaalvoordeel van de studiediensten van de 2 grote steden maken bovenstaande twee elementen de opstart en de feitelijke efficiënte werking van een meet&weet-cel in de steden niet eenvoudig. Meer dan de helft van de werktijd van een kleine cel kan dan opgaan in het verzamelen en afwerken van (interne of externe) procedures om aan gegevens te geraken.

Indien er door interne en externe ondersteuning (bv vanuit Vlaamse of provinciale studiediensten) aan de kritische voorwaarden van een betere toegang tot gegevens voldaan wordt, bestaan er ons inzien in de meeste steden **opportuniteiten**. Op basis van de bestaande GIS-werking, die in meerdere gevallen naast de geografische component vaak ook al ervaring heeft met statistisch databeheer en -verwerking, kan met een beperkte investering doorgeschakeld worden naar een uitbreiding hiervan met een meer statistische poot.

Als **bedreiging** kan vooral gewezen worden op de verwachting of het uitgangspunt dat een GIS-dienst en meet & weet-cel in de organisatie verantwoordelijk zijn voor het globale data- en informatiebeheer. Een GIS-dienst en statistische dienst doen in essentie aan geografisch en statistisch databeheer, en ondersteunen daarbij het databeheer en informatiebeheer van de organisatie, waarbij dit laatste niet tot opdracht of verantwoordelijkheid van de GIS-dienst kan gemaakt worden. De scope van een beleidsondersteunende GIS- en statistische dienst is ten slotte om data op te trekken tot informatie ten behoeve van beleidsvragen en beleidsvoorbereidend werk. Het gaat daarbij in de meeste gevallen over omgevingsdata. Data en informatie als geheel omvat immers veel meer, zoals ook documenten, referentiedata, masterdata. En het omvat daarbij ook het ganse scala aan handelingen en procedures die gelinkt zijn met data governance, data architecture, data development, data security, data operations, data quality, en ook business intelligence. Het spreekt voor zich dat de focus van een meet&weet-cel met een beleidsvoorbereidende doelstelling een bepaald type data voor ogen heeft.

Om duidelijk te maken dat data(en informatie)management niet enkel binnen de opdracht van een weet&weet-cel kan zitten, geven we hieronder een tiental aspecten weer die daaronder moeten begrepen worden:

- I. Data 'governance': (planning, supervisie en controle): Dit betekent een doortastende coördinatie met een onderbouwde visie en de opmaak van een beheersplan. Welke gegevens, welke informatie is met welke volledigheid, accuraatheid, aggregatieniveau voor wie, op welk niveau van de organisatie en met welke frequentie ter beschikking.
- II. Data (ICT) architectuur: ICT vormt een structureel onderdeel van de organisatie, het geeft de bouwstenen en de technologie om aan data en informatiebeheer te doen. ICT architectuur vormt een onderdeel van data- en informatiemanagement in de zin van een technisch instrument. Een ICT architectuur op zich staat echter niet garant voor een goed data- en informatiemanagement.

- III. Data ontwikkeling: analyse, ontwikkeling, opmaak, testen, inzet en onderhoud,...
- IV. Data 'security': verzekeren van privacy, confidentialiteit en passende toegang,... Vergt een combinatie van ICT, deontologie en gemandateerde rolverdeling binnen de organisatie.
- V. Beheer van referentie en unieke-data: opzetten van unieke gevalideerde bronnen, en de opmaak van een afgestemde gegevensstroom qua update, referentie en koppeling met deze unieke bronnen.
- VI. Beheer ongestructureerde bronnen: Documenten en inhoud hoe opslaan, beschermen, indexeren en toegankelijk maken.
- VII. Data kwaliteit: definiëren, monitoren en verbeteren van datakwaliteit.
- VIII. Meta-data: documentatie over de data en informatie.
- IX. Datawarehouse en BI (Business Intelligence): Toegang tot gegevens voor rapportage en analyse die besluitvorming ondersteunen.

Met betrekking tot dit laatste aspect BI werd tijdens dit onderzoek in verschillende steden nota gemaakt van het feit dat de invoering van het BBC (Beleids en Beheerscyclus) zeer vaak moeizaam verloopt. Eén van de oorzaken hiervan is mogelijk toe te schrijven aan het feit dat BI het sluitstuk en de bovenbouw vormt van een data- en informatie management. Zonder een kwalitatieve onderbouw van alle andere aspecten van een goed data- en informatiebeheer is de uitwerking van BI en bij uitbreiding een BBC een moeilijke (ad-hoc) oefening.

2.4.2 Externe randvoorwaarden en kritische succesfactoren

2.4.2.1 *Gegevensdeling door hogere overheden en andere instanties: privacy issues.*

2.4.2.1.1 Het belang en de noodzaak van gegevensdeling door hogere overheden

Vooraleer in te gaan op de specifieke problematiek en mogelijke oplossingspistes voor de patstelling die in verschillende steden wordt vastgesteld met betrekking tot de problematiek van gegevensdeling, willen we kort duiden waarom bovenlokale overheden een belangrijke unieke bron zijn van lokale gegevens en waarom deze gegevensdeling best niet te generiek en restrictief wordt opgevat.

1. Uniek Bron: Bovenlokale overheden, administraties en andere instanties treden regelgevend, normerend en subsidiërend op voor tal van lokale voorzieningen. In dat proces verzamelen ze quasi volledige en unieke sets van gegevens over die voorzieningen en hun gebruikers. Voor onderwijs gaat het dan bijvoorbeeld over kenmerken van leerlingen, kernmerken van de leerkrachten, kenmerken van de scholen, of voor kinderopvang in bepaalde mate over de kenmerken van de opvangplaatsen, kenmerken van de ouders zoals inkomen, en van de kinderen zelf.
Lokale overheden hebben in meeste gevallen geen of slechts een partieel zicht op deze gegevens (bv enkel van het stedelijk onderwijs, of enkel van de stedelijke kinderopvang, of enkel van dat deel van de voorzieningen waarin ze zelf subsidiërend optreden).
Voor steden zou het nogmaals opvragen van deze gegevens teveel werk en nodeloze kosten vragen.

Voorbeelden van gegevens die nuttig zijn voor lokaal beleidsvoorbereidend werk :

- Wat zijn de rekruteringszones van onze scholen wanneer men een criterium van afstand wil invoeren bij het inschrijven in scholen.
 - Wat is het leeftijd profiel en het carrièreverloop van de leerkrachtenpopulatie in onze scholen voor het ondersteunen van een flankerend beleid om meer leerkrachten aan te trekken in het geval van tekorten op de lokale arbeidsmarkt.
 - In welke mate wordt gebruik gemaakt van de kinderopvang door ouders uit de rand, en wat is hun inkomensprofiel.
2. Bovenlokale opdrachten aan lokale overheden: Naast de regelgeving, normering en subsidiering van lokale voorzieningen, geven hogere overheden in dit kader bovendien tal van uitvoeringsopdrachten aan de lokale overheden. Concrete voorbeelden daarvan zijn het Gelijke Onderwijs Decreet (met o.a. LOP) en het nieuwe Inschrijvingsdecreet van het onderwijs. In het geval van het Gelijke Onderwijs Decreet - maar dat geldt ook voor andere voorzieningen met betrekking tot lokaal sociaal beleid - bestaat deze opdracht aan de lokale overheid er precies in om omgevingsanalyses op te maken en te rapporteren. In deze en andere gevallen vergt de goede uitvoering van deze opdrachten een correcte sturing en bijsturing van het uitvoeringsbeleid met lokaal contextualiseerbare cijfers.
- In dit kader is het IMA voor het lokaal gezondheidsbeleid te vermelden als een sterk voorbeeld dat navolging verdient. IMA deed een zeer grote en waardevolle inspanning door het openstellen van hun gegevens in een zeer gedetailleerde interactieve gebruiksvriendelijke statistische website op gemeentelijk en buurtniveau.
3. Flexibiliteit en aanpasbaarheid: Een groot deel van deze gegevens van hogere administraties worden ook door onder andere SVR verzameld en in generieke rapporten of cijferreeksen online gepubliceerd. Deze publicaties zijn nodig en nuttig voor strategische beleidsvoorbereiding en monitoring, maar geven qua specifieke doelgroepen en gebiedsgerichte werking te weinig detail en flexibiliteit om lokaal bruikbaar te zijn. Deze bemerking op de publicaties van SVR en ook de stadsmonitor werden in verschillende steden geregistreerd in het kader van dit onderzoek. Met uitzondering van de online websites en ondersteuning van de provinciale diensten van Limburg en West Vlaanderen zijn de meeste steden op zichzelf aangewezen om voldoende gedetailleerde gegevens op te vragen bij de hogere administraties.

Indien steden gegevens willen verkrijgen op een gedetailleerde en flexibele manier van de voorzieningen en hun gebruikers op hun grondgebied zijn er verschillende mogelijkheden met telkens eigen barrières:

- i. Bij het opvragen van atomaire gegevens komt vaak het probleem van privacy voor.
- ii. Voor het aanvragen van geaggregeerde en gedetailleerde analyses op maat bestaat er bij de meeste bovenlokale administraties niet altijd de analytische knowhow (bv koppeling met GIS e.a.) en zeker niet de capaciteit om hieraan te voldoen.
- iii. Studiediensten en databanken van hogere en intermediaire overheden en instanties geven generieke cijfers maar hebben meestal niet de capaciteit en mogelijkheden, en soms ook niet de toelating qua privacy, om maatwerk voor de steden te kunnen aanleveren.

Voor de verdere bespreking van de laatste 2 punten zie 2.4.2.2.4 p.41

2.4.2.1.2 Gegevensdeling op atomair en gedetailleerd niveau: privacy issues

De privacy wetgeving is de laatste tijd verstrengd. Dit maakt dat lokale overheden - indien ze (atomaire) gegevens over hun eigen bevolking en/of voorzieningen en de gebruikers ervan die binnen andere administraties en hogere overheden geregistreerd worden, willen verkrijgen - een vrij lange en niet zo eenvoudige procedure dienen te volgen om hierover de beschikking te krijgen. Eén van de procedurevoorwaarden daarbij is onder meer het beschikken over een privacy veiligheidsplan dat bewaakt wordt door een zgn. privacy veiligheidsconsulent in de steden. Voor de helft van de steden geldt dat er nog geen privacy-veiligheidsplan klaar is of in de stijgers staat. Dit zet een hypotheek op het bekomen van gegevens van andere instanties en overheden.

Zowel met betrekking tot onderwijs, kinderopvang, sociale huisvesting vonden we tijdens het veldwerk cases in steden waarbij het privacy-aspect een blokkade betekende voor een goede gegevensdeling van andere overheden met de lokale overheden.

In nogal wat steden roepen de zware administratieve procedures en regelgeving met betrekking tot privacy wel wat vragen op. Vaak zijn er sterke restricties die verbonden worden aan het opvragen van geanonimiseerde atomaire data ten behoeve van beleidsvoorbereidend werk, dit laatste is dan ook niet zelden in opdracht van dezelfde bovenlokale overheden. Lokale administraties hebben zelf dagdagelijks te maken met privacy gevoelige informatie (bevolking, GAS, financiële gegevens van heffingen en belastingen) waaraan ook procedures en deontologische codes verbonden zijn. De mate waarin ambtenaren van verschillende beleidsniveaus en administraties elkaar belasten met procedures om gegevens uit te wisselen terwijl ze eigenlijk werken aan dezelfde doelstelling zijnde de uitbouw van efficiënte en kwaliteitsvolle dienstverlening van voorzieningen, heeft iets wereldvreemds.

In dit kader lijkt het niet onoverkomelijk dat hogere overheden lokale overheden zouden beschouwen als mede-eigenaar of medebeheerder van gegevens van de voorzieningen en hun gebruikers op het respectievelijke grondgebied. Uiteraard dienen in dit geval nog steeds privacy-veiligheidsprocedures ingebouwd en voorzien te worden, maar dan wel vanuit een visie van medebeheer. Zeker indien hogere overheden in decreten en wetgeving uitvoeringen van het beleid met betrekking tot deze voorzieningen ten laste leggen van het lokale bestuur heeft een gelijkwaardige kennis en gegevensdeling een goede grond van bestaan.

2.4.2.2 Rol en taakverdeling van de verschillende administraties en overheden bij de opmaak van bevolking statistieken en omgevingsanalyses van voorzieningen

Naast de aanwezigheid en uitbouw van een studiedienst binnen steden zoals dit in de vraagstelling van dit onderzoek vervat zit, dient ook gekeken te worden naar de rol van SVR en de rol van de provinciale 'planningsdiensten'.

2.4.2.2.1 Bevolkingsgegevens

De vaststellingen met betrekking tot demografische gegevens waren op dit vlak opvallend.

- Sommige steden gebruiken enkel het online aanbod van provinciale of Vlaamse en federale diensten om zich te informeren en te documenteren over hun eigen bevolkingsstatistieken en demografische evolutie.
- Sommige steden blijken onvoldoende op de hoogte te zijn van het online aanbod van federale statistische diensten, SVR, ADSEI.
- Andere steden hebben de mogelijkheid omwille van de dienstverlening van de provinciale diensten om bijvoorbeeld wijkgegevens en omgevingsanalyses op maat aan te vragen.
- Sommige steden verwijzen dan weer voornamelijk naar de gemeenteprofielen van Belfius als bron voor bevolkingsstatistieken.
- Een beperkt aantal steden heeft een goede ontsluiting van de eigen bevolkingsgegevens, vaak na een lang proces om dit met de externe toeleveranciers van de bevolkingstoepassing in orde te krijgen, ...

We komen tot de zeer vreemde vaststelling dat er meer dan voor welk ander thema ook (bv werkloosheid met één (online) bron VDAB) bij steden een zeer diverse referentie is naar verschillende bronnen en instanties over de eigen bevolkingsstatistieken en dus precies over die gegevens en data die de gemeenten en steden als corebusiness zelf registreren in hun dagdagelijkse loketwerking m.n. de in-uitschrijvingen, geboorte, sterfte, vreemdelingenregister,....

Eén van de redenen hiervoor is een gebrekkige facilitering van de toeleveranciers van de bevolkingstoepassingen voor de ontsluiting van de eigen gegevens.

2.4.2.2.2 GIS

Met betrekking tot GIS zijn de vaststellingen met betrekking tot de basisgegevens anders. Dit is immers een nieuw domein dat onder impuls van AGIV in volle ontwikkeling is. AGIV heeft decretale regelgeving om als unieke bron te fungeren van het GRB (referentiekaart) en CRAB (adressen) en heeft hiervoor de input en voeding nodig van de gemeenten en steden⁶.

Deze overgang brengt enige spanning met zich mee: enerzijds omdat bepaalde steden in hun huidige werking meer accurate en meer op hun eigen werking toegepaste data en systemen hebben dan die van AGIV en anderzijds omdat steden/gemeenten die nog onvoldoende voorbereid zijn een zware werklast opgelegd wordt om deze gegevens aan te leveren in het format dat wordt opgelegd. Het perspectief op lange termijn is echter een unieke bron met duidelijke rollen en verantwoordelijkheden voor het lokale niveau.

2.4.2.2.3 Voorzieningen

Voor de koppeling van voorzieningen, hun capaciteit en gebruikers zijn de lokale GIS-diensten echter evenzeer afhankelijk van de mate waarin dit al dan niet geo-refereerbaar aangeleverd wordt door hogere overheden en de eigen lokale administratie. Vaak ontbreekt daarbij de tijd en capaciteit om deze bijhoudingen en het geo-databeheer structureel uit te bouwen.

⁶ AGIV is niet van toepassing is op Brussel/VGC. Hiervoor is Urbis de unieke bron.

Op dit vlak bespraken we al in detail de problematiek van de gegevensdeling van hogere overheden in punt 2.4.2.1 p. 37.

2.4.2.2.4 Rol en taakverdeling van de verschillende administraties en overheden

In bijna alle steden wordt de nood gevoeld voor de ontwikkeling of kleinschalige uitbouw van een eigen meet&weet-cel. Daar waar dit nog niet aanwezig is, worden daartoe min of meer concrete plannen gemaakt. De rol van zo een cel wordt voornamelijk gezien in de ondersteuning van het eigen beleidsvoorbereidende werk en de gegevens en informatiedeling over verschillende eigen diensten. Uit de taaklast van de reeds bestaande meet&weet-cellen en studiediensten op lokaal niveau weten we dat een groot deel van het werk in feite bestaat uit enerzijds het verzamelen van gegevens van hogere overheden en instanties en anderzijds de ontsluiting van databanken buiten eigen beheer (o.a. bevolkingsregister). Om deze taaklast beheersbaar te maken en de uitbouw van een kleinschalige meet&weet-cel voor steden rendabel en haalbaar te maken is een betere rol- en taakverdeling van de verschillende overheden en administraties nodig.

Bovenlokale overheden en administraties zouden met betrekking tot doelgroepen of gebiedsgerichte werking in bepaalde gevallen zelf kunnen voorzien in het opmaken van analyses en rapporteringen op maat van de steden. Dit blijkt in de praktijk niet steeds haalbaar en mogelijk om concreet uit te voeren. Al kan het voorbeeld van een ontsluiting van de eigen gegevens op een vrij gedetailleerde, interactieve en flexibele manier zoals van het IMA dit online doet vermijden dat bovenlokale overheden de intake dienen te doen van verschillende gegevensaanvragen en gegevensopzoeken. Een gelijkaardig voorbeeld vinden we met betrekking tot de VDAB werkloosheidscijfers. Een ander voorbeeld daarvan is de Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid waar wel onder voorwaarden van een specifieke procedure en enige voorkennis geaggregeerde gegevens op maat opvraagbaar zijn.

Bovenlokale studiediensten en intermediaire databanken hebben over het algemeen ook niet de mogelijkheden en capaciteit om specifieke vragen van maatwerk van steden en gemeenten te beantwoorden. De gegevens die ze wel ontsluiten worden lokaal vaak als onvoldoende gedetailleerd en niet genoeg op maat van de eigen beleidsvragen ervaren. In 2 provincies vonden we wel voorbeelden van een databank sociale planning die een sterk klantgericht aanbod op dat vlak ontwikkelen. Zeker voor steden met een beperkte of geen eigen uitbouw van een meet&weet-cel is en kan dit een sterke ondersteuning bieden voor het lokaal beleidsvoorbereidend werk⁷.

In dit kader lijkt het toch mogelijk om in een samenwerking van bovenlokale overheden, administraties en studiediensten te komen tot een afgestemd, flexibel, consulteerbaar en klantgerichte aanbod van de gegevens van o.a. lokale voorzieningen en hun gebruikers. Hiervan zijn reeds enkele good practices beschikbaar (IMA, VDAB, Databank Sociale Planning Limburg,...).

⁷ Buiten de scope van dit onderzoek willen we echter ook verwijzen naar het voorbeeld van Nederland. Daar heeft een privéonderneming in samenwerking met de publieke overheden een dienstverlening uitgebouwd waarbij ze bij verschillende bovenlokale en lokale bronnen en andere publieke en private instanties gegevens opvragen, herwerken en tot op gemeentelijk en buurtniveau online (deels tegen betaling, deels gratis) ter beschikking stellen.

2.4.2.3 Afstemming met de gemeentelijke bevolkingsprognoses SVR

De bevolkingsprognoses op gemeentelijk niveau van SVR hebben de problematiek van de toekomstige demografische druk voor de steden vrij duidelijk gemaakt. Een update van deze prognoses is dan ook wenselijk. Zeker omdat de afwijkingen die nu ontstaan met betrekking tot de geschatte verwachte waarden en de geobserveerde waarden bij beleidsmakers soms vraagtekens oproepen. De SVR zou eind 2014 dan ook een nieuwe update van de gemeentelijke prognoses klaar hebben. In alle steden stelden we dan ook vragen naar het gebruik en de verwachtingen met betrekking tot de volgende update van de prognoses.

Voor de volgende oplevering van de SVR gemeentelijke prognoses zijn volgende opmerkingen en aanbevelingen te noteren:

- In een aantal steden hoorden we kritische bemerkingen met betrekking tot de afwijkingen van geobserveerde waarden ten opzichte van de voorspelde waarden. Als gevolg hiervan werd soms de validiteit van de prognoses in twijfel getrokken.
Bevolkingsprojecties zijn per definitie richtcijfers voor de toekomst. Rond de absolute cijfers waarmee ze worden voorgesteld zitten zekere foutenmarges. In de generieke documentatie van de bevolkingsprognoses van de studiedienst wordt dit weliswaar meegegeven, maar misschien te snel vergeten wanneer men (lokaal) met de cijfers aan de slag gaat. Vanuit wetenschappelijk oogpunt lijkt het evident dat men hiermee maar rekening moet houden. Wanneer echter een verwachte stijging van 100 0-3 jarige kinderen een marge tussen de 60 en 140 vertegenwoordigt, heeft deze onzekerheid (een verschil van 80 opvangplaatsen meer of minder) sterke implicaties op het opmaken van planningen en begrotingen. Om de beleidsvoorbereiding te kunnen doen in termen van minimum en maximum scenario's is een betere communicatie over de verwachte foutmarges rond de prognoses nodig, zodanig dat afwijkingen van geobserveerde waarden ten opzichte van de voorspellingen de validiteit van de prognoses niet zomaar in twijfel doet trekken.
- De eerste prognoses van SVR werkten met één vast toekomstscenario. In sommige steden gaat men er daarom bijvoorbeeld van uit dat de daling van het aantal kinderen in 2018 een certitude is. Het gegeven dat deze daling onder meer te maken heeft met het ingebouwde scenario van de prognose die van toepassing is op alle gemeenten is niet steeds duidelijk. Het werken met verschillende scenario's, zeker voor de centrumsteden, kan enerzijds de fixatie op de afwijking van het geobserveerde cijfer met de verwachte waarnemingen wegnemen, alsook de onderliggende hypothesen van de gebruikte scenario('s) transparanter maken.
In de rapportering en de online publicatie van de bevolkingsprojecties van SVR ontbreekt een gebruiksvriendelijke mogelijkheid om een zicht te krijgen op de bevolkingsprognoses van de rand(gemeenten). In principe is het voor de steden wel mogelijk om de gegevens van alle randgemeenten en de omliggende regio zelf op te laden, deze dan samen te stellen en via eigen bewerkingen te aggregeren. Binnen de gemeentelijke profielschetsen van de SVR zou dit in feite standaard opgenomen kunnen worden. Daarin wordt nu enkel de vergelijking gemaakt tussen de bevolkingsevolutie en de prognose van de stad, met de vergelijkbare steden volgens de Belfius indeling en Vlaanderen. De vergelijking tussen de evolutie en prognose van stad en rand wordt daarbij niet zichtbaar gesteld. Voor lokaal beleidsvoorbereidend werk is de vergelijking met de rand minstens zo interessant dan de benchmarking met andere

vergelijkbare steden en Vlaanderen. De databank sociale planning van de provincie Limburg brengt op dit vlak de historische bevolkingscijfers en prognose op een gebruiksvriendelijke manier online zodanig dat men zelf de vergelijkingsbasis uit een menu van randgemeenten kan opmaken (<http://limburg.incijfers.be/>).

2.4.2.4 Ontsluiting van eigen bevolkingsgegevens door lokale overheden in een context van privaat beheerde bevolkingstoepassingen

In de meeste steden blijkt een goede ontsluiting van de eigen bevolkingsgegevens via de externe toeleveranciers van de bevolkingstoepassing problematisch (zie ook 2.3.2.2.1. op p. 24 & 2.4.2.2.1 op p.40). Hierdoor blijken nogal wat steden voor de analyse van hun demografie terug te vallen op andere bronnen en rapporten.

Gemeenten besteden de ICT van hun bevolkingstoepassing uit, ze verliezen daarbij echter ook het 'eigenaarschap' en 'eigen beheer' van de gegevens (atomaire data). Er is immers geen gestructureerd, laat staan een uniform aanbod van ontsluiting van deze gegevens vanuit de ICT-toeleveranciers naar de gemeenten. Althans niet in de vorm waarbij deze bruikbaar is voor beleidsondersteunend en voorbereidend werk.

Daarbij werden bij verschillende steden volgende vaststellingen gedaan:

1. Het standaard rapporteringinstrumentarium dat voorzien wordt is vrij beperkt.
2. De mogelijkheden om gebiedsgerichte of wijkspecifieke opvraging van bevolkingsgegevens en statistieken te doen is niet steeds voorzien.
3. Indien een stad of gemeente haar eigen bevolkingsgegevens wil ontsluiten en verrijken met typologieën staat hiertegenover vaak een ontwikkelingskost en een ruime timing.
4. Voor de toegang en ontsluiting van het eigen bevolkingsregister voor statistische doeleinden en ander beleidsvoorbereidend werk wordt vaak een beroep gedaan op werknemers van de toeleverancier.
5. Het bijhouden van een toegankelijke historiek van de bevolkingsgegevens voor de analyse van evolutie in de tijd is meestal niet voorzien. In bepaalde gevallen zorgen steden zelf voor, dagelijkse, wekelijkse, of jaarlijkse 'dumps' uit het bevolkingsregister om dit mogelijk te maken.
6. Indien een stad of gemeente haar eigen bevolkingsgegevens wil ontsluiten, bestaat hiervoor geen uniforme procedure die door de toeleveranciers over de steden heen gehanteerd wordt. Over gemeenten heen vergelijken wat deze gemeenten qua bevolking en bevolkingsanalyse over zichzelf publiceren is dus niet zonder risico.

We haalden eerder reeds aan dat steden in principe met het eigen bevolkingsregister een unieke sleutel in handen hebben die een flexibele en rijke toegang kan verlenen tot demografische gegevens en informatie. Deze sleutel blijkt in de praktijk meestal niet in de handen van de steden te liggen.

De realiteit wijst er eerder op dat steden hun bevolkingsgegevens via hun bevolkingstoepassing afstaan aan externe toeleveranciers van deze ICT toepassingen. Vervolgens is het nog moeilijk om toegang te krijgen indien niet supplementair investeert in extra knowhow en budget om deze toegang technisch te laten ontwikkelen.

3 Aanbevelingen, acties en verder onderzoek

Doorheen dit rapport raakten we hier en daar al enkele concrete aanbevelingen aan. In dit hoofdstuk brengen we die samen en voegen we enkele generieke aanbevelingen toe. We lopen daarbij doorheen verschillende typen van gegevens, diensten en instanties, en enkele stappen van het beleidsproces die in dit onderzoek aan bod kwamen en formuleren daarbinnen telkens onze aanbevelingen die uit dit onderzoek naar voor kwamen. **Concrete aanbevelingen staan of in vet in de tekst en in de kaders onder de tekst.**

3.1 Demografische gegevens

De wijze waarop steden kennis nemen van hun bevolkingsgegevens en deze al dan niet zelf ontsluiten is enerzijds zeer divers over de steden heen en anderzijds vaak vrij beperkt. Aangezien het eigen bevolkingsregister één van de belangrijkste basisregistraties is die steden zelf in huis hebben en een fundament is voor beleidsvoorbereidende werk en analyse, zowel met betrekking tot statistische verwerking als met betrekking tot de integratie in GIS en koppeling aan andere beleidsthema's is er een opwaardering van ontsluiting van de eigen bevolkingsgegevens nodig. Daartoe dient er een omslag te gebeuren in de wijze waarop met de ICT bevolkingstoepassingen omgesprongen wordt. Momenteel staan die hoofdzakelijk en voornamelijk in functie van de 'burgerlijke' registratie en de loketwerking binnen de steden. De bevolkingsgegevens als bron van beleidsinformatie komt daarbij meestal als laatste aan de orde. Het kan niet de bedoeling zijn om binnen elke stad specialisten of demografen tewerk te stellen om dit te doen. Een beter en gebruiksvriendelijk instrumentarium qua extractie en rapporteringmogelijkheden, liefst uniform over de steden heen, zou hiertoe al de nodige oplossing bieden. Indien alle steden afzonderlijke rapporteringstools laten ontwikkelen zal dit een verdere versplintering van de lokale demografische informatie bewerkstelligen en de vergelijkbaarheid tussen de cijfers die verschillende steden hanteren bemoeilijken.

In overleg met de leveranciers van de bevolkingstoepassing dient dringend de omslag gemaakt te worden om van een instrument van registratie (gegevens invoer) ook een bruikbaar beleidsinstrument (koppeling, gegevens ontsluiting en rapportering) te ontwikkelen op de bevolkingsgegevens. De onderliggende visie dient daarbij te zijn dat het eigenaarschap van de steden van deze bevolkingsgegevens gevaloriseerd moet worden in het aanbieden van gebruiksvriendelijke instrumenten voor het (her)gebruik ervan door de steden zelf. Indien dit niet het geval is komt dit eigenaarschap in de praktijk teveel bij de toeleveranciers. Om bijkomende kosten te drukken en de vergelijkbaarheid te verhogen kan dit best over de verschillende steden én toeleveranciers gestroomlijnd en ontwikkeld worden.

Het is hierbij aangewezen om een vooronderzoek te verrichten naar de technische aspecten en inhoudelijke behoeften die daarbij een rol spelen. In verschillende steden zijn er reeds stappen ondernomen om het bevolkingsregister beter ontsluitbaar te maken en als beleidsvoorbereidend instrument te gebruiken wat een eerste insteek kan zijn van zo een vooronderzoek.

3.2 GIS-dienst & voorzieningen

In alle steden is een GIS-dienst of GIS-coördinator aanwezig. GIS zit in de steden duidelijk in de lift. Enerzijds om opvolging te geven aan decretale opdrachten en wettelijke verplichtingen en anderzijds omwille van concrete operationele toepasbaarheid ervan in domeinen zoals ruimtelijke ordening, openbaar domein e.a. Hierdoor zit GIS ingebed in deze diensten of is GIS omwille van haar vrij technische ICT component ingebed in de ICT dienst. In bepaalde steden is de GIS-dienst al ontvoegd uit deze decentrale diensten en heeft een meer centrale plaats gekregen in de organisatie. **Over het algemeen geldt de aanbeveling voor alle steden om de GIS-dienst meer centraal te plaatsen of een sterkere rol te geven in de horizontale werking van de organisatie. Dit betekent niet dat de ICT en operationele component van de GIS-werking als minder belangrijk dient beschouwd te worden. Het punt dat we hier willen maken is vooral dat een minimaal hergebruik en inzetten van de aanwezige technische knowhow en het analyse potentieel van GIS een enorme meerwaarde kan opleveren voor andere beleidsdomeinen.** (In het bijzonder gaat het daarbij over het onderzoeksonderwerp van deze studie met name de capaciteitsproblematiek, maar is daar niet tot beperkt.)

De aanbeveling van een meer centrale positionering van de GIS-dienst heeft ook tot doel om de vicieuze cirkel te doorbreken: waarbij de mogelijkheden van GIS onderbenut worden omdat ze te weinig gekend zijn, waardoor de GIS-werking niet gestimuleerd wordt tot bijhouding van geografische gegevens en analyse van andere beleidsthema's, waardoor de GIS-werking geen bekendheid krijgt bij andere beleidsthema's. De vaststelling met betrekking tot de voorzieningen en hun capaciteit was immers dat er vaak geen structurele bijhouding is van deze gegevens omdat ze met andere dan zuiver GIS-gerelateerde beleidsdomeinen te maken hebben.

Een opmerkelijke vaststelling was dat in bepaalde steden de GIS-dienst, bij het ontbreken van een statistische dienst, mettertijd mee instaat en ingeschakeld wordt voor statistisch databeheer, dataontsluiting tot en met rapportering. Op te merken hierbij is dat GIS-verantwoordelijken die deze rol van statistische verwerker opnemen zelf aangeven over te weinig know-how te beschikken om hun rol in statistische omgevingsanalyse ten volle te kunnen opnemen. Bijscholing op dit vlak is niet steeds evident (qua tijdsinvestering en voorkennis) en een versterking van de GIS-dienst door een statisticus of analist wordt binnen de organisatie niet steeds als prioritair beschouwd. **Deze vaststellingen openen wel perspectieven voor steden die willen investeren in een meet&weet-cel met een kleine bezetting. Plaats deze in eerste instantie binnen de bestaande GIS-dienst en til deze dienst mettertijd op tot een beleidsondersteunende centrale dienst.** Het opzetten van een data-eiland naast een GIS-eiland krijgt op die manier geen kans en de reeds bestaande kennis van de geo-data en alfanumerieke gegevens en ICT-infrastructuur staat zo direct ter beschikking van de omgevingsanalyse en beleidsmonitoring.

AGIV is momenteel bezig om een uniform format en geo-referentie te maken van basislagen en adressen. Ook hier geldt dat dit bij uitbreiding mogelijk moet zijn om ook geografische gegevens op te nemen die andere Vlaamse administraties ter beschikking hebben. Dit laatste gebeurt zeer recent dan ook in beperkte mate in het platform 'geopunt.be'. Een uitbreiding hiervan en een betere accuraatheid van deze geografische gegevens met afstemming met de lokale overheden zou de beschikbaarheid van de geografische locatie van voorzieningen (en mogelijk hun capaciteit) verbeteren. Momenteel moeten afzonderlijke stedelijke GIS-diensten, indien ze deze geografische informatie ter beschikking willen stellen in de stad, dit zelf doen en dat kan dan alleen in de mate dat de bovenlokale overheid deze al dan niet ter beschikking stelt.

3.3 Studiedienst of meet&weet-cel

In een meerderheid van de steden is geen statistische dienst of weet&meet-cel aanwezig. Tegelijkertijd komt bij diezelfde steden vaak de vraag naar de opstart hiervan vanuit de ambtelijke organisatie en/of het beleid naar voor.

Een meet&weet-cel heeft voor de beleidsvoorbereiding, niet enkel in het kader van de capaciteitsproblematiek, een zekere meerwaarde. Zoals ook blijkt uit de cases waar deze in de steden aanwezig zijn.

Het louter verzamelen en compileren van (beleidsvoorbereidende) informatie vanuit de afzonderlijke diensten van verschillende beleidsthema's komt in de praktijk vaak neer op een rapportering van de eigen sectorale werking waarin de stadsbrede context en een horizontale insteek vaak ontbreekt.

Een meet&weet-cel is nodig en nuttig om de stadsbrede context met andere en bovenlokale bronnen te verrijken (wat o.a. de essentie is van omgevingsinformatie) en een meer horizontale doorkijk in de analyse van de gegevens en informatie in te brengen. Tegelijkertijd kan een weet&meet-cel door een ondersteunende functie de beleidsvoorbereidingen van verschillende diensten kwalitatief verbeteren.

We geven hieronder enkele aanbevelingen als antwoord op veelgehoorde opmerkingen en bestaande barrières voor het opstarten van een meet&weet-cel.

- i. Is een kleine meet&weet-cel functioneel, is het kritisch minimum van de personeelsbezetting niet te groot voor kleinere steden.
 - **Bij de opstart van een meet&weet-cel dient er een duidelijk afgebakende specifieke rol en opdracht geformuleerd te worden. Deze bestaat in essentie uit 3 taken die in een goedgekeurd plan kunnen vastgelegd worden:**
 - a. Gegevens en informatie intern (stadbreed) en extern (bovenlokaal) verzamelen
 - b. met het oog op statistische verwerking en (geografische) omgevingsanalyse.
 - c. Ondersteunen van andere diensten bij specifiek beleidsvoorbereidend cijfer en onderzoekswerk.
 - **De functionaliteit en efficiëntie van kleinschalige statistische diensten in de steden kan geoptimaliseerd worden door een betere en vlottere gegevensdeling op maat vanuit**

hogere overheden en administraties, zonder tijdrovende en omslachtige procedures.

Dit kan dan best ondersteund worden vanuit bovenlokale studiediensten en databanken. Hun aanbod wordt vandaag de dag in de meeste gevallen als te generiek beschouwd. Bepaalde provinciale databanken en bovenlokale overheden vormen hierop een uitzonder en kunnen als good practices beschouwd worden.

- Voor bepaalde steden die reeds een uitgewerkte GIS-dienst hebben geldt de bovenstaande suggestie om dit kleinschalig via en binnen de GIS-werking uit te bouwen.

ii. Wie kan de oprichting van een kleinschalige statistische dienst ondersteunen, wat is daarvoor nodig?

Netwerking en kennisdeling: Voor GIS-diensten van steden en gemeenten faciliteert AGIV netwerking onder andere via thematische trefdagen en ondersteunt het kennisdeling via hun website. Een gelijkaardig voorbeeld bestaat er voor de strategisch analisten van de lokale politie waarbij de federale politiesteundiensten netwerking, bijscholingen en kennisdeling faciliteren. Ook voor de provinciale databanken sociale planning bestaan er formele ontmoetings- en afstemmingsvergaderingen.

Voor statistische diensten van steden bestaat dit niet, althans niet formeel. In zeker mate functioneert de stedenstuurgroep van de stadsmonitor informeel als netwerkplatform van de statistische diensten en is een kanaal van kennis uitwisseling, onderling en met de SVR, die daar ook aanwezig is. Daarnaast is er bijvoorbeeld ook een gebruikersgroep van het statistisch web platform 'Swing' opgericht. Waarmee steden zoals Gent, Antwerpen, de provincie Limburg, een organisatie zoals IMA en binnenkort Aalst, VGC en mogelijk in de nabije toekomst nog andere steden gebruik maken om hun statistische data interactief op het internet te plaatsten.

Momenteel is het zo dat een aantal bestaande stedelijke statistische diensten in zekere mate onderling methoden aftoetsen, elkaar ondersteunen in het opmaken en afstemmen van data aanvragen aan bovenlokale overheden ed.

Het formaliseren en faciliteren van netwerking en kennisdeling tussen statistische diensten van steden, kan de functionaliteit en efficiëntie van statistische diensten in de steden verbeteren en ondersteunen. Zo kunnen er wederzijds lessen getrokken worden van analyses en onderzoek dat in alle steden voorkomt (omgevingsanalyses jeugddienst, wijkoverleg, arbeidsmarkt analyse, ...). De afstemming met betrekking tot gegevensaanvragen, berekeningswijzen, methoden en technieken kan op die manier gezamenlijk gebeuren naar studiediensten en databanken van hogere overheden en andere externe instanties.

In het kader van dit onderzoek werden door alle steden omgevingsanalyses, studies met betrekking tot capaciteitstekorten van voorzieningen of behoeftestudies, in een dropbox met de onderzoeker en onder elkaar gedeeld. Het kan een eerste aanzet zijn voor een betere kennisdeling, om dit initiatief in de toekomst verder uit te bouwen.

- iii. De thematische kennis is het hoogste bij de specifieke lokale diensten het is daarom beter ook het beleidsvoorbereidend studiewerk door hen te laten doen.

Een meet&weet-cel heeft een generieke en ondersteunende functie. Ze maakt generieke omgevingsanalyses en ondersteunt met haar expertise op het vlak van cijfers en methoden het beleidsvoorbereidende werk van andere diensten. Op basis van een beleid- of onderzoeksvraag verzamelt ze de nodige gegevens, past correcte methoden toe voor analyse en legt verbanden die een antwoord bieden op de vragen en rapporteert hierover. De rol van een meet&weet-cel is noch het opmaken en formuleren van beleidsvragen, noch het formuleren van beleidsconclusies en beleidsaanbevelingen op basis van de gerapporteerde resultaten. De inhoudelijke specialisatie blijft het best bij die diensten en op die niveaus die daarvoor verantwoordelijk zijn. Een duidelijke rolverdeling op dit vlak verhoogt het draagvlak van het beleidsvoorbereidend onderzoek en de valorisatie van de onderzoeksresultaten.

- iv. Via de uitbesteding van studies koopt een stad expertise in van gespecialiseerde studiebureaus en universiteiten een statistische dienst is hiervoor geen volwaardig alternatief.

Ook met betrekking tot gespecialiseerd onderzoek blijft gelden dat de rol van een weet&meet-cel generiek en ondersteunend is. Ofwel komt dit tot stand in een samenwerking tussen de weet&meet-cel en een specifieke stedelijke dienst, ofwel dient zeer specifiek of gespecialiseerd onderzoek ingekocht te worden.

Bij dit laatste blijft de rol van een meet&weet-cel cruciaal.

- a. Ten eerste kan de meet&weet-cel in de startfase advies geven met betrekking tot de juiste keuze van een studiebureau, het formuleren van het bestek met betrekking tot methodologische clausules, of hiervoor bijvoorbeeld raamcontracten uitwerken.
- b. In de tussenliggende fase van de uitvoering van het onderzoek kan de meet&weet-cel het extern bureau ondersteunen (door bijvoorbeeld de juiste en accurate context-gegevens aan te leveren).
- c. In de eindfase kan de meet&weet-cel een belangrijke rol spelen in het stadsbreed valoriseren van de onderzoeksresultaten en methoden in de organisatie. Het is een aanbeveling om bij de aanbesteding van studies naast de oplevering van de onderzoeksresultaten ook de ruwe onderzoeksgegevens en de gebruikte methode als een op te leveren aspect in het bestek op te nemen. Op deze manier kan verder onderzoek op het basismateriaal of een herhaling van het onderzoek in de toekomst intern gebeuren.

3.4 Bovenlokale overheden en instanties

De gegevensdeling van bovenlokale overheden naar het lokale niveau is zeer beperkt, vaak verbonden aan tijdrovende procedures en meestal niet op maat om de beleidsvragen die de steden hebben, te kunnen beantwoorden. Tegelijkertijd gaat het daarbij vaak over zaken waarbij de steden uitvoeringsopdrachten krijgen waarvoor op het lokale niveau de nodige informatie en gegevens nodig zijn om deze naar goed behoren te kunnen voorbereiden, plannen en vervolgens uit te voeren.

Daarenboven zitten in de wettelijke bepalingen en opvolging van de bovenlokale overheid naar de lokale overheid vaak ook de monitoring en de opmaak van omgevingsanalyses vervat.

In het kader van dit onderzoek rond de capaciteitsproblematiek bleek duidelijk dat alle steden zonder uitzondering zeer grote moeite, vaak zonder resultaat, moesten doen om de nodige gegevens te pakken te krijgen. Dit heeft ons inzien voor een deel te maken met het spanningsveld dat bestaat tussen de bovenlokale overheid en de steden met betrekking tot de toekenning van middelen. Bij het aanleveren van gedetailleerde gegevens vanuit de hogere administratie is de bezorgdheid dat deze gebruikt wordt door de steden in de opbouw van dossiers bij de aanvragen van meer middelen. Het is immers vaak zo dat op basis van lokaal onderzoek vragen kunnen gesteld worden over de toepasbaarheid van de generieke normeringen en regels van de verdeling van de middelen zoals die dan gehanteerd worden voor alle gemeenten. Vanuit het standpunt van de bovenlokale overheden resulteert een gegevensdeling met het lokale niveau vaak in het in vraag stellen van de normeringen en financieringsmodaliteiten van deze bovenlokale overheid. De concurrentiepositie die er daarenboven bestaat tussen de steden onderling om meer middelen te krijgen kan er toe leiden dat bovenlokale overheden nog meer weigerachtig staan om deze gegevens te delen. Tegelijkertijd ondermijnt men hierdoor echter de mogelijkheid voor de steden om tot een goede analyse en kennisopbouw van hun problematiek te komen.

Algemeen gesteld zou er best een scheiding bestaan tussen de doelstellingen van de aanwending van de gegevens voor beleidsvoorbereidend werk enerzijds en voor een financiële dossieropbouw anderzijds.

- **Informatie en gegevens delen(!) met de lokale overheid om de problematiek in kaart te kunnen brengen en daarmee lokaal beleidsmatig aan de slag te gaan.**
- **Onafhankelijk daarvan het opzetten van een vast aanspreekpunt binnen de hogere overheid waaraan dossiers kunnen geadresseerd worden, waarbij er een garantie is van een opvolging en feedback van de behandeling ervan. Binnen dat aanspreekpunt moet ook een echte dialoog mogelijk zijn met de lokale overheid over het opmaken van onderbouwde en transparante parameters en normeringen die aangepast zijn aan de realiteit van de stedelijke lokale overheid.**

In het kader van capaciteit dient hierbij zeker ook nog opgemerkt te worden dat deze gegevensdeling best niet te restrictief betrekking heeft op voorzieningen en hun gebruikers binnen het grondgebied van de stad, maar ook de rand / regio die de stad in haar centrumfunctie bedient mee op te nemen.

3.5 Bovenlokale studiediensten en intermediaire databanken

Het huidige aanbod van de SVR wordt over het algemeen als te generiek ervaren. Het biedt de mogelijkheid om op strategisch niveau tot een lokale beleidsmonitoring te komen maar een gebruiksvriendelijke ontsluiting van stedelijke gegevens in combinatie met gegevens van de randgemeenten dringt zich op. Bovendien zijn de gegevens vaak onvoldoende op maat om de beleidsvragen naar doelgroepen en werkingsgebieden binnen de steden te beantwoorden.

In bepaalde provincies is er vanuit de databank sociale planning een aanbod van gegevens dat meer op maat van het gebruik en beleidsvragen van de steden aangeboden wordt. In bepaalde gevallen kunnen steden data aanvragen en op maat krijgen of zijn gegevens tot op wijkniveau online beschikbaar. We stellen daarbij echter vast dat dit niet voor alle provincies het geval is. De kwaliteit en detail van het aanbod is verschillend van provincie tot provincie.

Een betere taakverdeling tussen de Vlaamse, provinciale en lokale studiediensten dringt zich op. In vele gevallen investeren al deze diensten veel tijd om aan dezelfde instanties gegevens aan te vragen, aan te kopen, deze te ontsluiten, te hercoderen, indices te berekenen, (soms met gelijke soms met verschillende berekeningswijzen), en vervolgens deze elk in een eigen format en een eigen (online)platform te publiceren of te rapporteren.

Een samenwerking en taakverdeling kan dit dubbel werk reduceren en tot een beter aanbod leiden ten behoeve van de lokale stedelijke diensten. Bovendien kunnen de gegevensaanvragen aan onder andere bovenlokale overheden gepoold, gereduceerd en eenvormig gemaakt worden. In de afhandeling van deze aanvragen bij de bovenlokale administraties kan dit bovendien ook een aanzienlijke efficiëntie winst opleveren. (Op dit vlak is er het voorbeeld waarbij een data aanvraag aan de KSZ samen met enkele steden en SVR in onderling overleg met KSZ werd afgestemd en ingediend)

Een betere afstemming, samenwerking en taakverdeling tussen de verschillende overheidsniveaus is noodzakelijk. Hierbij zou een coördinerende rol door het Vlaamse niveau aangewezen zijn. Dit zou impliceren dat de lokale besturen zich meer kunnen toeleggen op de opzet en ontwikkeling van strategische beleidsinstrumenten enerzijds en anderzijds de lokale een meet&weet-cel met gepaste en op maat aangeboden gegevens en statistieken aan de slag kan gaan.

3.6 Privacy

De privacy wetgeving is de laatste tijd verstrengd. Dit maakt dat lokale overheden - indien ze anonieme (atomaire) gegevens over hun eigen bevolking en/of voorzieningen en de gebruikers ervan die binnen andere administraties en hogere overheden geregistreerd worden, willen verkrijgen - een vrij lange en complexe procedure dienen te volgen om hierover de beschikking te krijgen. Alle steden dienen deze procedures momenteel afzonderlijk door te lopen en hiervoor zelf middelen en personeel in te zetten.

Er kan onderzocht worden in welke mate deze procedureslichter gemaakt kunnen worden wanneer hogere overheden lokale overheden zouden beschouwen als mede-eigenaar of medebeheerder van gegevens van de voorzieningen en hun gebruikers op hun respectievelijke grondgebied. Uiteraard dienen in dit geval nog steeds privacy-veiligheidsprocedures ingebouwd en voorzien te worden, maar dan wel vanuit een visie van medebeheer. Zeker indien hogere overheden in decreten en wetgeving uitvoeringen van het beleid met betrekking tot deze voorzieningen ten laste leggen van het lokale bestuur heeft een gelijkwaardige kennis en gegevensdeling een goede grond van bestaan.

3.7 Prognoses

We hernemen hier de aanbevelingen ten opzichte van de update van de prognoses zoals die eerder in het rapport werden geformuleerd:

- **Om de beleidsvoorbereiding te kunnen doen in termen van minimum en maximum scenario's is een betere communicatie over de verwachte foutmarges rond de prognoses nodig, zodanig dat afwijkingen van geobserveerde waarden ten opzichte van de voorspellingen de validiteit van de prognoses niet zomaar in twijfel doen trekken.**
- **Het werken met verschillende scenario's voor de centrumsteden, kunnen de onderliggende hypothesen van de gebruikte scenario(s) transparanter maken.**
- **In de rapportering en de online publicatie van de bevolkingsprojecties van SVR ontbreekt een gebruiksvriendelijke mogelijkheid om een zicht te krijgen op de bevolkingsprognoses van de rand(gemeenten).**

3.8 Planning en programmatie

Qua planning en programmatie van voorzieningen is er een belangrijke taak weggelegd binnen de lokale stedelijke administraties om tot een betere horizontale afstemming te komen van verschillende voorzieningen en de voorbereiding daarvan. De beleidsvoorbereiding en behoeftebepaling gebeurt immers nog te veel sectoraal in verschillende diensten.

Concreet gaat het daarbij over twee zaken waar een betere horizontale afstemming nodig is:

- Ten eerste het demografisch opvolgen van de sequentiële doorstroming van bepaalde geboortecohorten door verschillende types voorzieningen. Indien er een aantal opeenvolgende jaren een stijging van de geboorten is, valt goed te voorspellen dat opeenvolgend in de tijd er een hogere capaciteit nodig is voor kinderopvang, kleuteronderwijs, naschoolse opvang, lager onderwijs,
- Ten tweede wordt er op het vlak van woonbehoeften zeer vaak uitsluitend afgestemd met de nood aan voorzieningen binnen het ruimtelijke thema (groen, speelruimten,...). Een bredere horizontale afstemming met andere voorzieningstypen is daarbij noodzakelijk.

Een belangrijk aandachtspunt is het voorzien in **feedbackloops van de behoefte, planning, programmatie en vergunning**. De ervaring uit een aantal cases leert dat een acuut tekort, dat als kritiek en urgent wordt ervaren kan leiden tot een overshooting en een overaanbod op middellange termijn. **Het proces van behoeftedetectie, planning en programmatie is geen eenmalig proces dat in één richting verloopt maar op basis van de registratie van de effectieve programmatie, uitvoering en vergunningen gemonitord moet worden en teruggekoppeld aan de nieuwe stand van zaken met betrekking tot de populatie en de behoefte. Hierbij is ook afstemming vereist tussen verschillende overheden die voor programmatie, uitvoering en vergunningen instaan.**

Bijlage 1 Gespreksleidraad

I. Stelt er zich een capaciteitsprobleem

- Hoe aan de orde gekomen?
- Stappen ondernomen (generiek)?
- Opgenomen in bestuursakkoord?
-
-

II. Beleidsvraag

- Staat de demografische evolutie en/of programmatie van voorzieningen en de capaciteitsproblematiek op de beleidsagenda, bestuursakkoord, strategische meerjarenplanning ...

III. Beleidsvoorbereiding

Uitvoering organisatorisch

- Ja/nee studiedienst, statistiek, bevolkingsrapportering
- Intern/extern
- Gebruik SVR aanbod
- Gebruik of samenwerking provinciale dienst sociale planning
- registratie, documentatie geografische data
- GIS-dienst verantwoordelijke GIS-coördinator
- Structuur en werking GIS-dienst of GIS-coördinator
- Andere...

A. DEMOGRAFIE-prognoses

A.1. Data

- Toegang
- Beschikbaarheid
- Beheer intern / extern
- Meta data / documentatie
- Format
- Welke data van bevolking: enkele wettelijke, kennis van “bevolkings+” i.e. studenten, tweede verblijvers, illegalen,

A.2. Analyse - Methodiek

Dimensie1 geografisch niveau

- Stadsniveau
- Wijkniveau
- Bovenlokaal

Dimensie2 inhoudelijk detail

- Leeftijd & geslacht
- Natuurlijke groei (geboorten/sterfte)
- Immigratie/emigratie binnenlands/buitenlands
- Nationaliteit afkomst
-

Dimensie3 tijd

- Verleden: historiek / tijdreeks / bevolkingsrapporten
- Heden: jaar/maand/week/dag
- Prognoses (gebruik – kennis prognoses SVR)

Dimensie4 Instrumentarium

- Rapportering instrumentarium op basis van bevolkingstoepassing
- Gebruik SVR website / online rapporten
- Analyse tools

A.3. Rapportering

- Frequentie
- Op interne / externe vraag
- Door wie
- Aan wie

B. VOORZIENINGEN-Programmatie

Geo Data

- Voorzieningen (gegeorefereerd?)
- Beheer (centraal/decentraal)
- Toegang
- Beschikbaarheid
- Beheer intern / extern
- meta data / documentatie
- Format
- Basislagen welke, ...
- Lagen Voorzieningen welke, ...

Inhoudelijk detail

- Wijze van geolocatie
- Gebruik
- Capaciteit

Analyse – Methodiek

- Gebruik GIS vr Ruimtelijke ordening
- Operationele toepassingen

Instrumentarium

- Programmatuur / GIS server ...
- Analyse tools

Rapportering / opmaak kaarten /geografische omgevingsanalyses

- Gebruik kaarten
- Digitalisering
- Frequentie

- Op interne / externe vraag
- Door wie
- Aan wie

C. (geo) KOPPELING bevolking & voorzieningen

- Ja/nee
- Gebruik kaartmateriaal analyses stadsmonitor
- Doelstelling, methodiek, resultaten

D. BELEIDSUITVOERING en/of terugkoppeling naar hogere overheden

- En wat met de langere termijn: wordt er gedacht aan voorzieningen waarvan de bestemming/het gebruik in de tijd ook kan wijzigen?
- Sturen steden signalen naar de bovenlokale overheid inzake vereiste capaciteit bij toekomstige voorzieningen? Welke vorm kennen die signalen: persoonlijke contacten, brieven, onderbouwde dossiers,....?