



**PUBLIEK-PUBLIEKE SAMENWERKING IN VLAAMSE
STADSPROJECTEN:
VAN DIAGNOSE NAAR REMEDIE(S)**

Eindnota (12 februari 2010)

Joris Voets
Thomas Block
Tom Coppens

INHOUD

0. MANAGEMENTSAMENVATTING	4
1. INLEIDING	12
2. ONDERZOEKSOPZET	13
2.1. BEGRIPPEN BEGRENZEN	13
2.1.1. <i>Wat is publiek-publieke samenwerking?</i>	13
2.1.2. <i>Wat is een stadsproject?</i>	14
2.2. KADER VOOR ANALYSE.....	15
2.2.1. <i>Stadsprojecten als een arena van actoren</i>	15
2.2.2. <i>Stadsprojecten als een mix van instrumenten</i>	17
2.2.3. <i>Stadsproject als dynamisch proces: van ID naar 3D</i>	17
2.2.4. <i>Samenvatting</i>	18
2.3. METHODOLOGIE	19
2.3.1. <i>Vier 'types' actoren</i>	19
2.3.2. <i>Aanpak</i>	19
2.3.3. <i>Ervaringen per type actor</i>	20
3. VAN DIAGNOSE...	22
3.1. VANUIT EEN FOCUS OP ACTOREN	22
3.1.1. <i>Inzichten over de steden</i>	22
3.1.1.1. Over stedelijke politiek	22
3.1.1.2. Over stedelijke administratie	23
3.1.1.3. Over autonome gemeentebedrijven	24
3.1.1.4. Over intercommunales en nutsbedrijven in het bijzonder	25
3.1.2. <i>Bovenlokaal</i>	25
3.1.2.1. Generieke vaststellingen.....	25
3.1.2.2. Provincies.....	26
3.1.2.3. Vlaamse (en federale) politici.....	26
3.1.2.4. Vlaamse (en federale) administraties	27
3.1.2.5. Waterwegen en Zeekanaal NV (W&Z)	27
3.1.2.6. Agentschap Wegen en Verkeer (AWV)	28
3.1.2.7. De Lijn	28
3.1.2.8. Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen (VMSW)	29
3.1.2.9. De Vlaamse Bouwmeester	29

3.1.2.10.	Comité van Aankoop.....	30
3.1.2.11.	De NMBS en haar dochters	30
3.1.2.12.	Andere	31
3.1.3.	<i>Private sector</i>	31
3.1.4.	<i>Overstijgend</i>	32
3.1.4.1.	Regisseren van veelkoppig monster.....	32
3.1.4.2.	Collectief geheugen en continuïteit.....	32
3.1.4.3.	De zoektocht naar één duidelijk aanspreekpunt – Lokaal.....	32
3.1.4.4.	De versnippering door BBB – Vlaams	33
3.1.4.5.	Commercialisering versus algemeen belang.....	33
3.1.4.6.	Rond de grond.....	34
3.1.4.7.	Welke rollen? Iedereen ontwerper?	34
3.1.4.8.	Leiderschap en karakter.....	35
3.1.4.9.	Political localism en het betere lobbywerk.....	35
3.1.4.10.	Capaciteiten: ongelijk verdeeld, maar groeiend	35
3.2.	VANUIT EEN FOCUS OP INSTRUMENTEN	36
3.2.1.	<i>Doorgeschoten Vlaamse regelgeving</i>	36
3.2.2.	<i>Vlaanderen in de ban van plannen, convenanten en fondsen</i>	38
3.2.3.	<i>Stadscontracten: vooralsnog te vrijblijvende oefeningen</i>	38
3.2.4.	<i>Samenwerkingsovereenkomsten</i>	39
3.2.5.	<i>Overleg en dialoog</i>	39
3.3.	VANUIT EEN FOCUS OP FASES	40
3.3.1.	<i>Naar ID</i>	40
3.3.2.	<i>Naar 2D</i>	41
3.3.3.	<i>Naar 3D</i>	41
4.	...NAAR REMEDIE(S)	42
4.1.	BOUWEN AAN DE BESTUURLIJKE CAPACITEIT	43
4.1.1.	<i>Aanbeveling 1: Versterk de stedelijke capaciteit voor (stads-)projectwerking en -management</i>	43
4.1.2.	<i>Aanbeveling 2: Investeer in de ontwikkeling van competenties en vaardigheden</i>	44
4.1.3.	<i>Aanbeveling 3: Maak werk van mandaten</i>	45
4.1.4.	<i>Aanbeveling 4: Erken de regierol van de stad</i>	47
4.2.	SLEUTELN AAN DE INSTRUMENTENMIX.....	48
4.2.1.	<i>Aanbeveling 5: Waardeer stadscontracten op naar een versie 2.0</i>	48
4.2.2.	<i>Aanbeveling 6: maak nieuwe of gebruik bestaande formules voor samenwerking met private partners beter</i>	48
4.2.3.	<i>Aanbeveling 7: Investeer in het werken met overeenkomsten</i>	49
4.2.4.	<i>Aanbeveling 8: Gebruik bestaande instrumenten beter en stem ze onderling af</i>	51
4.2.5.	<i>Aanbeveling 9: Maak werk van een strategisch patrimoniumbeheer</i>	51
4.3.	SLEUTELN AAN BESTUURLIJKE STRUCTUREN	52
4.3.1.	<i>Aanbeveling 10: Neem de stedelijke logica als een leidmotief mee in de Vlaamse interne staats hervorming</i>	52
4.3.2.	<i>Aanbeveling 11: Herbekijk BBB vanuit de bril van (stads-)projectwerking</i>	52
4.3.3.	<i>Aanbeveling 12: Vertrouw uw steden en versterk de hygiëne op het vlak van regels en procedures</i>	54
4.3.4.	<i>Aanbeveling 13: Decentraliseer naar de steden</i>	56

0. MANAGEMENTSAMENVATTING

TEN GELEIDE

De overheid is een veelkoppig monster en dat werkt door bij het opzetten en realiseren van stadsprojecten. Onze opdracht omvatte twee doelstellingen. De primaire doelstelling betrof het in kaart brengen van samenwerkingsproblemen tussen stedelijke en bovenlokale publieke actoren in het kader van stadsprojecten ('diagnose'). De secundaire doelstelling was het formuleren van een aantal oplossingssporen om de efficiëntie en effectiviteit van deze publiek-publieke samenwerking te verhogen ('remedies'). Het voorliggend resultaat is dan ook een ruwe maar waarheidsgetrouwe schets van de belangrijkste verticale interbestuurlijke uitdagingen waarmee stadsprojecten geconfronteerd worden en een eerste reeks ideeën om hierop antwoorden te formuleren, maar die nog verdere toetsing en eventuele uitwerking vergen.

AANPAK

De problematiek schetsen we aan de hand van twee invalshoeken: actoren en instrumenten. Daarbij beschouwen we stadsprojecten als een dynamisch, gefaseerd proces. Vooreerst is een stadsproject een arena waarin actoren met elkaar in contact komen. Daarbij zijn onder meer de doelen, belangen, rollen, machtsmiddelen en werkwijzen van de verschillende actoren en onderlinge spanningen van belang. Ten tweede omvat elk stadsproject een complexe cocktail van instrumenten en regels, die ook een aantal uitdagingen met zich mee brengen. Ten derde zijn stadsprojecten het resultaat van dynamische en complexe processen, die in een zekere mate in fasen te vatten zijn.

Diagnose en ideeën voor remediering zijn het resultaat van een beperkte literatuurstudie, expertise van de auteurs en een reeks focusgroepen en interviews met betrokken actoren op het terrein. Vier 'types' actoren leverden zo input (23 personen in totaal): stedelijke projectleiders, stedelijke politici (van het uitvoerend niveau), private projectontwikkelaars en bovenlokale publieke actoren (zie lijst in bijlage).

DIAGNOSE

We onderzochten in de eerste plaats welke typische problemen aanwezig zijn (of kunnen opduiken) wanneer meerdere publieke actoren moeten samenwerken om ingrijpende fysiek-ruimtelijke projecten in Vlaamse steden te realiseren. We erkennen de nood om ons relaas voldoende te nuanceren - de precieze mix en intensiteit van deze problemen varieert

natuurlijk naargelang het soort stadsproject en de precieze stedelijke context (zoals voorgeschiedenis, betrokken actoren, politieke situatie, e.d.), maar zijn er tegelijkertijd van overtuigd dat het door ons geschetst beeld voor alle bij stadsprojecten betrokken publieke spelers herkenbaar is.

Over actoren

In de nota formuleren we een aantal inzichten over individuele actoren. Belangrijker zijn echter een aantal actoroverschrijdende problemen die in de analyse kwamen bovendrijven.

(1) Regisseren van veelkoppig monster

De regie van een stadsproject is cruciaal en zit idealiter bij de stad. Toch is de regierol vaak onvoldoende uitgeklaard of voorwerp van onderlinge strijd tussen betrokken spelers. Ook is de capaciteit om een interbestuurlijke regierol op te nemen niet zelden onvoldoende aanwezig of uitgebouwd. Het omgaan met verschillende belangen, logica's, machtsbronnen, etc. vraagt immers bijzondere vaardigheden en vertrouwen. Het gebrek aan een degelijke regie zorgt vaak voor inefficiëntie.

(2) Collectief geheugen en continuïteit

Aangezien stadsprojecten meerjarige processen betreffen waarbij veel actoren betrokken zijn, vormt het frequent wisselen van functies en personen binnen organisaties (zowel stedelijk als bovenlokaal) een belangrijke uitdaging om stappen vooruit te zetten bij de besluitvorming en realisatie van stadsprojecten: informele afspraken, dossierkennis, ervaring, expertise, een opgebouwd vertrouwen, e.d. gaan systematisch verloren. Belangrijk probleem door het gebrek aan continuïteit en het gebrek aan collectief geheugen van een stadsproject is bijvoorbeeld het niet valideren van eerder gemaakte afspraken of het eenzijdig wijzigen van standpunten en adviezen.

(3) De zoektocht naar één duidelijk aanspreekpunt - lokaal

Stadsprojecten zijn een samenspel van organisaties, maar er is onvoldoende aandacht voor het expliciet bepalen van aanspreekpunten binnen die organisaties. Voor bovenlokale en private actoren is het soms zoeken naar een duidelijk aanspreekpunt in de stad. Ook stedelijke organisaties blijken vaak versnipperd en soms is er een gebrek aan interne communicatie, wat onder meer aanleiding geeft tot misverstanden of zelfs tegengestelde handelingen, zoals gunstige advisering enerzijds en weigeren van een vergunning anderzijds door geleidingen van dezelfde organisatie.

(4) De versnippering door BBB – Vlaams

Beter Bestuurlijk Beleid heeft een aantal negatieve gevolgen voor stadsprojecten. Ten eerste is de bovenlokale arena nu sterk gefragmenteerd wat de coördinatieproblematiek in het kader van stadsprojecten veel complexer maakt. Feitelijk komt de afstemming tussen Vlaamse organisatie-onderdelen in het kader van stadsprojecten zo voor een zeer belangrijk deel bij de stad terecht. Ten tweede vermindert dit de vrije ruimte en interesse van de betrokken administraties en agentschappen om in het kader van stadsprojecten samen te werken: de doelstellingen van de eigen organisatie in beheersovereenkomsten leiden tot tunnelvisie die zeer moeilijk te doorbreken is. Ten derde gaat de fragmentering gepaard met profileringsdrang van de betrokken administraties en agentschappen waardoor, vanuit een stadsproject gezien, de bureaucratie toeneemt.

(5) Commercialisering versus algemeen belang

De algemene trend naar verzelfstandiging en de budgettaire problematiek op alle niveaus leidt ertoe dat het denken in een algemeen belang – in de zin van een gedeeld belang met

andere publieke spelers – herleid wordt tot een verengd organisatiebelang, gedefinieerd in een economisch-commerciële logica. Publieke actoren zijn steeds commerciëler ingesteld en de beleidsmatige aanpak ruimt deels plaats voor een balansmatig denken en werken. Winst maken wordt een criterium dat voorheen veel minder aanwezig was. Deze problematiek komt het sterkst tot uiting op het vlak van grond(eigenaarschap). Publieke gronden worden veel minder uitgeruild of overgedragen aan lokale besturen, of moeten ‘marktconform’ betaald worden. Daarnaast is er steeds vaker sprake van het onderling factureren en contracteren, zelfs voor eerder kleinere taken en vragen. Het zoeken en vinden naar een notie van ‘algemeen belang’ wordt in deze context steeds moeilijker en uitdagender. De stad kan dit soms nog beheersen als een collegiaal bestuur (het college van burgemeester en schepenen), maar op Vlaams niveau blijkt dit veel moeilijker.

(6) Rond de grond

Vaak zijn belangrijke delen van de terreinen betrokken in een stadsproject in publieke handen. Grondposities en -verwerving bij stadsprojecten blijken voor publieke spelers vandaag belangrijker dan ooit. Naast het motief van het actief kunnen sturen van ontwikkelingen, lijken twee andere motieven terrein te winnen. Een eerste motief is louter commercieel, namelijk om ze te gelde te maken via verkoop of verhuur. Een tweede motief is eveneens economisch, namelijk om de meerwaarde van eigen realisaties en investeringen op het terrein ook in eigen handen te houden en zo de balanswaarde op te krikken of om BTW te recupereren.

Vanuit een stadsproject gezien zijn grondposities en –eigenaarschap vaak versplinterd en is strategische inzet ervan vanuit een bredere visie lastig. Er is onvoldoende toegankelijke informatie over wie welke gronden bezit en beheert en er is een gebrek aan een strategisch patrimoniumbeheer, ingevuld vanuit een stedelijke optiek.

(7) Welke rollen? Iedereen ontwerper?

Naast de problematiek van de regierol is er een ruimere kwestie van rollen, zoals opdrachtgever, studiebureau, investeerder, beoordelaar, e.d. Enerzijds zijn rollen vaak onvoldoende uitgeklaard in het kader van een stadsproject, waardoor concurrentie of overlap ontstaat. Anderzijds combineren sommige publieke spelers meerdere rollen, wat leidt tot een dominante positie en mogelijke belangenconflicten.

Daarbij blijkt de rol van ontwerper zeer geëerd: veel publieke actoren zien zichzelf (ook) als ontwerper van fysiek-ruimtelijke projecten. Dit heeft echter versnippering van schaarse ontwerpcapaciteit tot gevolg, alsook ongezonde concurrentie tussen publieke actoren om eigen visies en concepten op te dringen.

(8) Leiderschap en karakter

De problematiek van leiderschap en persoonlijke karakters is universeel voor elke samenwerking, maar komt hier expliciet in beeld als belangrijke uitdaging. Er is nood aan sterk leiderschap, naargelang de situatie meer politiek of ambtelijk van aard. Leiderschap hangt samen met de nodige mandatering om in stadsprojecten engagementen aan te gaan. Leiderschap en mandaat blijken met name voor bovenlokale overheden een probleem: Waar de stedelijke betrokkenheid in stadsprojecten groot is, zowel politiek als ambtelijk, zijn bovenlokale overheden vooral ambtelijk betrokken. Onvoldoende mandatering van bovenlokale ambtenaren en een onvoldoende betrokkenheid en inzicht van bovenlokale beleidsmakers in stadsprojecten leidt echter vaak tot een gebrek aan daadkrachtig bovenlokaal optreden. In dat verband is er ook nood aan voldoende engagement van betrokkenen op langere termijn, omdat het tijd vergt voor partners om elkaar te leren kennen en vertrouwen op te bouwen.

(9) 'Political localism' en het betere lobbywerk

Stadsprojecten zijn (onderdeel van) een arena waarin publieke spelers onderling strijd leveren over de verdeling van schaarse middelen. De voor een stadsproject vereiste schaarse middelen situeren zich vaak op bovenlokaal niveau. Bijgevolg blijven sterke netwerken van en lobbywerk tussen lokale en bovenlokale politici (ook via kabinetten) cruciaal, bijvoorbeeld om de nodige budgetten los te weken of om procedures in een stroomversnelling te brengen. De politieke kleur en geografische wortels van ministers spelen daar nog steeds een belangrijke rol. Politieke strijd 'om de knikkers' is niet zozeer het probleem, wel de vaststelling dat het stedelijke politieke kapitaal ook noodzakelijk blijkt om een normale gang van zaken op het vlak van onder meer procedures te realiseren.

(10) Capaciteiten: ongelijk verdeeld, maar groeiend

Er is een algemeen capaciteitsprobleem om in stadsprojecten te werken, zowel stedelijk als bovenlokaal. Dat capaciteitsprobleem, met name op het vlak van projectmanagement, heeft te maken met onvoldoende menskracht, versnippering ervan tussen de spelers, onvoldoende opleidingsmogelijkheden om competenties en vaardigheden van mensen betrokken in projecten te ontwikkelen en soms ook te beperkte mogelijkheden op het vlak van HRM (zoals flexibiliteit en verloning).

Er is wel een positieve evolutie merkbaar: steeds meer steden bouwen ervaring en expertise op inzake projectwerking, strategische cellen worden opgericht, projectleiders worden aangesteld, e.d. Er is met andere woorden ook een leercurve die enige tijd vraagt.

Over instrumenten en regelgeving

In de nota formuleren we een aantal inzichten over instrumenten en regelgeving. Gezien de brede waaier aan instrumenten die in de context van stadsprojecten aanwezig zijn, beperken we ons tot een aantal generieke problemen met betrekking tot het instrumentarium en gerelateerde regelgeving. Een meer doorgedreven instrumentenanalyse is noodzakelijk maar valt buiten het bestek van onze opdracht.

(1) Doorgeschoten Vlaamse regelgeving

De complexiteit van de Vlaamse regelgeving is de laatste jaren enorm toegenomen. Zo zijn er de laatste decennia tal van nieuwe decreten, reglementen en instrumenten verschenen op het vlak van de milieuwetgeving (zoals Vlarem, MER, veiligheidsrapportage, brownfields), natuur en bos (natuurdecreet), de wet op de overheidsopdrachten en publiek-publieke samenwerking, ruimtelijke ordening en ruimtelijke planning (structuurplannen, RUP, Vlaamse codex), het grond- en pandenbeleid, het beleid rond monumentenzorg en archeologie, de wetgeving op bouwen (o.a. EPB-wetgeving, ventilatienormen), architectuurkwaliteit (bouwmeester), enz. Vele van deze nieuwe instrumenten en decreten zijn ook het gevolg van toenemende Europese regelgeving (bv. fijn stof, verdrag van Aarhus en meer recentelijk stiltegebieden), internationale afspraken (bv. Verdrag van Kyoto) of voortschrijdende wetenschappelijke inzichten.

Deze decreten en instrumenten zijn vaak vanuit sectorale doelstellingen opgesteld: ze dienen meestal de doelstellingen van één enkel beleidsdomein. Hoewel deze sectorale doelstellingen op zichzelf veelal maatschappelijk gedragen zijn, is de integratie ervan in de context van een stadsproject vaak een titanenwerk. Nieuwe regelgeving en instrumenten houden maar zelden rekening met andere bestaande regels en procedures, waardoor de toets op integreerbaarheid vaak ontbreekt. De kans op procedurefouten of op overtredingen van de (eigen) regelgeving bij de toepassing op lokaal vlak is daardoor zeer reëel. Wanneer al die decreten en regels bovendien strak gevolgd worden – 'op punten en komma's' - dan komt men vaak bij de implementatie ervan op patstellingen en contradicties uit.

Bij een strakke interpretatie van de regels, verliezen Vlaamse ambtenaren vaak het globale overzicht of het algemeen belang van de context van het stadsproject uit het oog. Anderzijds kunnen ambtenaren soms ook niet anders dan de regels strikt toe te passen, omdat ze anders zelf ongepermitteerde juridische risico's nemen. Bovendien verandert de regelgeving en instrumentarium ook nog permanent. Omdat de doorlooptijden van stedelijke projecten meestal erg lang zijn, worden deze ook vaak doorkruist door nieuwe regels en procedures die soms een bedreiging voor de verdere uitvoering van het project betekenen.

Het probleem is met name ernstig op het vlak van vereiste bovenlokale adviezen. Dergelijke procedures zijn onderling niet afgestemd, conflicteren soms en worden onvoldoende gevalideerd op lange termijn – één loket voor bovenlokale adviezen in het kader van een stadsproject ontbreekt.

Ten slotte beklemtonen we dat de met het instrumentarium geassocieerde problemen steeds vanuit een ruimer perspectief bekeken moeten worden. Niet zelden zijn de problemen toegeschreven aan het instrumentarium niet zozeer te wijten aan het instrument zelf, maar eerder het gevolg van de bovenlokale verkokering, allerlei politieke agenda's en manoeuvres, capaciteitsgebrek om het instrument goed en tijdig te gebruiken, of van een gebrek aan politiek leiderschap om keuzes, beslissingen en standpunten in te nemen in de context van die instrumenten.

(2) Vlaanderen in de ban van plannen, convenanten en fondsen

De stilaan klassieke kritiek op de Vlaamse overheid omtrent de planlast voor lokale besturen komt ook in de context van stadsprojecten naar voren. De verschillende ritmes, formats, formulieren, etc. die Vlaanderen (meestal per sector) oplegt aan de steden, brengen een hoge administratieve kost met zich mee. In dezelfde lijn ligt de kritiek op de manier van verantwoording en het versnipperde karakter van tal van fondsen. Het gevolg is dat veel tijd en energie geïnvesteerd wordt om voor eenzelfde stadsproject tal van relatief kleine financiële maar wel levensnoodzakelijke potten aan te spreken.

(3) Stadscontracten: vooralsnog te vrijblijvende oefeningen

Er bestaat grote twijfel en scepticisme over de werking van dit – in wezen overbodige – instrument bij complexe stadsprojecten. Ministers lijken niet geneigd zich te moeien met elkaars bevoegdheden en houden vast aan hun eigen budget en filosofie. Stadscontracten moeten hieraan verhelpen maar hebben nog te weinig impact en blijken veeleer naïeve instrumenten. Waar complexe dossiers vastzaten zorgen de stadscontracten niet voor doorbraken en waar de bovenlokale uitvoering van een stadsproject wel vlot is verlopen, is de vraag de stadscontracten daarin wel een rol hebben gespeeld.

(4) Samenwerkingsovereenkomsten

Samenwerkingsovereenkomsten (al dan niet zo genoemd) worden steeds meer gebruikt tussen publieke partners onderling en tussen publieke partners en private actoren en vormen een interessant en bruikbaar instrument. Het zorgt immers voor een (soms betwistbare juridische) zekerheid, een houvast. Op belofde (grote) inspanningen kan ook meestal moeilijk worden teruggekomen, wat niet wil zeggen dat er nadien geen aanpassingen meer gebeuren of addenda worden toegevoegd. Dergelijk systeem zou werken, zeker als iets fout loopt kan worden teruggegrepen naar gemaakte afspraken. De finaliteit van een samenwerkingsovereenkomst is soms echter onduidelijk en de ervaring met het opstellen ervan nog te beperkt, waardoor de transactiekost hoog is.

REMEDIE(S)

In dit deel lijsten we een aantal oplossingspistes op die de publiek-publieke samenwerking kunnen verbeteren en vereenvoudigen. De oplossingspistes zijn te beschouwen als drie

grote 'richtingen': (1) het bouwen aan de bestuurlijke capaciteit voor publiek-publieke samenwerking (eerder korte termijn), (2) het sleutelen aan de instrumentenmix en de regelgeving (eerder middellange termijn) en (3) het sleutelen aan structuren en instituties (eerder lange termijn).

De eerste oplossingsrichting is vooral gericht op management en schrijft zich in in de huidige context op het vlak van instrumenten, regelgeving en van beleidsstructuren. De tweede oplossingsrichting gaat verder en vereist sleutelwerk aan het (gebruik van het) instrumentarium, zoals procedures, regels, e.d. De laatste piste stelt ten slotte de bestuurlijk-institutionele context zelf (zoals bevoegdheidsverdelingen) in vraag.

Bouwen aan de bestuurlijke capaciteit

Aanbeveling 1: Versterk de stedelijke capaciteit voor (stads-)projectwerking en -management

Alle steden hebben een gebrek aan capaciteit op het vlak van projectwerking en projectmanagement, al lijkt de nood het hoogst in kleinere centrum- en overige steden. Een belangrijke stap voorwaarts op het vlak van capaciteitsopbouw kan via het creëren van een pool van projectmanagers. Dergelijke pool kan intern in de Vlaamse overheid opgezet of extern ingekocht worden, maar ook het voorwerp uitmaken van een interstedelijke samenwerking.

Aanbeveling 2: Investeer in de ontwikkeling van competenties en vaardigheden

Deze aanbeveling sluit aan bij de vorige, maar gaat vooral over de individuele capaciteitsopbouw. De oplossing bestaat er in om praktijkgerichte opleidingen en postacademische vorming (verder) uit te bouwen. Jonge professionals uit publieke en private sector kunnen zich zo na enkele jaren ervaring (als junior projectmedewerker) verder bekwalen in projectmanagement, bijgeschoold en getraind voor het grotere projectwerk.

Aanbeveling 3: Maak werk van mandaten

Mandatering omvat het concreet benoemen van de positie en rol van elk betrokken politiek of ambtelijk orgaan (= organisatie), en van elke politicus of ambtenaar (= persoon) in het stadsproject. Zowel binnen als tussen organisaties moet de positie en rol van alle betrokken actoren duidelijk afgesproken, gecommuniceerd en aanvaard zijn. Formele positie en feitelijke rol stemmen dan zoveel als mogelijk overeen en worden op papier gezet. Met name op het Vlaamse niveau is er nood aan betere afspraken tussen Vlaamse kabinetten en hun ambtenaren over het mandaat in stadsprojecten.

Aanbeveling 4: Erken de regierol van de stad

De stad hoort steeds een bevoorrechte positie in te nemen op het vlak van regie, aangezien ze de beste terreinkennis kan voorleggen (het is letterlijk hun grondgebied) en als eerste lijn, rechtstreeks aangesproken en afgerekend wordt door de inwoners (het is letterlijk hun bevolking en in politieke zin hun electoraat). 'Regie' dient daarbij breed en duidelijk te worden omschreven. Met de stad als 'cliënt' moet op interbestuurlijk vlak vraaggericht in plaats van aanbodgericht worden gedacht door de bovenlokale actoren (de 'producenten'): wat wenst de stad en hoe kunnen we daarop inspelen?

Sleutelen aan de instrumentenmix

Instrumenten en regelgeving zijn niet alleen een bron van coördinatieproblemen, maar tegelijkertijd potentiële hefboomen voor oplossingen ervan. Concreet zijn er een aantal

instrumenten waaraan gesleuteld kan worden en is er nood aan een aantal nieuwe. Daarnaast is er vooral ook vraag naar een juist gebruik van en onderlinge afstemming tussen instrumenten.

Aanbeveling 5: Waardeer stadscontracten op naar een versie 2.0

Het stadscontract heeft potentieel maar het blijft momenteel nog een te vrijblijvende oefening. Ten eerste zijn aan Vlaamse zijde de stadscontracten feitelijk nog teveel zaak van één minister. Het Vlaamse eigenaarschap van de stadscontracten moet sterker gedeeld en collegiaal worden. Ten tweede is er nood aan het verduidelijken van projectverantwoordelijken, hun rol en mandatering. De Vlaamse ambtenaren in kwestie zijn dan het aanspreekpunt binnen de eigen organisatie voor het desbetreffende stadsproject en nemen ook de verantwoordelijkheid op om de gemaakte afspraken te realiseren.

Aanbeveling 6: maak nieuwe of gebruik bestaande formules voor samenwerking met private partners beter

Via het anders betrekken van private partners kan de publiek-publieke samenwerking eveneens verbeterd worden, bijvoorbeeld door het tijdig inbrengen van haalbaarheidsanalyses of professionele expertise op het vlak van projectmanagement. De huidige formules om marktpartijen te betrekken in een stadsproject zijn echter niet zelden rigide, want ze komen pas in beeld nadat er, vaak moeizaam, een compromis tussen publieke partners is bereikt dat niet meer in vraag gesteld kan worden. Om te werken aan een meer geïntegreerde aanpak op het vlak van stedelijke infrastructuur zijn twee vernieuwende formules te verkennen: de Europese formule van de concurrentiedialoog en de 'constructieve benadering overheidsopdrachten' (gebruikt in de sociale huisvesting).

Aanbeveling 7: Investeer in het werken met overeenkomsten

Overeenkomsten vervullen tal van functies (zoals consolideren, expliciteren, formaliseren, communiceren) maar het interbestuurlijk gebruik is nog niet optimaal. Er is nood aan het (verder) ontwikkelen van een aantal standaarden en sjablonen. Zo zijn cruciale basiselementen steeds verzekerd (bijvoorbeeld in functie van coördinatie en democratische controle), worden verwachtingen tussen actoren (op voorhand) uitgeklaard en is het juridisch statuut van zo'n overeenkomst voor alle partijen duidelijk. Een systematisch onderscheid tussen soorten overeenkomsten en gebruik per fase in een stadsproject – met een aantal gestandaardiseerde elementen en bijhorende sjablonen - kan eveneens helpen.

Aanbeveling 8: Gebruik bestaande instrumenten beter en stem ze onderling af

Instrumenten als ruimtelijke uitvoeringsplannen, plan- en projectMER's, brownfieldconvenants, e.d. worden soms verkeerd en vaak niet afgestemd gebruikt, met een zeer hoge coördinatielast voor de stad tot gevolg. Een oplossingsidee is om op Vlaams niveau 'dossiermanagers' aan te duiden, die voor één stadsproject de nodige instrumenten opvolgen en organiseren, de nodige adviesprocedures afstemmen, enz. Meer structurele oplossingen kunnen wellicht voortvloeien uit de commissies Bex en Sauwens en lopend beleidsevaluatieonderzoek. Er is immers bijkomend onderzoekswerk noodzakelijk om de instrumentenproblematiek verder uit te klaren, in zijn juiste proporties te plaatsen en vervolgens op te lossen.

Aanbeveling 9: Maak werk van een strategisch patrimoniumbeheer

Niemand heeft zicht op de precieze eigendomsstructuren en het samen werken in een stadsproject met gronden van meerdere publieke spelers is problematisch te noemen. Een eerste mogelijke oplossing betreft het creëren van een goede databank via geografische informatiesystemen (GIS). Alle publieke (en eventueel ook private) gronden in de stedelijke gebieden zouden in een dergelijke databank moeten opgenomen worden, via gestandaardiseerde sjablonen met een aantal minimale kenmerken van vastgoed en

eigenaar. Dergelijke databank kan dan een cruciale bouwsteen vormen voor een strategisch patrimoniumbeheer. Het bundelen of verwerven van nodige vastgoedkennis om dergelijke databank te gebruiken maar ook te vertalen naar beleidsinzichten (i.c. projectontwikkelingsmogelijkheden) is belangrijk. Dat beheer is echter ruimer en moet het ook mogelijk maken voor overheden om gemakkelijk gronden uit te wisselen, te compenseren, enz. Een overheidsgrondenbank kan hier een onderdeel van uitmaken.

Sleutelen aan bestuurlijke structuren

In de derde oplossingsrichting staan mogelijkheden op het vlak van institutionele reorganisatie centraal.

Aanbeveling 10: Neem de stedelijke logica als een leidmotief mee in de Vlaamse interne staatshervorming

De interbestuurlijke coördinatieproblematiek in stadsprojecten kan aanzienlijk verminderen als de zogenaamde Vlaamse interne staatshervorming voldoende rekening houdt met de stedelijke logica. Deze hervorming is verbonden met begrippen als 'efficiëntie- en effectiviteitswinsten' via onder meer het versnellen en vereenvoudigen van procedures, het groeperen van bevoegdheden, het reduceren van het aantal interveniërende lagen, enz. Bij de concrete uitwerking van dit hervormingsproces zouden stadsprojecten expliciet meegenomen moeten worden, bijvoorbeeld via de invoering van een soort 'stadsprojectentoets'. In dit kader valt ook het experimenteren met stadsregio's als structuur voor de coördinatie van de stadsregionale aspecten van stadsprojecten.

Aanbeveling 11: Herbekijk BBB vanuit de bril van (stads-)projectwerking

Het is tijd om BBB te evalueren en bij te sturen met een expliciete focus op het introduceren/versterken van projectmatig denken en werken. Betere verbindingen tussen Vlaamse overheidssonderdelen mogen daarbij niet enkel vanuit de eigen Vlaamse bestuurlijke logica vorm krijgen, maar dienen ook vanuit de logica van stadsprojecten gedacht te worden. Dergelijke stadsprojectenlogica kan ook een leidraad bieden in het (her-)definiëren van een gemeenschappelijk algemeen belang. Een idee voor een betere verbinding is om de rol van de Vlaamse bouwmeester verder te ontwikkelen naar Nederlands model.

Aanbeveling 12: Vertrouw uw steden en versterk de hygiëne op het vlak van regels en procedures

De Vlaamse overheid moet zich terughoudend opstellen en vooral op grote lijnen en kaders inzetten: "keep it simple & smart". Op dit vlak zijn er minstens drie concrete oplossingselementen: (1) afstemming van adviezen zonder nieuwe structuren, (2) beschikbare fondsen om op simpele en snelle manier te investeren, en die fondsen ook bundelen, en (3) vertrouwen en respect voor steden.

Aanbeveling 13: Decentraliseer naar de steden

Sterke steden die hun toekomst in eigen handen kunnen nemen moeten hun stadsprojecten grotendeels zelfstandig kunnen regisseren. Dergelijke regie is gebaat bij een structurele institutionele versterking van de steden, zowel op het vlak van bevoegdheden als middelen. Een sterke decentralisatie zou hen meer middelen geven om de door henzelf gewenste regierol in stadsprojecten beter op te nemen. De Vlaamse interne staatshervorming is een belangrijke kans om hier stappen vooruit te zetten. In afwachting van een decentralisatie kunnen er al kleinere inspanningen gebeuren, zoals betere subsidiëring van projectmanagement en engagementen tot versnelling van beslissingen.

1. INLEIDING

Stadsbesturen bewegen zich met stadsprojecten op een complex veld: er is een brede waaier aan stakeholders met allerlei belangen in het spel en er moeten in de loop van het besluitvormingsproces strategische, vaak moeilijke keuzes en afwegingen worden gemaakt¹. Meestal gaat de aandacht daarbij naar de manier waarop de publieke actoren omgaan met de private actoren (bedrijven, middenveldorganisaties, bewoners, actiegroepen, etc.). Maar bij de opzet en realisatie van een stadsproject zijn echter ook altijd tal van publieke actoren betrokken. Het beeld van 'de overheid als veelkoppig monster' duikt dan steevast op.

De typische problemen die met dergelijke samenwerking gepaard gaan, vormen de focus van deze studie. Enerzijds stellen we een diagnose van problemen die publieke actoren verhinderen om succesvol samen te werken in stadsprojecten. Anderzijds formuleren we een aantal oplossingssporen om de efficiëntie en effectiviteit van deze publiek-publieke samenwerking te verhogen. De voorgestelde pistes vragen nog verdere uitwerking en toetsing hoe ze eventueel in de praktijk kunnen gebracht worden, maar dat valt buiten het bestek van deze opdracht.

Het voorliggend resultaat is dan ook een ruwe maar waarheidsgetrouwe schets van de belangrijkste verticale interbestuurlijke uitdagingen waar stadsprojecten, door de band genomen, mee geconfronteerd worden en een eerste reeks ideeën om hierop antwoorden te formuleren, maar die nog verdere toetsing en eventuele uitwerking vergen. We hopen alvast dat de nota een basis of startpunt vormt voor verder debat, zowel beleidsmatig als wetenschappelijk. Hierbij willen we Linda Boudry en alle deelnemers aan de focusgroepen en interviews uitdrukkelijk bedanken voor hun open houding en kritische inbreng in dit proces.

Deze nota start met een toelichting van onze aanpak (deel 2). Vervolgens stellen we onze diagnose (deel 3) en een aantal remedies (deel 4) voor op basis van literatuur, eigen expertise en de inzichten van betrokken actoren - zowel stedelijke als niet-stedelijke - in het bijzonder.

¹ De Rynck, F. & Voets, Joris (2006) "Het arrangeren van stadsprojecten" In: Van den Broeck, Jef, Boudry, Linda, Coppens, Tom, Loeckx, André, De Meulder, Bruno, Schreurs, Jan, & Patteeuw, Veronique (red.) Inzet, opzet, voorzet. Stadsprojecten in Vlaanderen. Antwerpen: Garant Uitgevers, pp. 70-79.; BLOCK, T., *Van 1D naar 3D: besluitvormingsprocessen en beslissingsmacht bij stadsontwikkelingsprojecten. Proefschrift* (promotor prof. dr H. Reynaert en co-promotor prof. dr. F. De Rynck), Faculteit Politieke en Sociale Wetenschappen, Universiteit Gent, 2009.

2. ONDERZOEKSOPZET

Om de diagnose en remedies op de juiste manier te situeren, lichten we onze aanpak kort toe. We duiden eerst een aantal begrippen, geven vervolgens een aantal lijnen aan die ons helpen om de analyse te systematiseren en besluiten met enkele methodologische elementen.

2.1. Begrippen begrenzen

Twee begrippen zijn cruciaal om het bereik en de focus van de opdracht af te bakenen, namelijk publiek-publieke samenwerking en stadsprojecten.

2.1.1. *Wat is publiek-publieke samenwerking?*

In deze studie focussen we op relaties en samenwerkingsverbanden tussen het stadsbestuur en andere publieke actoren bij het opzetten en realiseren van een stadsproject. In de optiek van deze opdracht gaan stadsprojecten met andere woorden over de coördinatieproblemen tussen publieke actoren, wiens onderlinge samenwerking nodig is om een stadsproject te kunnen waarmaken. Die coördinatie of afstemming verwijst dan concreet naar de ontwikkeling en implementatie van strategieën om publieke actoren te stimuleren om coherent te functioneren in de verschillende (besluitvormings-)fasen van een stadsproject, gebruik makend van allerhande managementinstrumenten, structurele maatregelen en veeleer informele technieken².

Dergelijke coördinatie of afstemming in de praktijk brengen is zelden vanzelfsprekend. Op het horizontale niveau – dit is bijvoorbeeld de stad zelf - moeten verschillende actoren van de stedelijke organisatie (college en raad, departementen, diensten, autonome stadsbedrijven, etc.) hun strategieën op elkaar trachten af te stemmen. Dit blijkt op zich al een hele uitdaging, zo leren we uit onze focusgroepen en interviews (zie 2.3).

Daarnaast is er verticale afstemming nodig, tussen - of beter gezegd over - de verschillende bestuurslagen heen. Het koppelen van belangen en agenda's van de stedelijke organisatie met deze van andere publieke actoren zoals (onderdelen van) bijvoorbeeld Vlaamse ministeries als Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed (RWO, met onder

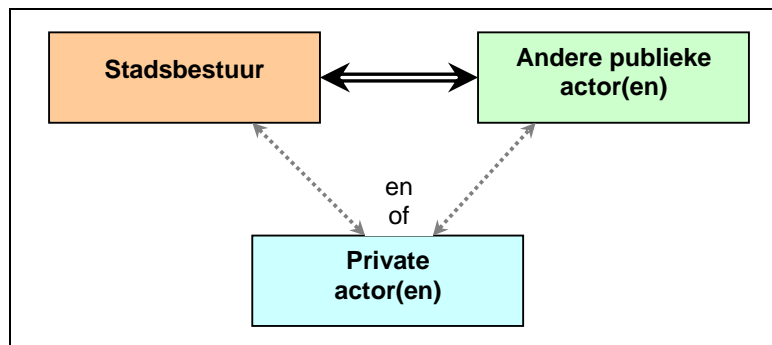
² Eigen bewerking van BEUSELINCK, E. 2009. *Shifting public sector coordination and the underlying drivers of change: a neo-institutional perspective*, Leuven: K.U.Leuven - Faculteit Sociale Wetenschappen - Instituut voor de Overheid.

meer de Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen), Mobiliteit en Openbare Werken (MOW, met onder meer de Waterwegen en Zeekanaal NV en de Vlaamse Vervoersmaatschappij De Lijn) of Leefmilieu, Natuur en Energie (LNE, met onder meer de Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij), federale overheidsorganisaties (zoals de NMBS in al haar geledingen), maar ook sociale huisvestingsmaatschappijen, intergemeentelijke samenwerkingsverbanden en andere.³

De aard en complexiteit van deze publiek-publieke afstemming kan echter variëren, zeker naargelang onderdeel of fase van het stadsproject (gezien als een dynamisch en gelaagd geheel). Soms betreft dit het vanuit de stad bilateraal coördineren met één andere actor (bv. stad – De Lijn), maar vaak gaat het om het multilateraal en gelijktijdig proberen afstemmen tussen verschillende actoren om een geïntegreerd stadsproject te realiseren⁴.

Quasi altijd zijn bij stadsprojecten eveneens private actoren betrokken en is er dus sprake van publiek-private samenwerking (PPS) in de brede zin. Het samenspel tussen publiek en privaat – hoe belangrijk ook – laten we in deze studie echter buiten beschouwing, tenzij voor elementen die cruciaal zijn voor de problematiek van en oplossingen voor afstemming tussen publieke actoren onderling (cf. grote pijl in onderstaande figuur).

Figuur 1: Publiek-publieke samenwerking in stadsprojecten



2.1.2. Wat is een stadsproject?

Boudry e.a. definiëren een stadsproject als “een strategische ruimtelijke interventie in regie van de overheid in samenwerking met private en semi-publieke actoren die een kantelmoment kan teweegbrengen in de ruimtelijke, sociaal-culturele of economische ontwikkeling van buurten, wijken, stadsdelen, steden of een ruimere regio”⁵. Met name het begrip ‘regie’ is hier belangrijk.

Regie betekent voor ons dat de inhoud en het proces van stadsprojecten steeds zijn ingebed in de democratische besluitvorming. Het maken van een stadsproject is immers een stuk democratie in actie, en kan daarom ook enkel tot stand komen mits voldoende betrokkenheid van de instituties van onze democratie. Dit betekent echter niet dat de private sector geen projecten zou kunnen realiseren die positief afstralen op een ruimer gebied.

³ COPPENS, 2006. “Proces- versus projectmanagement” In: VAN DEN BROECK, JEF, BOUDRY, LINDA, COPPENS, TOM, LOECKX, ANDRÉ, DE MEULDER, BRUNO, SCHREURS, JAN, & PATTEEUW, VERONIQUE (red.) *Inzet, opzet, voorzet. Stadsprojecten in Vlaanderen*. Antwerpen: Garant Uitgevers, pp. 216-225.

⁴ BLOCK, o.c., 2009.

⁵ BOUDRY, L., LOECKX, A., VAN DEN BROECK, J., COPPENS, T., PATTEEUW, V., SCHREURS, J., *Inzet / Opzet / Voorzet. Stadsprojecten in Vlaanderen*. Antwerpen: Garant, 2006, p.12.

Maar dat laatste is vanuit een zuivere private (winst-)logica nooit een doel op zich, wel veeleer een gunstig neveneffect. Voor de publieke overheid zal een positieve impact van het project op de ruimtelijke ontwikkeling van een wijk of stadsdeel precies wel het doel zijn. Verder hoeft de overheidsregie ook niet te betekenen dat de volledige coördinatie of het procesmanagement van een stadsproject in handen moet zijn van een publieke actor. Het proces kan evengoed worden gecoördineerd door private actoren, zolang de uiteindelijke beslissingen maar voldoende democratisch zijn ingebed.

Bij stadsprojecten is er dus telkens sprake van een samenwerking tussen enerzijds publieke actoren en anderzijds semi-publieke en/of (semi-)private actoren, maar gebeurt de regie bij voorkeur door de overheid⁶. Lokale politici, topambtenaren, verzelfstandigde organisaties, bovenlokale overheden, private investeerders, etc. zijn dan vervlochten in hybride en autonome netwerken of coalities die we vatten onder het begrip 'urban governance networks'.

2.2. Kader voor analyse

Om op een gestructureerde manier tot diagnose en remedies te komen, gebruiken we in onze analyse een aantal lijnen of dimensies. Hoewel tal van invalshoeken denkbaar zijn, organiseren we onze analyse pragmatisch aan de hand van (1) actoren, (2) instrumenten en (3) fasen. Deze drie lijnen of dimensies worden ook vaak gebruikt in de wetenschappelijke literatuur⁷ en hebben hier vooral het voordeel dat ze gemakkelijk hanteerbaar zijn. Enerzijds kan elke betrokkene bij stadsprojecten zich immers iets voorstellen bij actoren, fasen en instrumenten. Anderzijds kan hij daar ook – zo blijkt uit de interviews en focusgroepen – vaak minstens één of meerdere problemen en soms ook oplossingen aan koppelen. We overlopen hieronder beknopt de drie dimensies.

2.2.1. Stadsprojecten als een arena van actoren

Stadsprojecten zijn te beschouwen als een arena waarin een samenspel tussen actoren - mensen en organisaties – plaatsgrijpt. Een belangrijke analytische keuze is om dat samenspel dan te bekijken vanuit het stadsproject zelf als geheel, dan wel vanuit de focus van één bepaalde actor.

Omdat de opdracht uitgaat van het Kenniscentrum Vlaamse Steden, nemen we de optiek van de stad als belangrijkste uitgangspunt. Dit betekent dat we de publiek-publieke samenwerkingsproblemen en –oplossingen proberen te bekijken en interpreteren vanuit de positie van de stad. Een gebrek aan coördinatie tussen bijvoorbeeld twee Vlaamse administraties is dan maar problematisch indien dat vanuit stedelijke optiek ook zo gepercipieerd wordt. De keuze voor het perspectief van de stad betekent ook dat bepaalde problemen of oplossingen zoals door ons geformuleerd niet noodzakelijk dezelfde zijn of als even belangrijk worden gepercipieerd indien gezien door bijvoorbeeld een Vlaamse bril.

Diagnosticeren en remediëren vanuit actorperspectief kan ook gebeuren op verschillende analytische niveaus: interpersoonlijke relaties op microniveau ('het is een kwestie van personen'), interorganisatorische relaties tussen publieke (en private) instellingen op meso-

⁶ BLOCK, o.c., 2009, p.2.

⁷ Zie bijvoorbeeld VAN TATENHOVE, J., ARTS, B., LEROY, P. (eds.), *Political Modernisation and the environment. The Renewal of Environmental Policy Arrangements*, Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, 2000. KOPPENJAN, J.F.M., KLIJN, E.H., *Managing uncertainty in networks; a network approach to problem solving and decision making*. Londen: Routledge, 2004.

niveau ('zij vertrouwen ons niet' of 'we werken altijd goed samen met hen') en relaties tussen overheid en samenleving op macroniveau ('de overheid vertrouwt de private sector niet' of 'dat is geen taak van de overheid'). Zoals hieronder zal blijken raakt onze analyse aan deze drie verschillende niveaus.

Onze klemtoon ligt op het samenspel (of precies het gebrek daaraan) tussen stad en andere publieke actoren. Daarom beschouwen we het stadsbestuur gemakshalve als één actor. De term 'stadsbestuur' omvat hier "*het geheel van lokale publieke instellingen die functioneren onder de verantwoordelijkheid van lokaal verkozen politici*"⁸. We gaan er immers vanuit dat de intrastedelijke coördinatieproblematiek (1) in belangrijke mate stadseigen is, (2) voldoende gekend is door de steden zelf, en (3) in belangrijke mate ook door de steden zelf te verbeteren is. Waar het vooral om gaat in deze opdracht is de generieke interbestuurlijke coördinatieproblematiek, die vraagt om verbeteringen of inspanningen die de stad zelden zelf autonoom kan realiseren.

De belangen, relaties en (inter-)acties tussen stad en de voornaamste andere publieke actoren die relevant zijn voor de stadsprojecten, brengen we dus in kaart voor zover ze aanleiding geven tot interbestuurlijke coördinatieproblemen. De (semi-)private actoren nemen we enkel mee vanuit de tweede lijn, indien relevant voor de publiek-publieke afstemmingsproblematiek.

In de actordimensie hebben we concreet aandacht voor de onderlinge relaties en interacties, alsook belangrijke actorkenmerken, zoals hun machts- en hulpbronnen, agenda's, e.d. Machts- en hulpbronnen omvatten dan⁹: financiële middelen (vb. investeringsmiddelen, gronden, fondsen, subsidies, fiscale voordelen, etc.), productiemiddelen (vb. personeel, diensten, producten, etc.), bevoegdheden (i.c. de formele autoriteit om te beslissen en regelingen te treffen), kennis en expertise (alle vormen van informatie), legitimiteit (draagvlak omwille van verkozen mandaat, goede reputatie, etc.) en de macht om deze hulpbronnen te kunnen gebruiken. De stad probeert in een stadsproject de eigen hulpbronnen te verbinden met deze van andere actoren.

Dit verbinden gebeurt dan enerzijds via management, instrumenten (zoals strategische planning) en structurele maatregelen (zoals samenwerkingsformules of procedures) en anderzijds via politieke weg in brede zin¹⁰. Als gevolg van of samenvallend met een doelvervlochten (i.c. met betrekking tot een stadsproject) komen de institutionele krachten, de verschillende belangen en doelen en de aangeboorde machtsbronnen van de verschillende (dominante) actoren samen¹¹.

Elke actor handelt immers vanuit zijn eigen positie en de daaruit voortvloeiende rol(-len). Sommige actoren zijn vooral regelgever (vb. bepalen van procedures en regels), anderen vooral subsidiënt of financier (vb. subsidies), soms eerder uitvoerder (vb. infrastructuurwerken), of vergunningsverlener (vb. stedenbouwkundige vergunning), anderen dan weer in de eerste plaats informatieverlener (vb. studie bureau), etc. De problematiek van publiek-publieke samenwerking blijkt nauw verbonden aan de moeilijkheid om dergelijke

⁸ DE RYNCK, F. (ed.), *De stad in de wijk. Gebiedsgericht werken in Vlaamse steden en gemeenten*. Brussel: Politeia, 2008, p.8.

⁹ Naar KOPPENJAN, J., KLIJN, E., *Managing uncertainty in networks: a network approach to problem solving and decision making*, London: Routledge, 2004 en VOETS, o.c., 2008.

¹⁰ Namelijk via vier machtskanalen: professioneel, persoonlijk, filosofisch en partijpolitiek. VOETS, o.c., 2008.

¹¹ Volgens Scharpf zijn er twee dimensies die de macht van middelen of machtsbronnen bepalen: belangrijkheid en substitueerbaarheid. SCHARPF, W. 1978. Interorganizational policy studies: issues, concepts and perspectives. In *Interorganisational Policy Making*, eds Kenneth I. Hanf and Fritz W. Scharpf, 345-370. Beverly Hills: Sage.

rollen af te bakenen en de nodige randvoorwaarden om ze te kunnen vervullen. Een cruciaal element is daarbij de rol van de stad die zichzelf niet als een gewone partner maar wel als regisseur van dit geheel ziet fungeren en de uitdaging om deze rol effectief en efficiënt te realiseren.

2.2.2. *Stadsprojecten als een mix van instrumenten*

Naast het dynamisch karakter van en de focus op actoren betrokken/te betrekken in een stadsproject kijken we ook naar het instrumentarium dat ingezet wordt/kan worden. Daarbij richten we ons in de eerste plaats op die instrumenten die door de geïnterviewde en bijeengebrachte actoren als (potentieel) belangrijk beschouwd worden, als deel van het probleem en/of als deel van de oplossing.

De instrumenten die bij de diagnose en remedies aan bod komen zijn een mix van gedragsbeïnvloedende en rechtstreekse beleidsinstrumenten¹². Typische gedragsbeïnvloedende instrumenten zijn subsidies zoals die voor stadsvernieuwing of voor sanering van brownfields, stedenbouwkundige of milieuvergunningen, enz. Ze proberen het gedrag van betrokken actoren te sturen door hun te stimuleren of te sanctioneren. Typische rechtstreekse beleidsinstrumenten zijn het realiseren van voorzieningen, infrastructureel van aard (zoals stedelijke wegen, parken, en aanleg van het publieke domein) of eerder dienstverlenend (zoals het aanbieden van stedelijk onderwijs, kinderopvang, e.d.). In plaats van actoren aan te zetten tot een bepaald gedrag, treden de publieke actoren hier zelf rechtstreeks op op het terrein. Gemakshalve verstaan we onder deze instrumenten ook het feitelijk managen van processen, relaties en interacties tussen actoren (oftewel de cocktail van project-, proces- en netwerkmanagement) en het opzetten en hanteren van allerlei vormen van organisatie.

Gezien de brede waaier aan en complexiteit van instrumenten valt een diepgaande instrumentenanalyse buiten het bestek van deze opdracht.

2.2.3. *Stadsproject als dynamisch proces: van ID naar 3D*¹³

Hoewel sommigen¹⁴ argumenteren dat een fasenbenadering meteen al een te rationeel perspectief op beleid impliceert, maken we in onze analyse een onderscheid tussen drie grote fasen of stappen bij de realisatie van een stadsproject. Onze fasen zijn de volgende:

ID = de evolutie van voedingsbodem en kiemen naar het idee voor een stadsproject. Met de letters 'ID' bedoelen we momenten waarop ideeën worden geformuleerd waaraan een gevolg wordt gegeven. We weten dat deze fase soms als de moeilijkste wordt ervaren en stadsprojecten hier al (kunnen) vastlopen: de stad heeft wel allerlei ideeën voor een bepaald stadsdeel of –wijk, maar heeft bijvoorbeeld nog geen beeld van de haalbaarheid of andere actoren hebben er geen oren naar en zijn zelfs niet te verleiden tot de nodige gedachtenoefeningen hoe dergelijk stadsproject er concreet uit zou kunnen zien.

2D = staat dan voor het arsenaal aan mogelijke plannen (van verschillende actoren en op verschillende niveaus) die ter uitvoering worden opgemaakt. Eens een aantal relevante

¹² Zie bijvoorbeeld BOUCKAERT, G. VAN REETH, T., AUWERS, T., VERHOEST, K., *Handboek Doelmatigheidsanalyse prestaties begroten*, Brussel: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, 1998, 271 p.

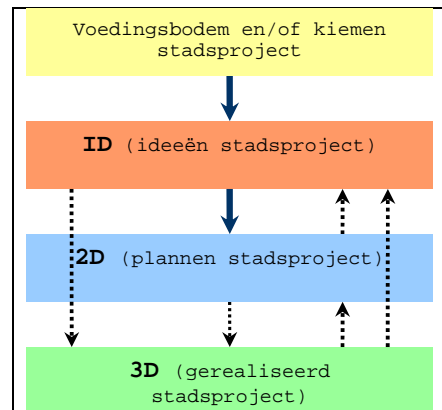
¹³ Naar BLOCK, o.c., 2009, pp.18-19.

¹⁴ Zie bijvoorbeeld TEISMAN, G.R., Models for research into decision-making processes: On phases, streams and decision-making rounds. In: *Public Administration*, 2000, 78, pp. 937-956.

actoren verleid is tot het uitwisselen van gedachten in de ID-fase, moeten deze ideeën op bepaald ogenblik geordend en gedeeld geraken, met een neerslag of doorvertaling in allerlei (veeleer formele) plannen in de ruime zin.

3D = deze laatste stap beschrijft de evolutie vanaf de eerste tastbare ontwikkelingen van het stadsproject naar 3D, zijnde het effectief proberen realiseren van de gewenste resultaten op het terrein. Een stadsproject dat blijft steken in de planfase en niet tot uitvoering komt, is immers ook geen unieke maar wel problematische situatie, al was het maar omwille van de investering van tijd en geld in de vorige twee fasen.

Figuur 2: Fasen besluitvormingsproces als analytisch hulpmiddel



Dit onderscheid in fasen is enerzijds dus artificieel maar geeft anderzijds ook houvast en blijkt voor veel mensen een kapstok voor het ordenen van gedachten. Sommige problemen van publiek-publieke samenwerking zullen dan gebonden zijn aan één fase of minstens variëren in belang of intensiteit tussen de fasen. Het is bijvoorbeeld plausibel dat de problemen in de ID-fase vooral op het inhoudelijke of beleidsniveau zitten, terwijl in de (overgang naar) 3D vooral afstemmingsproblemen op uitvoeringsvlak bestaan.

2.2.4. Samenvatting

Diagnose en remedies op het vlak van publiek-publieke samenwerking in stadsprojecten ontwikkelen we aan de hand van een analytisch kader met drie dimensies. Ten eerste hanteren we actoren, hun belangrijkste kenmerken en onderlinge relaties als een dimensie om problemen en oplossingen te identificeren. Daarbij is de stad onze 'focal actor' en ligt de klemtoon op de interactie (of het gebrek daaraan) tussen stad en andere publieke actoren. Ten tweede brengen we het instrumentele perspectief in, om zo de beperkingen maar ook mogelijkheden van inzetbare (bestaande of nog te ontwikkelen) beleidsinstrumenten voor stadsprojecten te kennen. Tot slot – en dit snijdt min of meer doorheen de vorige twee dimensies – hebben we aandacht voor het dynamisch karakter van stadsprojecten en de mogelijkheid van variantie naargelang de verschillende fasen die elk succesvol stadsproject doorloopt, namelijk 'naar ID', 'naar 2D' en 'naar 3D'.

De combinatie van deze drie dimensies vormt het raster waarmee we deze opdracht hebben uitgevoerd en is op hoofdlijnen ook de manier waarop we in het volgende deel de diagnose indelen. De oplossingspistes hebben we daarentegen op een wat andere wijze georganiseerd.

Tabel 1: Samenvatting analysekader

		Naar ID	Naar 2D	Naar 3D
Actoren	Hun kenmerken, rollen en relaties			
Instrumenten	Gedragsbeïnvloedende en rechtstreekse, inclusief management en organisatie			

2.3. Methodologie

Methodologisch hebben we gebruik gemaakt van drie ingangen: literatuurstudie, focusgroepen en diepte-interviews. De literatuurstudie is voornamelijk gebruikt om de context te schetsen en een aantal analytische lijnen uit te zetten (zie hierboven). De focusgroepen en interviews met experts en ervaringsdeskundigen vormen daarentegen de ruggengraat voor zowel de diagnose als mogelijke remedies voor de problematiek van publiek-publieke samenwerking in stadsprojecten.

2.3.1. Vier 'types' actoren

In overleg met de opdrachtgever bakenden we vier 'types' actoren af die input leverden. De vier types zijn (1) stedelijke (stads-)projectleiders (2) private (stads-)projectontwikkelaars, (3) stedelijke politici behorend tot het college en (4) niet-stedelijke publieke actoren die typisch betrokken partij zijn in stadsprojecten.

De initiële ambitie was om per type één focusgroep samen te brengen. In overleg met de opdrachtgever stelden we per type een lijst van mogelijke deelnemers op. Tijdens het leggen van contacten om concrete data af te spreken bleek het echter niet mogelijk om voor elk type actor een focusgroep te organiseren binnen de afgesproken periode van uitvoering van deze opdracht. Zo organiseerden we de focusgroepen met stedelijke projectleiders en private ontwikkelaars wel zoals voorzien maar werden de stedelijke politici en de niet-stedelijke publieke actoren uiteindelijk individueel geïnterviewd.

2.3.2. Aanpak

Zowel voor de focusgroepen als interviews werd op hoofdlijnen dezelfde aanpak gehanteerd. Elke focusgroep/interview begon met een korte inleiding waarin de opdracht, het doel, de betrokkene(n) zelf en de begripsafbakening aan bod kwamen (deel 1).

Daarna gingen we met de betrokkenen dieper in op de publieke coördinatieproblemen die zij vanuit hun ervaring vaststellen in stadsprojecten (deel 2). Eerst kregen ze de kans om open, dus zonder sturing door de gespreksleider/interviewer, hun probleemperceptie te formuleren: wat beschouwen zij als problematisch bij stadsprojecten op het vlak van samenwerking tussen publieke actoren? Daarna werden deze problemen verder uitgespit aan de hand van de drie dimensies van het analysekader en werden op voorzet van de gespreksleider/interviewer ook andere interbestuurlijke problemen afgetoetst op hun belang en waarde.

Na het gedeelte over problemen peilden we expliciet naar mogelijke oplossingen, zowel actief (eigen, spontane ideeën en suggesties van deelnemer/geïnterviewde) als responsief (reactie vragen op voorzetten van gespreksleider/interviewer) (deel 3).

Ter afronding van het gesprek vroegen we steeds naar elementen die niet aan bod waren gekomen maar die de deelnemer/geïnterviewde nog graag wilde meegeven in het kader van deze opdracht (deel 4). Onderstaande tabel vat het opzet van interviews en focusgroepen samen.

Tabel 2: Aanpak focusgroepen en interviews

Indeling	Inhoud
Deel 1: Inleiding, opzet en rondetafel	<ul style="list-style-type: none"> ⇒ Wat is de opdracht? ⇒ Wat is het doel van focusgroep/interview? ⇒ Wie zit er aan tafel? ⇒ Wat verstaan we onder publiek-publieke samenwerking in stadsprojecten?
Deel 2: Diagnose en problemen	<ul style="list-style-type: none"> ⇒ Wat zijn volgens u in algemene zin de belangrijkste problemen? ⇒ Wat zijn volgens u concreet de belangrijkste problemen: <ul style="list-style-type: none"> - Op het vlak van actoren? - Op het vlak van instrumenten? - Per fase?
Deel 3: Oplossingen	<ul style="list-style-type: none"> ⇒ Wat zijn mogelijke oplossingen voor de geïdentificeerde problemen volgens de deelnemers? (evt per fase)
Deel 4: Afronding	<ul style="list-style-type: none"> ⇒ Wat nemen we mee? ⇒ Wat ontbrak er?

Met alle deelnemers/geïnterviewden werd de anonieme verwerking van hun input afgesproken. Dit wil zeggen dat er geen gedetailleerde transcripties of citaten met naam en toenaam in deze nota opgenomen zijn. In totaal namen 23 personen via de focusgroepen en interviews deel aan deze opdracht.

2.3.3. Ervaringen per type actor

Het lijkt ons nuttig om hier ook kort de ervaringen met de vier 'types' actoren te duiden.

In algemene zin waren de betrokkenen het unisono eens over het belang van deze opdracht, want dat de publiek-publieke samenwerking in stadsprojecten tal van problemen kent enerzijds en dat er nood is aan structurele oplossingen anderzijds.

De ervaringen van de stedelijke projectleiders bleken van grote meerwaarde voor dit onderzoek. Deze groep was immers in staat tijdens de focusgroep om de soms algemene probleemervaringen (bv. 'er is te weinig vertrouwen') verder te concretiseren naar actoren, fasen en instrumenten, en deze tevens uitgebreid te illustreren. Daarnaast bleken ze ook in staat om een aantal concrete oplossingspistes te formuleren (bv. naar capaciteitsopbouw).

De ervaringen van stedelijke politici leverden ook nuttige input, al varieert de rechtstreekse bruikbaarheid in het kader van deze opdracht naargelang het interview. Dit hangt wellicht samen met het feit dat bepaalde betrokken schepenen projecten eerder op hoofdlijnen volgen en problemen en oplossingen ook op dat niveau situeren. Zowel de stedelijke politici als ambtenaren gaven overigens blijk van zelfkritiek, in de zin dat ze allen erkennen dat ook de intrastedelijke coördinatie een belangrijk werkpunt is en blijft.

In de gesprekken met niet-stedelijke publieke actoren bleek een zekere mate van voorzichtigheid. Dat is vermoedelijk te wijten aan het feit dat de gesprekken kaderden in een opdracht van het Kenniscentrum Vlaamse Steden en omdat de betrokken actoren aanvoelen

dat hun rol soms door de steden als problematisch wordt ervaren. Dit neemt niet weg dat hun kijk op deze problematiek eveneens waardevol was op een aantal punten, ofwel omdat ze percepties van andere types actoren konden nuanceren of bevestigen.

De focusgroep met private projectontwikkelaars tot slot gaf ook een bijkomende invalshoek. Deze groep was zeer geïnteresseerd in het thema. Hoewel ze natuurlijk een aantal klemtonen legden vanuit hun eigen positie (zoals de nood aan meer flexibele aanbestedingsprocedures) vertoonden zowel hun probleemanalyses als ideeën voor oplossingen echter duidelijke parallellen met deze van publieke actoren.

Onze verschillende impressies over de interactie met de vier 'types' bevestigen dat het een goede keuze was om de problematiek van publiek-publieke samenwerking multidimensioneel te benaderen.

3. VAN DIAGNOSE...

Op basis van het verzamelde materiaal stellen we hieronder een diagnose voor. De elementen van de diagnose zijn georganiseerd volgens de drie dimensies: actoren, instrumenten en fasen. Ze zijn zo concreet mogelijk geformuleerd en waar wenselijk geïllustreerd met citaten. Een generiek beeld schetsen betreffende problemen en potenties bij stadsprojecten (i.c. tussen publieke actoren) is immers niet altijd even eenvoudig, wegens verschillen tussen aard van processen en projecten.

3.1. Vanuit een focus op actoren

Eerst laten we in een vorm van actorenanalyse een aantal individuele actoren de revue passeren. Daarna formuleren we enkele elementen die niet aan één actor gebonden zijn.

3.1.1. Inzichten over de steden

Hoewel we ons in het kader van deze opdracht richten op de coördinatie tussen stad en andere publieke actoren, zijn er ook een aantal elementen naar boven gekomen met betrekking tot de rol van de steden zelf die het benoemen waard zijn.

3.1.1.1. Over stedelijke politiek

Een eerste element is dat alle 'types' actoren aangeven dat het bovenlokaal netwerk van de stedelijke politici nog steeds cruciaal is om interbestuurlijke coördinatie tot stand te brengen, met name om (vooral) Vlaamse politieke beslissingen te sturen. De focusgroepen en interviews bevestigen zo de bijna mythische status van de goed genetwerkte lokale politici die voor hun stad ageren en van doorslaggevend belang zijn – hier en daar een nuancering in de lijn van *“een goed dossier haalt het ook bijna altijd”* niet te na gesproken. Tegelijkertijd geven de meesten aan – ook de stedelijke politici zelf – dat het problematisch is dat de steden daar zo afhankelijk van zijn. Een meerderheid erkent de politieke logica's, maar bepleit tegelijkertijd wijzigingen aan het systeem die ertoe moeten leiden dat stadsprojecten ook voldoende kunnen functioneren zonder dergelijke politieke lobbying. Dat laatste hoeft voor velen niet te verdwijnen, maar moet wel aan belang inboeten ten voordele van/via onder meer een hogere professionaliteit (bv. via mandatering, projectmanagement en overeenkomsten – zie deel 'remedie'). In dit verband wordt overigens ook gewezen op het verschil tussen grote(re) en kleine(re) steden: de grote(re) halen hun slag politiek nog wel thuis, maar de kleine(re) missen deze capaciteit en vallen te gemakkelijk uit de boot.

Een tweede element is dat stedelijke politici keuzes moeten durven maken. Welke stadsdelen zijn echt prioritair aan te pakken in een stadsproject en welke thema's zijn vervolgens binnen een stadsproject het meest belangrijk of urgent? Door als stad keuzes te maken kunnen interne en externe schaarse middelen beter geconcentreerd worden en kan de coördinatieproblematiek zich ook beperken tot de geselecteerde stadsprojecten. Sommigen geven aan dat steden een stuk hand in eigen boezem moeten steken, door soms teveel, gelijktijdig, en zonder prioriteitsbepaling of haalbaarheidstoetsing te willen realiseren. Daarmee gerelateerd is het aspect dat stedelijke politici kritisch moeten staan tegenover wat aangeboden wordt door andere actoren: de verleiding om de beste en mooiste beelden te kiezen die bijvoorbeeld een projectontwikkelaar of studie bureau presenteren (cf. profileringsdrang), kan tot coördinatieproblemen aanleiding geven die vermeden hadden kunnen worden door een kritische analyse of toetsing ervan (bv. op het vlak van technische of financiële haalbaarheid).

Een derde element is dat de stedelijke politici wel voor de stedelijke regierol pleiten, maar dat hier de capaciteit al bij al beperkt is. Dit is echter wederom sterk persoonsgebonden en in het bijzonder de figuur van de burgemeester wordt hier als cruciaal bestempeld. Het is volgens sommigen voor stedelijke politici ook nog zoeken naar hun precieze rol in stadsprojecten. Daaraan gerelateerd is de manier waarop de stedelijke politici omgaan met hun administratie. In sommige steden zou er sprake zijn van een relatief absoluut primaat van de politiek met een zeer beperkte speelruimte voor hun ambtenaren om coördinatie te realiseren, in andere steden zou politiek eerder hoofdlijnen afspreken en is het vertrouwen in en mandaat voor de ambtelijke organisatie groter. De coördinatieproblematiek wordt mee bepaald door deze variërende politiek-ambtelijke verhoudingen in elke stad.

3.1.1.2. Over stedelijke administratie

Een eerste element dat ook ten aanzien van stedelijke administraties regelmatig opduikt, is hun soms beperkte capaciteit om projectmatig te denken en te handelen. In sommige stedelijke administraties wordt een generatiekloof ontwaard, die in combinatie met een bepaalde politieke cultuur de stad als partner in stadsprojecten minstens 'anders' maakt: in het ene geval is er sprake van ambtenaren die in tandem met hun politici ook beleidsinhoudelijk mee denken en proactief te werk gaan, in het andere geval trekken politici het project eerder naar zich toe en is de ambtenaar eerder een passieve uitvoerder.

Een tweede element is gerelateerd aan de stedelijke kritiek dat er bij bovenlokale actoren vaak geen duidelijk aanspreekpunt is voor stadsprojecten. Volgens sommigen is dit eveneens het geval voor de stedelijke organisatie, hoewel er op ambtelijk niveau – al dan niet vanaf het begin - vaak sprake is van een identificeerbare projectcoördinatiefunctie die als aanspreekpunt fungeert voor niet-stedelijke actoren.

Een derde element is dat waar soms gesteld wordt dat de politiek 'achter' is tegenover de administratie als het op het denken en werken in formules van stadsprojecten aankomt, volgens sommigen ook lokale ambtenaren soms te weinig durf en open geest aan de dag leggen om deze formules ten volle te benutten. De onvoorspelbaarheid en noodzaak om risico's te nemen vormt vaak een rem voor politiek engagement, maar blijkt soms ook een rem op de ambtelijke dynamiek. Vertaald naar coördinatieproblemen betekent dit een te reactieve of passieve houding van de stedelijke organisatie waardoor ze onvoldoende sturend effect heeft op de andere publieke of private partners, of het stilvallen van het stadsproject omdat er niet zelden verwacht wordt dat de stad de meest dynamische rol opneemt in het stadsproject.

Een vierde, daarmee verbonden element is dat zeker in kleinere steden de ambtelijke capaciteit en kennis vaak beperkt is om als stad een voldoende sturende rol te kunnen spelen in stadsprojecten. Als oplossing schakelt men soms externe bureaus in, maar volgens sommigen lost dit de coördinatieproblematiek soms niet op of versterkt deze zelfs: studie bureaus hebben niet altijd voldoende terreinkennis of zijn enkel betrokken voor een deelaspect en kunnen het hele verhaal niet vatten, of krijgen precies door de te zwakke stad een te sterke positie die nieuwe problemen met zich meebrengt. Kiezen voor een goede consultant met een duidelijk afgebakende rol kan dit voorkomen, maar dit neemt niet weg dat het gebrek van eigen, structurele ambtelijke capaciteit in een aantal steden voor stadsprojecten door iedereen als problematisch wordt omschreven. Hoewel het volgens een aantal mensen niet noodzakelijk stedelijke ambtenaren moeten zijn die de projectleiding op zich nemen, ontstaan coördinatieproblemen ook indien er onvoldoende basiskennis over o.m. projectwerking aanwezig is: andere actoren hebben geen 'tegenspeler' waaraan ze weten wat ze hebben of die voldoende betrouwbaar en gemandateerd is. Zo is er al snel een hoog 'praatbarak'-gehalte maar worden geen concrete engagements aangegaan of uitgevoerd. Een aantal hinderpalen voor de versterking van die capaciteit werden aangehaald, zoals de rechtspositieregeling zoals vastgelegd in het gemeentedecreet (o.m. regels inzake aanwerving) en de beperkte financiële slagkracht van steden (bv. om looneisen te kunnen inwilligen). Autonome gemeentebedrijven bieden hier slechts een beperkte uitweg.

Een vijfde element nuanceert het vorige gedeeltelijk, in de zin dat sommigen wel dergelijke stedelijke capaciteit ontwaren, maar er onvoldoende inzicht en appreciatie is met betrekking tot het geleverde werk. Het probleem is dan niet dat de stad geen coördinerende capaciteit kan voorleggen om met andere publieke partners bilateraal om te gaan, maar dat ze meteen ook alle coördinatieproblemen van federale en Vlaamse actoren onderling moet aanpakken om een stadsproject tot succes te brengen. Er is met andere woorden een te grote coördinatielast bij de steden terecht gekomen, waarvan een deel sowieso op de andere niveaus zou moeten aangepakt worden (zie ook hieronder).

3.1.1.3. Over autonome gemeentebedrijven

Naast 'de stad' is er tijdens de gesprekken ook regelmatig sprake van de rol van de autonome gemeentebedrijven en intercommunales (nu in de meeste gevallen omgevormd tot vormen volgens het decreet intergemeentelijke samenwerking, zie volgende punt).

Een eerste element is dat de autonome gemeentebedrijven voor stadsontwikkeling (in de praktijk met uiteenlopende benamingen) de coördinatieproblematiek helpen oplossen maar ook gedeeltelijk creëren. Ze zijn vaak ontstaan om stadsprojecten beter te kunnen ontwikkelen. Hiertoe beschikken ze over de gekende voordelen (o.a. betere arbeidsvoorwaarden, meer flexibele spelregels), maar tegelijkertijd ontbreekt het hen ook aan formele mandatering om de stedelijke diensten in functie hiervan te sturen en kan hun zelfstandige positie ook tot concurrentie met deze laatste leiden, enz.

Een tweede element is dat sommige actoren aangeven dat de stadsbedrijven in het kader van stadsprojecten soms gemakkelijker - even abstractie makend van alle institutionele factoren die hieronder nog aan bod komen - tot relatief werkbare afspraken met bovenlokale actoren kunnen komen. Door hun opdracht en in de concrete context van een project kunnen ze zeer gerichte relaties ontwikkelen met een aantal andere publieke actoren. In die zin bieden autonome gemeentebedrijven op het vlak van publiek-publieke samenwerking alvast een potentiële meerwaarde. Toch maakten sommigen ook gewag van

samenwerkingsproblemen die zouden ontstaan omdat sommige stadsontwikkelingsbedrijven overenthousiast zijn en zich teveel terrein willen toe-eigenen – hier komt opnieuw het spanningsveld van de regievoering aan de oppervlakte (zie hieronder).

3.1.1.4. Over intercommunales en nutsbedrijven in het bijzonder

Met betrekking tot de samenwerking met intercommunales is het beeld minstens gemengd te noemen. Sommigen getuigen van een goede samenwerking, anderen van belangrijke coördinatieproblemen. Sommige steden hebben naar eigen aanvoelen te weinig macht om bepaalde intercommunales te doen bewegen in de gewenste richting, ofwel omdat die een eigen koers varen, ofwel omdat hun aandeel in verhouding tot andere gemeenten te klein is. Dit geldt in het bijzonder voor een aantal oudere intercommunales, actief op het vlak van nutsvoorzieningen.

Een groep actoren die specifiek in de kijker loopt, is dus deze van de nutsbedrijven. Hoewel sommigen van intercommunale aard zijn (en er dus nog enige stedelijke zeggingsmacht verondersteld mag worden), blijken ze over het algemeen zeer zelfstandig te opereren. Die zelfstandigheid is te verklaren door hun juridisch statuut, het feit dat ze vaak al decennialang bestaan (en dus een sterke eigen werking en organisatiecultuur hebben ontwikkeld), dat ze meestal over een monopolie m.b.t. bepaalde infrastructuur en diensten op een bepaald grondgebied beschikken en dat ze in belangrijke mate technisch gedreven zijn: *“Nu, de waterleiding, dat zijn straffe mannen, he! Dat is zo’n bedrijf, die zeggen ‘wij moeten zorgen dat er water uit de kranen komt, en moeit u daar voor de rest niet mee, wij zullen dat wel bepalen’. Dat grenst aan horror”*.

De grote zelfstandigheid wordt door de bevroegde actoren als problematisch ervaren, omdat veel stadsprojecten sterk afhangen van de nodige ontwikkeling of aanpassing van dergelijke voorzieningen. Een nieuwe site voor wonen ontwikkelen vraagt immers de nodige rioleringswerken, watervoorzieningen, elektriciteitsleidingen, enz. De betrokken nutsbedrijven hebben vaak echter te weinig oog voor dergelijke noden in het kader van een stadsproject, onder meer omdat ze soms een zeer rigide langetermijnplanning hanteren. Vaak vergt het dan weer veel politiek lobbywerk om de betrokken nutsbedrijven alsnog te bewegen tot de nodige flexibiliteit in functie van het stadsproject.

3.1.2. *Bovenlokaal*

3.1.2.1. Generieke vaststellingen

Ten eerste wordt de Vlaamse overheid in de algemene zin als een relatief lastige partner gezien. De moeilijkheden situeren zich zowel op het vlak van regievoering – ook allerlei Vlaamse diensten eisen een regierol op – als op het vlak van advisering en uitvoering in de brede zin: vergunningen, infrastructuurwerken, financiering, enz. Op het terrein zijn de ervaringen echter divers, zowel tussen steden als met verschillende Vlaamse diensten. Steden ervaren duidelijk een te zwakke structurele kracht of positie tegenover het bovenlokale niveau van Vlaanderen (alook het federale). Structurele decentralisatie van bevoegdheden en middelen naar de steden wordt als een oplossing gezien.

De problematiek ervaren met het Vlaamse niveau is inmiddels ook de (gegroeide) verkokering. Deze verkokering bestaat zowel binnen administratie als politiek. Zo wordt het feit dat in stadsprojecten de steden voornamelijk te maken krijgen met Vlaamse ambtenaren alleen, beschouwd als een zwakte. Het Vlaamse politieke niveau is weinig zichtbaar, maar

beslist wel op cruciale momenten over het verloop van stadsprojecten. Er is daarbij door sommigen gerefereerd naar onvoldoende monitoring door dat politieke niveau: ze volgen de stadsprojecten niet systematisch op. Formules als stadscontracten hebben hier wel potentie, maar er zijn nog aanzienlijke kanttekeningen (zie verder). Verder wordt hier aangegeven dat Vlaanderen in de realiteit het eigen gebrek aan coördinatie onbewust – iedereen stelt dat niemand echt van slechte wil is – doorschuift naar de steden, en dit zelfs financiert door bijvoorbeeld te betalen voor projectcoördinatie: *“het gekke is, de Vlaamse overheid subsidieert nu een stuk [stedelijke] projectcoördinatie om haar eigen verkokering te overstijgen”*.

Het gebrek bij de hogere besturen aan een stedelijke territoriale reflex werd ook regelmatig aangekaart: onvoldoende terreinkennis, te weinig erkenning van de bevoorrechte positie van de steden op dit vlak, enz. maakt dat stadsprojecten vaak moeizaam verlopen.

In dat verband wordt de verdeling van territoriale bevoegdheden soms als erg gefragmenteerd en onlogisch ervaren. *“Er zijn teveel bestuurslagen, die elk een eigen kader ontwikkelen”*. Zo zijn er binnen ruimtelijke planning de strategische projecten van Vlaams belang die de Vlaamse overheid in steden zelf probeert uit te voeren, terwijl de stad hier eveneens een prominente rol wenst te spelen en de rolverdeling soms problematisch blijkt (bijvoorbeeld Kievitplein). In dezelfde sfeer zouden de Vlaamse diensten bevoegd voor ruimtelijke ordening in dergelijke projecten de spil kunnen vormen, maar hebben ze geen eigen (zeggenschap over) budgetten voor het openbaar domein.

Meer dan eens kwam dan ook de problematiek inzake subsidiariteit aan bod. Ook de communicatie tussen de verschillende bestuurslagen zou niet zelden mank lopen, zeker wanneer ook overheidsorganisaties zoals de Lijn en de NMBS bij de stadsprojecten betrokken zijn. Volgens sommigen moeten met name de ruimtelijke bevoegdheden vereenvoudigd worden. Ook de rol van provincies werd meer dan eens in twijfel getrokken (zie onder).

3.1.2.2. Provincies

Zoals hierboven reeds aangegeven zijn sommige actoren van mening dat de provincies misschien wel het meest overbodige niveau uitmaken bij stadsprojecten. *“Waarom moet de provincie zich nog bezighouden met iets waarvoor Vlaanderen en de steden al bevoegd zijn? Zet er geen tussen”*. Op het vlak van samenwerking zijn de ervaringen over het algemeen wel positief, al wordt hen soms bemoeizucht verweten. De uitspraken bleven echter op een eerder generiek niveau, en gaan ruimer dan de stadsprojectenproblematiek – met name het vraagstuk van de invulling van de beleidsruimte tussen het Vlaamse en gemeentelijke niveau.

3.1.2.3. Vlaamse (en federale) politici

De hierboven reeds aangehaalde verkokering en de niet altijd goede afstemming (inclusief versnippering) tussen politiek en administratie op het Vlaamse niveau zorgt voor veel wrevel.

De macht van Vlaamse ministers zou vrij sterk zijn bij stadsprojecten. *“Het is soms vervelend, soms aangenaam, maar Vlaamse ministers kunnen het tempo en de prioriteit van een dossier bepalen”*. Hierbij aansluitend horen eveneens de opmerkingen inzake politiek lobbywerk, de directe lijnen tussen lokale en Vlaamse politici, de partijpolitieke verdeling van bevoegdheden, etc. Deze items behandelen we apart (zie hieronder).

3.1.2.4. Vlaamse (en federale) administraties

Een eerste probleem op dit vlak betreft de politiek-ambtelijke relaties op het Vlaamse niveau. Soms ervaart men een te laag vertrouwen tussen bepaalde Vlaamse kabinetten en sommige administraties. Sommigen stellen vast dat heel wat ambtenaren te veel vrijheid krijgen/nemen bij specifieke beleidsbeslissingen en dat de politici te weinig in staat zijn hier sturend op te treden. Dat politici (opnieuw meer) vertrouwenspersonen aanstellen binnen hun administratie, hoeft dan ook nauwelijks te verwonderen. *“Het zou niet mogen, maar [...] men wil terug de vertrouwenspersonen op diverse posten, omwille van diverse redenen, misschien ook de goede”*.

Een tweede probleem is de ingesteldheid die bij sommige bovenlokale ambtenaren leeft. Een (appreciatie voor een) sterke ondernemingszin is nauwelijks aanwezig, in tegenstelling tot *‘regelititis’*. Het beeld van de Vlaamse ambtenaar die zich sterk moeit en op zijn strepen staat, zijn regelgeving prioritair acht en enkel formeel wenst te handelen, zijn eisen stelt (*“ge moet een euro van ons hebben, die kunt ge zo niet krijgen, ga eerst een keer...”*), etc. kwam meermaals bovendrijven. Het zou (bijgevolg) een sterk ‘wij en zij’-verhaal zijn. Dit wordt niet zelden doorbroken wanneer het een dossier betreft over de eigen stad van de bovenlokale ambtenaar. Dan ontstaat – net zoals bij politici – tevens een stedelijke reflex¹⁵.

Ook het capaciteitsprobleem is hier van toepassing. De potentiële capaciteit voor ‘stadsprojectwerk’ is soms wel aanwezig, maar is niet overall even sterk of is onvoldoende ontwikkeld. Een betere opleiding en meer ervaringsuitwisseling met lokale actoren is in dat verband een wens die meermaals werd uitgesproken. In het verlengde hiervan werd ook geopperd om een poule van projectleiders op Vlaams niveau aan te stellen: *“Het maakt niet uit waar dat steekt, maar niet in een administratie die sectoraal georganiseerd is”*. (zie deel 4).

3.1.2.5. Waterwegen en Zeekanaal NV (W&Z)

De samenwerking en het contact met W&Z worden over het algemeen als eerder positief ervaren. De werknemers van W&Z beschikken over een zekere autonomie (weliswaar binnen intern gestelde grenzen) en de nodige capaciteiten. Deze verzelfstandigde Vlaamse organisatie wordt als een sterke speler beschouwd (voornamelijk omwille van zijn grondposities) die vaak begrip heeft voor de (financiële) mogelijkheden van steden. Ook de structuur van de organisatie is voor externen duidelijk. De continuïteit wordt op het centrale niveau bewaakt, in het bijzonder via de gedelegeerd bestuurder van W&Z.

Wel is W&Z sinds 2005 commerciëler ingesteld dan het oude AWZ en zouden ook steden deze verandering voelen: *“W&Z, die zien die stukjes grond, zoals bij de Scheldekaaien, als stukjes goud liggen”*. De dubbele rol/belangen van W&Z (beheer van bevaarbare waterlopen versus winst maken) zorgt soms voor onduidelijkheid en/of spanningen. W&Z heeft immers eigen budgetten, eigen verzekeringen en tracht ook investeringen ten gelde te maken. Zo worden restgronden niet meer eenvoudigweg aan de stad geschonken en dienen steden 50% mee te betalen bij de realisatie van fietsbruggen in Vlaamse steden (AWZ financierde vroeger steeds 100%). Een nog grotere wijziging betreft de grondverwerving bij projecten. Waar AWZ vroeger alles betaalde wat op het publieke domein diende te gebeuren, gaat

¹⁵ Die lokale reflex wordt, naar analogie met het ‘political localism’, omschreven als ‘administrative localism’. VOETS, o.c., 2008.

W&Z nu alleen op eigen (of eventueel aan te kopen) gronden aan de slag. Deze grondproblematiek maakt de samenwerking met andere Vlaamse agentschappen (vb. AWV) er niet eenvoudiger op (vb. wie beheert de weg die is aangelegd door W&Z?) en dwingt tot goede afspraken en andere instrumenten (vb. een soort grondendatabank van W&Z en AWV waardoor grondruil mogelijk wordt).

3.1.2.6. Agentschap Wegen en Verkeer (AWV)

Meer algemeen werd meermaals gewezen op het (te) grote aantal spelers dat rond wegen, mobiliteit en verkeer actief is. Meer bepaald wordt de categorisering van wegen door enkele actoren als problematisch ervaren. *“Binnen de stadsring zouden alle wegen eigendom of in beheer van de stad moeten zijn. Nu is het een mix van Vlaamse, provinciale, stedelijke wegen. Verdomd lastig hoor”*.

Net als W&Z zou AWV zich meer en meer laten leiden door winstbejag en zich laten typeren als een eigengereide organisatie. Onder meer hierdoor duiken problemen inzake betalingen en timing op. *“De afstemming van werken en budgetten is vaak een probleem bij AWV”*. Het uitvoeren van bepaalde dossiers verloopt bijgevolg niet altijd even soepel, terwijl de samenwerking tijdens de planningsfase meestal naar behoren was.

3.1.2.7. De Lijn

De Lijn zou een organisatie zijn die focust op haar kerntaken, die geen stedenbouwkundige reflex heeft en die weinig empathisch vermogen toont. *“De Lijn doet zijn ding, meer niet [...] Het is een waakhond voor de eigen winkel”*. Dergelijke houding zou min of meer noodgedwongen zijn omwille van hun beperkte financiële slagkracht. Klassiek is alvast de discussie over wie de financiering van de heraanleg van de ruimte tussen trambedding en gevels voor zijn rekening neemt. Steden gaan ervan uit dat De Lijn dit betaalt, maar dit is zelden het geval. De Lijn probeert wel via het IVA-fonds¹⁶ (alternatieve financiering) beter om te gaan met de groei aan investeringsprojecten, maar blijft zich richten op haar ‘core business’. Concreet werd er geopperd om alvast de infrastructuur van De Lijn en de dienstvoering te scheiden. Hoewel De Lijn (meestal) geen eigenaar is van de gronden waarop het projecten realiseert, verwachten bevraagde actoren dat het op korte termijn zeker geen meer soepele partner zal worden. Net als andere agentschappen dienen immers de besparingen toe te nemen en de efficiëntie te verhogen. *“Nu al valt op dat kleine afspraken met andere publieke actoren worden gefactureerd of via contracten worden geregeld”*. Ook bij onteigeningsprocedures tracht De Lijn zijn gram te halen, zelfs wanneer dit in het nadeel is van (lokale) overheden. Erg soepel zouden de procedures en richtlijnen van De Lijn ook niet zijn. *“[...] ze hebben weinig speelruimte, zeer zwaar keurslijf”*.

Enkele actoren stellen dat het vaak zoeken is naar een duidelijk aanspreekpunt bij De Lijn. Vooral de rollen van de provinciale versus de centrale diensten zouden soms onduidelijk zijn. Daarnaast zijn er ook tal van zogenaamde cellen met elk hun specialiteit die naar verluidt onvoldoende en/of laattijdig communiceren met elkaar. *“Wij vragen [...] geef alle elementen van de signalisatie en dergelijke, een aantal dingen worden doorgegeven, en nu zegt de Dienst Exploitatie twee jaar later: ja maar, de ticketautomaten moeten er nog in”*. Fragmentering die samengaat met een gebrek aan systematische communicatielijnen is hinderlijk voor de realisatie van projecten.

¹⁶ Dit fonds voldoet wel aan de wetgeving rond de overheidsopdrachten, maar is niet gekoppeld aan de jaarlijkse vastleggingen van De Lijn.

Ook de macht van de centrale diensten wordt hoog ingeschat. Deze zou ook sterk zijn gegroeid de laatste 5 jaar. Zo werden en worden niet zelden afspraken tussen de provinciale dienst met lokale of andere actoren teniet gedaan door de centrale diensten. *“De Lijn is een gecentraliseerde organisatie: Mechelen beslist”*. Naar kennisopbouw (vb. groeperen van sterke projectleiders) kan dit positieve effecten hebben, maar de kloof met de lokale praktijk werkt negatief door, zeker wanneer stedelijke actoren vertrouwen schenken aan deze provinciale diensten die blijkbaar geen of een beperkt mandaat hebben. Wel stellen enkele actoren dat er verschillen zijn tussen de provinciale diensten naar capaciteit, geïntegreerd denken, autonomie en macht.

3.1.2.8. Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen (VMSW)

De afstemming met de VMSW (en met de lokale sociale huisvestingsmaatschappijen) zou volgens enkele actoren aardig lukken, al zijn de juridische regels die ze (moeten) hanteren niet altijd afgestemd op (groot)steden. Andere actoren zijn meer kritisch en hebben het over kafkaïaanse toestanden binnen dit extern verzelfstandigd agentschap. Zo is sprake van tergend trage en ‘dubbele’ procedures. *“Als er plannen komen passeren die langs het college, langs dienst ruimtelijke ordening, technici, ingenieurs, enzovoort, al wat ge wilt. Waarom moet dan nog, in godsnaam, en het lijkt maar een detail, dat ontwerp nog eens helemaal die procedure bij het VMSW ook doorlopen?”*

De structuur met een centrale speler en één of meerdere lokale spelers (sociale huisvestingsmaatschappijen, intercommunales, etc.) is niet voor iedereen even doorzichtig. Een ander spanningsveld betreft het verschil in bepaalde inhoudelijke prioriteiten. De VMSW hanteert bepaalde aandachtspunten die relevant zijn bij het bouwen voor ‘onbekende’ en ‘minder kapitaalkrachtige’ bewoners en gaat dan bijvoorbeeld besparen op energetische facetten, buitenruimte en ondergrondse parkings, terwijl bepaalde steden dit juist belangrijk vinden. *“De discussies tussen de stad en de VMSW betreffen meestal kwaliteitseisen. Zo willen steden vaak dure passiefstandaarden, terwijl de bekommernissen van de VMSW veeleer elders liggen”*. Andere discussiepunten hebben onder meer betrekking op de plaats waar sociale woningen mogen komen. De meest gunstige ligging wordt meestal niet aan sociale woningen gegeven. De problematiek op het gebied van grondverwerving is minder aanwezig. De VMSW tracht zich hier – deels noodgedwongen – op te stellen als een soepele partner. Zo worden publieke ruimten vaak overgedragen aan steden, onder meer omdat de VMSW niet kan instaan voor het beheer/onderhoud.

3.1.2.9. De Vlaamse Bouwmeester

De meerwaarde van de Vlaamse Bouwmeester als kwaliteitsbewaker bij stadsprojecten wordt door de meeste actoren erkend. Het advies dat de bouwmeester (al dan niet als voorzitter van een soort kwaliteitskamer) verstrekt zou vaak zeer waardevol zijn. Een kritiek die soms opduikt betreft het hoge, onrealistische prijskaartje dat aan sommige ideeën hangt. Dit laatste zou zeker gelden wanneer de Vlaamse Bouwmeester intens bij het project is betrokken.

De werkwijze en plaats in de organisatie (horizontaal) van de bouwmeester werkt vaak inspirerend bij de zoektocht naar oplossingen voor bepaalde problemen die in deze studie aan bod komen (zie deel 4). *“De Vlaamse bouwmeester heeft een bevoegdheid dat hij bij wijze van spreken een secretaris-generaal kan overrulen, eigenlijk heb je zo iemand nodig voor de projectregie van Vlaamse [strategische] projecten”*.

3.1.2.10. Comité van Aankoop

Meer dan verwacht werd tijdens de interviews en focusgroepen het Comité van Aankoop van Onroerende Goederen (FOD Financiën) vermeld. Dit Comité vervult de vereiste formaliteiten om bepaalde goederen te verwerven, ofwel namens de Staat, ofwel namens een parastatale instelling (bijvoorbeeld de NMBS), ofwel namens een andere overheidsinstelling (een gewest, een gemeente...). Deze organisatie zou als een flessenhals fungeren wegens een (te) lage bezettingsgraad en andere prioriteiten (dan stadsprojecten). Enkele actoren vragen zich ook af waarom heel wat zaken (vb. schattingen maken, het verlijden aktes, onteigeningen regelen, etc.) met dit 'mysterieuze' Comité van Aankoop moet gebeuren en niet via andere kanalen verloopt (vb. via een beëdigde schatter): *“wettelijk is dat niet verplicht, dat is enkel een traditie en daar wil men niet van afstappen”*.

3.1.2.11. De NMBS en haar dochters

De NMBS blijkt op zich een kluwen, een veelkoppige draak: Euro Immo Star (EIS), Eurostation, Infrabel, de NMBS-Holding, etc. De relaties, afspraken en mandatering tussen deze onderdelen is voor veel actoren onduidelijk (vb. contracten en afspraken tussen NMBS-Holding en EIS of Eurostation). De onderdelen hebben ook telkens hun eigen belangen (vb. HST-verbinding realiseren versus een meer stedenbouwkundige bril) en een eigen cultuur (vb. oubollig versus meer dynamisch), wat niet alleen voor verwarring kan zorgen, maar ook voor merkwaardige discussies. *“De NMBS-holding is pro, die willen bouwen en geld verdienen, maar Infrabel moet dan weer de overweg betalen”*. Over het algemeen zou de afstemming en samenwerking met deze organisaties in een gunstige richting evolueren. Wel zijn en blijven het sterke en soms ook lastige partners bij stadsprojecten, maar ze blijken bereid om breed te denken en een dialoog te voeren (in functie van oplossingen). Hoe de samenwerking meer specifiek wordt ingeschat verschilt per project en per partner (i.e. stedelijke of Vlaamse actoren) en kan zowel positief of negatief zijn, maar nooit extreem.

Het feit dat sommige onderdelen van de NMBS – i.e. EIS en/of Eurostation – meerdere rollen vervullen en hun terrein systematisch uitbreiden kan volgens bepaalde actoren niet. *“Voor Eurostation is dat een schandaal. Die zijn zelf opdrachtgever, studiebureau, mogen de plannen uitvoeren en hebben dan nog eens onteigeningsbevoegdheid”*. Enkel spreken hieromtrent ook over *“misbruik van een monopoliepositie”*. Dat ze zichzelf (lijken te) promoten als projectontwikkelaar wordt ook niet altijd geapprecieerd. De stedenbouwkundige capaciteiten (inhoudelijk) en mogelijkheden (organisatorisch) van de NMBS-dochters zouden te beperkt zijn om deze rol op een adequate manier te vervullen, zeker als het grote stationsprojecten betreft. Kleinere steden worden dan ook gewaarschuwd alert te zijn wanneer EIS of Eurostation met een masterplan komt aankloppen. Grote steden kunnen zich verwachten aan een private partner die de NMBS onder de arm neemt, waardoor de publieke reflexen meer en meer verdwijnen.

Eén van de grootste spanningsvelden betreft de winst- en vastgoedlogica die de NMBS en haar dochters (of FSI, zie verder) hanteert. Hun gronden moeten opbrengen en *“het algemeen belang wordt gewoon opzij gezet”*. Zo ijveren ze vaak voor een grote parking die moet opbrengen, wat reeds meermaals voor spanningen zorgde met de andere (publieke) partners binnen een stadsproject. Steden zijn ook vaak niet meer in staat interessante gronden tegen een redelijke prijs aan te kopen omdat de markt ten volle wordt uitgespeeld

(al dan niet met hulp van 'consultancy'). Bepaalde gronden krijgen bijgevolg functies die het stadsbestuur liever niet had.

3.1.2.12. Andere

Een aantal andere actoren zijn minder frequent ter sprake gekomen en worden daarom hier enkel puntsgewijze aangeraakt.

- LNE: Over onderdelen van LNE werd in het algemeen gesteld dat afspraken en procedures vaak problematisch zijn.
- Agentschap Ondernemen: Het Agentschap Ondernemen waaierte vroeger teveel uit en zou soms te diffuus zijn, maar er zijn inmiddels goede ervaringen met hun betrokkenheid.
- PMV: Met de Participatiemaatschappij Vlaanderen (PMV) zijn er uiteenlopende ervaringen en stellen sommigen dat het onduidelijk is over hun precieze rol en competentie.
- OVAM: OVAM wordt als een machtige speler bestempeld, met een zeer autonome opstelling, een duidelijke eigen agenda en een rigide wetgeving.
- Aquafin: Aquafin wordt eveneens als een zeer autonome organisatie ervaren, met een eigen agenda en eerder behoudsgezind.
- Eandis: Eandis is ook als zeer onafhankelijk bestempeld, met weinig continuïteit in personeel en met een sterke interne versnippering.
- FSI: Het Fonds voor spoorweginfrastructuur (FSI) is onderdeel van de NMBS, maar deze constructie wordt apart vermeld als een moeilijke partner, die overwegend denkt in termen van financieel rendement.

3.1.3. *Private sector*

Consultants en projectontwikkelaars introduceren vaak een 'no-nonsense' aanpak en verhogen ook niet zelden de efficiëntie en de professionalisering. Dit kan de samenwerking en afstemming tussen alle betrokken partners ten goede komen. Ook kennen zij de markt en de wensen van potentiële investeerders beter, waardoor bepaalde valkuilen (bij aanvang) worden vermeden. Private adviseurs denken echter niet zozeer vanuit het algemene belang, maar – en dat is ook hun opdracht in een aantal gevallen – gaan voor hun publieke opdrachtgever financieel het onderste uit de kan trachten te halen: *“De onderhandelingen werden toen keihard”*.

Voor de meeste overheden is de vastgoedsector één grote hoop van min of meer hetzelfde. Het gebeurt dan ook regelmatig dat de verkeerde actor wordt geselecteerd en pas na geruime tijd duidelijk wordt dat een projectontwikkelaar nodig was in plaats van een investeerder. Hierdoor treedt onnodig vertraging op. Private actoren worden ook met verschillende startsituaties geconfronteerd: soms nemen ze zelf initiatief, soms spelen ze in op een initiatief van een (lokale) overheid. Stadsbesturen kunnen een dossier in dat geval te goed voorbereiden alvorens een private partner te contacteren. *“Want dat is dan door alle administraties, adviesraden en politieke instanties gepasseerd. En dan kom je als private partner aan tafel, en moet je zeggen: wat hebben jullie in godsnaam in elkaar gestoken, dit is totaal niet haalbaar naar de markt toe”*. Dichtgetimmerde of niet-flexibele dossiers kunnen dus onbedoeld ook voor vertraging zorgen. De structuren die private actoren hanteren verschilt per project. Wel opteren ze om bij complexe projecten zelf het proces te controleren

en (bijgevolg) contacten te onderhouden met de belangrijkste publieke partners (vb. De Lijn, PMV, het kabinet van de minister, etc.).

Private ontwikkelaars kunnen soms een negatief effect hebben op de kwaliteit van de stadsprojecten. Ze durven immers in te leveren op kwaliteit om financieel voordeel te halen. Het is dan ook telkens zoeken naar een aanvaardbaar evenwicht tussen de belangen van elke betrokken actor.

3.1.4. Overstijgend

Doorheen de interviews en de focusgroepen kwamen enkele problemen aan bod die niet (louter) aan één van bovenstaande actoren zijn gekoppeld. We lijsten deze kort op.

3.1.4.1. Regisseren van veelkoppig monster

De regie van complexe stadsprojecten waarbij meerdere publieke actoren zijn betrokken is essentieel (*“Je maakt geen enkel groot project zonder andere overheden op één lijn te krijgen”*) maar verloopt niet altijd zoals het hoort. Instrumenten, capaciteit en kaders zouden ontbreken. *“De 1 op 1 als stad lukt, maar allemaal samen, dan is er veel meer conflictstof en zijn er verschillende bevoegdheden in het spel”*. Het omgaan met verschillende belangen, logica's, machtsbronnen, etc. vraagt bijzondere vaardigheden en vertrouwen. Het gebrek aan een degelijke regie zorgt vaak voor inefficiëntie (vb. vertraging). De meeste actoren kijken in de richting van het stadsbestuur om deze regierol op te nemen, sommigen verwijzen naar (een functie die lijkt op deze van) de Vlaamse Bouwmeester (zie verder).

3.1.4.2. Collectief geheugen en continuïteit

Door het permanent wisselen van functies en personen binnen organisaties (vb. promoties, overplaatsing, ziekte, pensioen, ander werk, mank personeelsbeleid, etc.) is het niet vanzelfsprekend om telkens kwalitatieve sprongen te boeken bij de besluitvorming en realisatie van stadsprojecten. Dat geldt zowel op het lokale als bovenlokale niveau. Informele afspraken, dossierkennis, ervaring, expertise, een opgebouwd vertrouwen, etc. gaan systematisch verloren. Meer algemeen is ook sprake van een gebrekkig collectief geheugen, zelfs bij specifieke dossiers. *“Door een minister wordt 10 jaar geleden gezegd [...] dat een bepaald stuk is uitgesloten voor een woonproject, maar nu is een perceel geschorst omdat er geen sociale woningen voorzien zijn!”*.

3.1.4.3. De zoektocht naar één duidelijk aanspreekpunt – Lokaal

Voor bovenlokale en private actoren is het vaak zoeken naar een duidelijk aanspreekpunt in de stad. Bepaalde steden werken nog niet (goed) met projectleiders. De administratie blijkt dan danig versnipperd en de interne communicatie zwak. *“Zo gebeurt het dat een dossier in orde lijkt tot plots de bouwvergunning wordt geweigerd en een stadsdienst zijn veto stelt”*. Politici, leidende ambtenaren en middenkader blijken vaak niet of onvoldoende op de hoogte van elkaars ideeën en/of beslissingen waardoor eenzelfde lijn ontbreekt. Dit zou van bepaalde (diensten binnen) stadsbesturen logge organisaties maken.

3.1.4.4. De versnippering door BBB – Vlaams

De BBB-beweging (Beter Bestuurlijk Beleid) zou op belangrijke vlakken nefast werken (en dient daarom volgens sommigen best te worden teruggeschroefd). Zo wordt gesteld dat de opsplitsing in verschillende agentschappen de projectwerking nodeloos ingewikkeld maakt en niet zelden de samenwerking verziekt. *“Als je het in gradatie bekijkt [...] dan zijn de verzelfstandigde entiteiten binnen de Vlaamse overheid het ergste”*. De afstand tussen de agentschappen zou te groot zijn en de bevoegdheden van de ministers zouden hieromtrent slecht verdeeld zijn. Elk zou nog meer zelfstandigheid nastreven, te sterk vasthouden aan zijn eigen doelstellingen en weinig innovatief op dat vlak (willen) werken waardoor onder meer de collegialiteit op Vlaams niveau verdwijnt en een koepel ontbreekt. De problemen blijken zeker groot rond eigendomsdiscussie (zie verder). Ook de barrières en schotten tussen de klassieke administraties verhinderen projectmatig werken. *“Er is op Vlaams niveau een doorgaande verkokering: iedereen is bezig met zijn eigen kleine stukje”*. *“Beter Bestuurlijk Beleid heeft niet geleid tot een mentaliteitswijziging van ‘wij zijn allemaal onderdeel van een breed proces’. Het is nog steeds van ‘ik zit hier, en dat moet toch nog eens efkens mijne bureau passeren, en ik mag daar een advies over geven’*. De vraag naar een betere matrixstructuur werd dan ook gesteld (zie deel ‘remedies’).

Het invoeren van allerlei managementtechnieken (onder meer via BBB) zou ook niet optimaal functioneren. *“Ik hoor dat ook van ambtenaren, dat het nog meer bureaucratie geworden is, nog meer...”* Zo wordt geklaagd over een explosie aan regels, wetten en aan controle- en audit-opdrachten.

3.1.4.5. Commercialisering versus algemeen belang

Heel wat publieke actoren – ook bij Vlaamse verzelfstandigde agentschappen – vragen zich af waar en in welke mate het zogenaamde ‘algemeen/maatschappelijk belang’ (nog) wordt verdedigd. Publieke actoren streven idealiter min of meer hetzelfde algemene doel na, maar in de praktijk is dit niet het geval. De trend inzake verzelfstandiging gaat immers gepaard met een groeiende commerciële ingesteldheid van overheidsactoren: *“vandaag zijn er een aantal overheden, federaal of Vlaams, die in een soort projectontwikkelingsrol gedwongen worden. En wie is de dupe van dat verhaal: het lokale bestuur”*. De beleidsmatige aanpak ruimt deels plaats voor een balansmatig denken en werken. Winst maken wordt een criterium dat voorheen nauwelijks of toch veel minder aanwezig was. *“Ze willen allemaal zoveel mogelijk geld ophalen op de vrije markt, waardoor het voor anderen veel moeilijker of duur wordt om de doelstellingen van diezelfde overheid te realiseren”*. Of nog: *“maar die reflex speelt overal, ook bij stad, van ‘wat is hier het algemeen belang of kunnen we hier cash maken?’”*

Vooraf met betrekking tot grond(eigenaarschap) duiken deze mechanismes op. In plaats van gronden te ruilen of over te hevelen naar lokale besturen in functie van publieke doelen, wordt naar verluidt te veel gemikt op maximale financiële winst *“[...] ook als die tegen het maatschappelijk belang ingaan”* (zie verder). Daarnaast merken actoren dat administraties en agentschappen (ook onderling) kleinere taken en vragen gaan doorrekenen aan elkaar. Dergelijke (kleinere) facturen en contractjes tussen publieke actoren zouden vroeger onbestaande zijn geweest.

Zoals in voorgaande alinea aangegeven zouden agentschappen ook steeds verder uit elkaar groeien en zich sectoraal focussen. Beide trends (*“winst als hét criterium”* en *“elk zijn ding”*) roepen vragen op omtrent de aandacht voor het maatschappelijk belang. Enkele actoren stellen dat op lokaal vlak de aandacht voor het algemene belang meer aanwezig is,

maar dit op bovenlokaal vlak tanende is. *“Het schepencollege is het in een kleine stad vaak eens over dat algemeen belang, maar op Vlaams niveau heb ik dat nooit gezien”*.

Een aantal actoren geeft in dit verband ook aan dat de Vlaamse politici hier hun verantwoordelijkheid niet opnemen of zelfs afschuiven: *“Zo’n BAM, hoe ver dat die van de politiek is kunnen wegschuiven. Ook bij W&Z: dat is gemakkelijk, sturen ze in het veld, laat ze daar maar doen en het maximum eruit halen, dat is ook politiek een stuk uw oogkleppen opzetten”*. Meermaals werd in dit verband ook aangekaart dat de Vlaamse Regering te weinig als een echt college (zoals een college van burgemeester en schepenen) fungeert.

3.1.4.6. Rond de grond

De grondpositie en -verwerving bij (stads)projecten zijn cruciaal geworden. Gronden kunnen niet alleen ten gelde worden gemaakt door verzelfstandigde organisaties via een interessante verkoop, ze dienen ook te worden verworven om projecten te realiseren. De meeste agentschappen gaan immers enkel op eigen (of eventueel aan te kopen) gronden aan de slag. Zo blijft alles wat is gebouwd eigendom van het agentschap. Een NV kan dan ook BTW recupereren als het hun eigendom is. Eén van de hoofdredenen waarom zo vaak samenwerkingsovereenkomsten worden afgesloten betreft dan ook deze grondenproblematiek.

Het versplinterd eigenaarschap van publieke gronden maakt afstemming en samenwerking vaak lastig. Oplossingen rond grond databanken worden dan ook steeds meer naar voor geschoven. Er gaan zelfs stemmen op om al die gronden van overheden te centraliseren in één orgaan, maar eensgezindheid is er niet. *“Ik geloof wel niet in het verhaal van één publieke grondeigenaar. Dat lijkt me een veel te theoretisch concept”* versus *“Een soort strategisch patrimoniumbeheer moet mogelijk zijn [...] we beginnen met de gronden in de stedelijke gebieden, die zijn toch allemaal afgebakend, alles in één pot...”* Bepaalde stedelijke actoren ergeren zich aan het feit dat ‘bovenlokale’ gronden in hun stad onaangeroerd blijven liggen, terwijl ze er zelf interessante ontwikkelingen zien. Omgekeerd worden zogenaamde restgronden van agentschappen (fysiek zwaar) geëxploiteerd door private actoren terwijl steden daar zachtere ingrepen wensten (zie boven).

3.1.4.7. Welke rollen? Iedereen ontwerper?

Het is opvallend hoe bepaalde publieke actoren tezelfdertijd verschillende rollen blijken te spelen (vb. opdrachtgever, studiebureau, investeerder, beoordelaar, etc.) en dat die rollen niet altijd goed uitgeklaard worden of zelfs inherent tegenstrijdig zijn. Hier werd met name de NMBS naar voren geschoven: *“Eurostation speelt minstens drie rollen: projectontwikkelaar, projectmanagement, studiebureau/ontwerper. Maar soms zie je dan dezelfde mensen passeren”*. Of nog: *“Voor Eurostation is dat een schandaal. Die zijn zelf opdrachtgever, studiebureau, mogen de plannen uitvoeren en hebben dan nog eens onteigeningsbevoegdheid”*.

Veel publieke actoren zien zichzelf (ook) als ontwerper van fysiek-ruimtelijke projecten. Hoewel de capaciteiten op dat vlak niet overal gelijk verspreid zitten, is de concurrentie tussen de publieke actoren hier niet gering: *“vanaf het moment dat dergelijk project zich voordoet op dergelijke locatie, moet je gemeenschappelijk een trekker kiezen, iedereen wel altijd consulteren, maar niet iedereen op zich. We hebben in Vlaanderen niet de capaciteit om in al die diensten de beste ontwerpers te hebben. En dat is ook zo bij andere disciplines, zoals projectmanagement”*.

3.1.4.8. Leiderschap en karakter

Een belangrijke succesfactor bij de realisatie van stadsprojecten blijkt de aanwezigheid van sterk leiderschap. Het kunnen zowel politieke leiders als ambtenaren zijn die met enig gewicht engagementen nemen op vergaderingen. Op lokaal vlak zou dat meestal de burgemeester zijn die mede dankzij zijn netwerk daadkrachtig kan optreden. *“Dan zitten daar de zwaargewichten bij, zoals bij de stationsomgeving [...] dan zitten de kopstukken erbij, en dan neemt men ter plekke beslissingen”*. Hiertegenover staat dat betrokkenen zonder of met een beperkt mandaat zelden een doorbraak forceren. Vergaderingen met dergelijke figuren worden door sommigen getypeerd als praatbarakken.

De manier van samenwerken tussen publieke actoren (zeker bij agentschappen) wordt ook vaak bepaald door de karaktertrekken van de betrokken personen zelf, zowel in positieve als negatieve zin. *“Mensen moeten elkaar liggen. Als mensen elkaar niet liggen, dan gaat het niet lukken. Dat is bij ons ook een policy”*. Tijd nemen om de partners te leren kennen en vertrouwen op te bouwen wordt dan ook als een ‘must’ gezien. *“In een gemoedelijk klimaat van vertrouwen wordt hetzelfde - zo niet meer – bereikt dan in een lastige sfeer waarin steden het onderste uit de kan trachten te halen”*.

3.1.4.9. Political localism en het betere lobbywerk

Een sterk netwerk van en lobbywerk tussen lokale en bovenlokale politici (ook via kabinetten) blijven belangrijk. Zo zouden ‘interbestuurlijke relaties’ een dossier (op zijn minst enkele procedures) in een stroomversnelling kunnen brengen. Wie minister is en waar de minister zijn/haar ‘roots’ liggen, werkt dan ook door binnen bepaalde projecten (zowel politieke kleur als regio spelen een rol). Sommige actoren vinden dit de logica zelf, anderen ervaren dit als problematisch. *“We moeten nog teveel politiek lobbyen om zaken te realiseren”* en *“zo krijg je geen rechtvaardige verdeling”*. Enige nuancering is hier volgens sommigen op zijn plaats: sterke dossiers zouden steeds bovendien zijn.

3.1.4.10. Capaciteiten: ongelijk verdeeld, maar groeiend

Er zou een sterk verschil zijn in capaciteiten tussen grote en kleine (centrum-)steden, in het bijzonder bij onderhandelingen met de andere partners. *“Bij lokale overheden – en hoe kleiner ze zijn, hoe erger – is dit vaak het enige en laatste project dat ze ontwikkelen in hun carrière. Dat moet dan hun gezicht zijn. De lokale overheden hebben daarom ook vaak een heel grote achterstand. Ze kunnen niet putten uit hun ervaring”*. Het zou echter voor alle steden niet evident zijn om mensen met een goed profiel te vinden. *“Eigenlijk zijn witte raven nodig: personen met goede managementcapaciteiten, flexibel en technisch onderlegd”*. De rechtspositieregeling zoals vastgelegd in het gemeentedecreet (o.m. regels betreffende aanwerving) en de beperkte financiële slagkracht van steden (o.m. looneisen) zouden hier belangrijke hindernissen zijn. Dit zou ook één van de redenen zijn waarom autonome gemeentebedrijven vaak een meerwaarde bieden. Het gebrek aan een specifieke opleiding (academisch of privé) werd meermaals aangekaart. Wel is er een positieve evolutie merkbaar: steeds meer steden bouwen ervaring en expertise op inzake projectwerking, strategische cellen worden opgericht, projectleiders worden aangesteld, etc. Er is met andere woorden ook een leercurve die enige tijd vraagt.

De capaciteit van bovenlokale publieke actoren is sterk wanneer het hun 'core business' betreft, maar wanneer ze hiervan afwijken (zie boven 'Iedereen ontwerper?') duiken niet zelden problemen op. Maar ook hier bouwen de publieke actoren nuttige ervaringen op waaruit lessen worden getrokken.

3.2. Vanuit een focus op instrumenten

Een aantal bijkomende elementen voor de diagnose verschijnen door te kijken vanuit een instrumenteel perspectief. In het bestek van deze opdracht was het echter niet mogelijk om een gedetailleerde, doorgedreven instrumentenanalyse uit te voeren. De onderstaande elementen zijn dan ook vooral generiek of exemplarisch.

3.2.1. Doorgeschoten Vlaamse regelgeving

De complexiteit van de Vlaamse regelgeving is de laatste jaren enorm toegenomen. Zo zijn er de laatste decennia tal van nieuwe decreten, reglementen en instrumenten verschenen op het vlak van de milieuwetgeving (zoals Vlarem, MER, veiligheidsrapportage, brownfields), natuur en bos (natuurdecreet), de wet op de overheidsopdrachten en publiek-publieke samenwerking, ruimtelijke ordening en ruimtelijke planning (structuurplannen, RUP, Vlaamse codex), het grond- en pandenbeleid, het beleid rond monumentenzorg en archeologie, de wetgeving op bouwen (o.a. EPB-wetgeving, ventilatienormen), architectuurkwaliteit (bouwmeester), enz. Vele van deze nieuwe instrumenten en decreten zijn ook het gevolg van toenemende Europese regelgeving (bv. fijn stof, verdrag van Aarhus en meer recentelijk stiltegebieden), internationale afspraken (bv. Verdrag van Kyoto) of voortschrijdende wetenschappelijke inzichten.

Deze decreten en instrumenten zijn vaak vanuit sectorale doelstellingen opgesteld: ze dienen meestal de doelstellingen van één enkel beleidsdomein. Hoewel deze sectorale doelstellingen op zichzelf veelal maatschappelijk gedragen zijn, is de integratie ervan in de context van een stadsproject vaak een titanenwerk. De sectorale wetgeving van het Vlaamse niveau komt allemaal samen in stadsprojecten en blijkt dan vaak zeer moeilijk combineerbaar (bv. veiligheidsrapportage, archeologisch vooronderzoek, bodemsanering, monumentenzorg, milieuwetgeving zoals Vlarem, sociaaleconomische vergunning, normen sociale huisvesting, ...). Nieuwe regelgeving en instrumenten houden maar zelden rekening met andere bestaande regels en procedures, waardoor de toets op integreerbaarheid vaak ontbreekt.

De kans op procedurefouten of op overtredingen van de (eigen) regelgeving bij de toepassing op lokaal vlak is daardoor zeer reëel. Wanneer al die decreten en regels bovendien strak gevolgd worden – 'op punten en komma's' - dan komt men vaak bij de implementatie ervan op patstellingen en contradicties uit. Bij een strakke interpretatie van de regels, verliezen Vlaamse ambtenaren vaak het globale overzicht of het algemeen belang van de context van het stadsproject uit het oog. Anderzijds kunnen ambtenaren soms ook niet anders dan de regels strikt toe te passen, omdat ze anders zelf ongepermitteerde juridische risico's nemen. Bovendien verandert de regelgeving en instrumentarium ook nog permanent. Omdat de doorlooptijden van stedelijke projecten meestal erg lang zijn, worden deze ook vaak doorkruist door nieuwe regels en procedures die soms een bedreiging voor de verdere uitvoering van het project betekenen.

Er is dus nood aan meer intersectorale afstemming en meer flexibiliteit bij het opstellen en toepassen van regels, zodat lokaal maatwerk mogelijk is. De algemene boodschap die alle

actoren meegaven, was: *“Keep it smart and simple!”*. In dat verband werd ook aangegeven dat de nieuwe Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening en het Decreet Grond en Pandenbeleid niet minder dan een ramp zijn en een aantal generieke bepalingen (bv. overal een vast percentage sociale huisvesting) in de praktijk tot kafkaïaanse toestanden zouden leiden. Een hulpmiddel dat hier door sommigen naar voor werd geschoven is het concept van een ‘vlekkenplan’¹⁷, waarbij de randvoorwaarden voor grootschalige stadsprojecten en cours de route worden bepaald en een bepaalde marge is toegestaan (zie verder), maar dit concept zou naar verluidt minstens juridische vraagtekens oproepen.

Het probleem is met name ernstig op het vlak van vereiste bovenlokale adviezen. Adviezen en vergunningen stellen overheden in staat om sturend op te treden en tal van sectorale aandachtspunten te bewaken. Een groot pijnpunt echter is, naar analogie met de planlastproblematiek, dat de verschillende advies- en vergunningsprocedures onvoldoende op elkaar afgestemd zijn: *“naast al de genoemde actoren zijn er ook heel veel adviserende actoren. Ik denk maar aan Onroerend Erfgoed. Kan goed of slecht aflopen, maar soms komen die nog van ‘sorry, dat kan niet gedeklasseerd worden’, maar dat gaat dan over wat Vlaanderen dan strategische projecten noemt. Precies voor dat soort zaken moeten de adviezen mee geïncorporeerd worden in het proces dan de gebruikelijke manier waarop ze behandeld worden”*. Dergelijke procedures zijn onderling niet afgestemd, conflicteren soms en worden onvoldoende gevalideerd op lange termijn – één loket voor bovenlokale adviezen in het kader van een stadsproject ontbreekt.

Er is een duidelijke wens om in het kader van stadsprojecten tot gestroomlijnde of ééngemaakte adviesprocedures te komen: *“wat belangrijk is naar die adviserende instanties, is vermijden dat ge in zo’n projecten nog tien niveaus moet bewandelen. Vlaanderen moet beslissen wie bevoegd is om te adviseren voor dat project, maar slechts één en geen verschillende niveaus meer die je moet consulteren. Wat in de gebruikelijke procedure wel het geval is”* (zie ook deel 4). Of nog: *“Er is vooral nood aan afstemming in kader van advisering, er is nu geen coördinatie van de advisering van alle betrokken diensten”*.

Een ander pijnpunt met betrekking tot adviezen is hun geldigheid op langere termijn: *“het wordt gevalideerd, en het moet gevalideerd blijven. Want zo’n projecten duren 8 of 10 jaar, tegen dan zijn die mensen weg, dan is er ooit een advies geweest, zegt de nieuwe van ‘maar dat advies wordt herzien’, eigenlijk moet zo’n validatie er zijn.”* Er is met andere woorden onvoldoende aandacht voor het integreren en respecteren van bepaalde adviezen doorheen het proces, waardoor opnieuw onzekerheid, vertraging of zelfs blokkeringen kunnen optreden, bijvoorbeeld omdat een nieuwe ambtenaar of minister er andere ideeën op na houdt. De continuïteit van adviezen vraagt ook een betere verslaggeving/documentering/opvolging doorheen het proces.

In dat verband kwamen ook een aantal concrete instrumenten ter sprake, zoals MER (MilieuEffectenRapport). Enkele actoren stellen dat onze procedures, zoals in kader van MER of RUP (ruimtelijk uitvoeringsplan), op zich waardevol zijn. *“Als je kijkt naar de regelgeving ‘pur sang’, dan is Vlaanderen redelijk straightforward. België heeft zeker voordelen, heeft een efficiënt systeem”*. Bepaalde adviezen zouden volgens hen zelfs beter gevalideerd mogen worden (vb. de project- en planMER). Sommigen leggen vooral de klemtoon op de manier waarop we procedures gebruiken: *“Onze procedures zijn efficiënt [...] Het probleem is dat we er niet mee weg kunnen. We weten onze procedures niet te plaatsen, we plaatsen ze lineair, we weten niet hoe er mee om te gaan. We gebruiken de procedures ook niet voor de besluitvorming”*. Toch vormen die procedures soms ook een al te grote rem op de realisatie van stadsprojecten, met overbodige vertragingen als gevolg.

¹⁷ Een vlekkenplan geeft aan welke volumes voor welke functies nodig zijn.

“De kloof tussen het moment van een idee en de uitvoering is te groot”. Een MER kan bijvoorbeeld zinvol zijn, maar de Vlaamse overheid heeft volgens sommigen voor een veel te gedetailleerde versie van dit Europese instrument gezorgd. Dit geldt ook voor sommige andere instrumenten en procedures (zoals de brownfieldconvenant of procedures in het kader van sociale huisvesting), waardoor de toepasbaarheid en leesbaarheid van het geheel van wetgeving dat samenkomt in een stadsproject, problematisch is.

Het is in elk geval wenselijk dat de problematiek van het instrumentarium voorwerp van verder onderzoek wordt. Zo kan grondige studie van concrete cases alvast meer duidelijkheid verschaffen. Een brede kijk is dan vereist om de procedureproblemen bij de zorgvuldig geselecteerde stadsprojecten adequaat in te schatten. Problemen die zich uitend in (formele) procedures kunnen immers (ook) dieperliggende, structurele oorzaken hebben (vb. verkokerde werking, gebrek aan capaciteit, partijpolitieke belangen, etc.) die we ook in deze diagnose al konden vaststellen. We beklemtonen dus dat de met het instrumentarium geassocieerde problemen steeds vanuit een ruimer perspectief bekeken moeten worden. Sommige problemen toegeschreven aan instrumenten zijn niet zozeer te wijten aan het instrument zelf, maar – naast het zonet aangekaarte gebrek aan afstemming met andere instrumenten en regels, dus de bovenlokale verkokering – ook aan allerlei politieke agenda’s en manoeuvres, capaciteitsgebrek om het instrument goed en tijdig te gebruiken, of aan een gebrek aan politiek leiderschap om keuzes, beslissingen en standpunten in te nemen in de context van die instrumenten.

3.2.2. *Vlaanderen in de ban van plannen, convenanten en fondsen*

Stilaan klassiek is de kritiek die de Vlaamse overheid krijgt te verduren omtrent de planlast. Deze kwam ook in dit onderzoek regelmatig naar boven. De verschillende ritmes, formats, formulieren, etc. die Vlaanderen (meestal per sector) oplegt aan de steden vallen niet in goede aarde. *“Er is een gigantische betutteling. Voor elke euro moet je honderden pagina’s verantwoording produceren”*. Of nog: *“10 % van onze tijd zijn we bezig met het invullen van papieren om aan te tonen dat we goed bezig zijn: allerlei convenanten, Stedenfonds, stadsvernieuwingsfonds, stadscontract, brownfieldconvenant, enzovoort”*. Meer soepele, minder gedetailleerde en meer ‘strategische’ formats worden gevraagd. Het strategische meerjarenplan – weliswaar in zijn eerste editie – bood hier vooralsnog weinig soelaas.

Over het stedenfonds zijn de meningen meer verdeeld, maar toch wordt ook dit instrument overwegend als betuttelend ervaren. Het zou te weinig vertrouwen tonen in de steden en te langzaam doorwerken. *“Om de twee jaar komen kijken hoe het ermee staat op het terrein, dat lijkt me zeer logisch [...] in plaats van een dossierke hier en een projectaanvraag daar”*.

3.2.3. *Stadscontracten: vooralsnog te vrijblijvende oefeningen*

De (probleem-)ervaringen met de stadscontracten is gemengd te noemen. In hun huidige vorm(en) zouden ze alvast nog tot weinig verandering hebben geleid. Er blijft bij verschillende actoren dan ook nogal wat twijfel en scepticisme bestaan over de werking van dit instrument bij complexe stadsprojecten. Gesteld wordt dat ministers niet geneigd zijn zich te moeien met elkaars bevoegdheden en vasthouden aan hun eigen budget en filosofie. Stadscontracten die uitgaan van één minister (i.c. vorige legislatuur Marino Keulen, nu Freya Van Den Bossche) hebben dan ook te weinig impact en zijn veeleer naïef. Waar complexe dossiers vastzaten zouden de stadscontracten alvast niet in staat zijn een beweging te forceren. Waar de realisatie van de opgegeven projecten vlot is verlopen, stelt men zich dan weer de vraag of de stadscontracten wel een rol hebben gespeeld. Toch is dergelijk

stadscontract wel belangrijk op het moment van budgettaire vastleggingen, maar ontbreekt het stadscontracten wel aan een uitgewerkt financieel luik. Enkele actoren argumenteren overigens dat stadscontracten eigenlijk niet nodig zouden mogen zijn. *“Moet dat nu echt in een contract, want dat gaat eigenlijk over het gewone werk, waarbij iedereen zijn of haar ding belooft te doen”*. Immers, als de belangen van alle publieke partners in rekening worden genomen en alle ministers gaan akkoord gaan, dan zou deze procedure neigen naar een veeleer klassiek verhaal rond de samenwerkingsovereenkomsten (zie hieronder).

De stuurgroepen en vergaderingen die worden geïnstalleerd rond de stadscontracten blijken vrij uitgebreid en relatief veel ambtenaren te bevatten, wat voor een lastige dialoog kan zorgen en problemen inzake mandatering met zich kan meebrengen (zie boven). *“En de eerste vergadering, ik zie dat lijstje – dat waren 10 of 12 administraties – dan hoeft er maar ene tussen te zitten die zegt ‘ja maar, dat moet ik toch eens bekijken, ik zal eens e-mailen’ en dan begint de miserie”*.

Bepaalde actoren stellen zich ook de vraag of de juiste projecten zijn geselecteerd en of de logica van de stadscontracten wel klopt gegeven de complexe ontstaansgeschiedenis van de stadsprojecten. *“In plaats van een stadscontract af te sluiten nadat het project er is zou je die moeten kunnen inschakelen van zodra je merkt dat er een nuttig project kan zijn”*. Steden zijn gebaat met instrumenten die hen helpen in te spelen op onvoorziene opportuniteiten, het stadscontract is dat niet.

3.2.4. Samenwerkingsovereenkomsten

Samenwerkingsovereenkomsten (al dan niet zo genoemd) worden niet alleen steeds meer opgesteld en gebruikt tussen publieke partners onderling en tussen publieke partners en private actoren, maar worden tevens overwegend als een interessant en bruikbaar instrument beschouwd. *“[Dat] heeft toch wel wat impact, het is ‘de bijbel’ die nodig is om de klik te maken en ook extern bruikbaar is om naar de pers te gaan”*. Het zorgt immers voor een (soms betwistbare juridische) zekerheid, een houvast. Op belofde (grote) inspanningen kan ook meestal moeilijk worden teruggekomen, wat niet wil zeggen dat er nadien geen aanpassingen meer gebeuren of addenda worden toegevoegd. Dergelijk systeem zou werken, zeker als iets fout loopt kan worden teruggegrepen naar gemaakte afspraken.

Wel is er nog enige onduidelijkheid over wat nu juist wordt verstaan onder een samenwerkingsovereenkomst. Bepaalde actoren zien het als een basis om gezamenlijk te denken, de ‘scope’ van het project te bepalen, de ambities en verwachtingen uit te klaren, de eigen inbreng en deze van de partners af te bakenen, etc. (wat ook een intentieovereenkomst of een ambitienota wordt genoemd), anderen omschrijven dit als een document waarin concrete afspraken over het takenpakket, de budgetverdeling, de timing, de communicatie, etc. worden gemaakt. Deze laatste invulling overheerst. Agentschappen zoals AWV, EIS, De Lijn etc. werken hier ondertussen met types van samenwerkingsovereenkomsten. Voor steden blijkt het niet altijd even vanzelfsprekend om dergelijke middellange termijnafspraken te maken. *“Ik denk dat het voor een stad moeilijker is dan voor een aantal andere publieke actoren, want de gemeenten kunnen dat allemaal moeilijker voor meerdere jaren vastleggen”*.

3.2.5. Overleg en dialoog

Een gebrekkige dialoog blijkt nefast voor elk dossier. Nochtans is het niet evident om met de verschillende partners degelijk overleg op te bouwen. Op ‘brede’ vergaderingen ontbreken

vaak partners, zitten niet steeds de juiste figuren rond de tafel en/of worden meningen niet kenbaar gemaakt. *“Je moet personen hebben van organisaties die ook ter plekke op vergaderingen bereid zijn om in discussie te gaan over bepaalde zaken. Er zijn er die niets zeggen, en daarna intern op kantoor terug komen op een beslissing [...] dat is voor mij wel de grootste frustratie”*. Vandaar dat soms nog wordt geopteerd om bilateraal naar oplossingen te zoeken.

Private partners blijken dan weer (te?) laat in dialoog te treden met de publieke partners. Vandaar het voorstel om net als in Nederland instrumenten als de concurrentiegerichte dialoog als procedure in te voeren. Deze aanbestedingsprocedure laat toe om in overleg te komen tot een programma, in plaats van een uitgebreid publiek-publiek proces om een bestek te formuleren waarop vervolgens een private partner al dan niet kan intekenen (zie verder).

3.3. Vanuit een focus op fases

Hoewel de meeste problemen al in voorgaande delen aan bod kwamen, willen we hier nog even kort ingaan op enkele fasegebonden inzichten. Hoewel elk stadsproject zijn eigen geschiedenis, context, actoren, etc. heeft, blijkt over het algemeen de initiatiefase (naar ID) en de uitvoeringsfase (naar 3D) meer moeilijkheden met zich mee te brengen dan de planningsfase (naar 2D).

3.3.1. Naar ID

Een stadsproject lanceren blijkt moeilijk. In eerste instantie dient men permanent waakzaam te blijven voor mogelijkheden of opportuniteiten, wat niet evident gegeven de drukke agenda van veel publieke actoren. Vaak zouden kansen (ongemerkt) zijn gepasseerd. Omgekeerd mogen steden zich niet te snel eenzijdig laten verleiden door een publieke of private actor die een mooi afgewerkt masterplan neerlegt. Vaak kunnen immers meerdere dossiers worden samengebracht waarop elkeen zijn ambitie hoger kan leggen. Dan komt het erop aan om meerdere dossiers te koppelen. *“Alles staat of valt met een goede visie, een win-win situatie”*.

Geopperd werd om in die eerste fase goed te analyseren wat de ambities en belangen van alle betrokkenen zijn (stakeholderanalyse) en welke inhoudelijke ‘issues’ spelen (incl. technische randvoorwaarden). Zo’n proces op gang krijgen vergt vaak al een capaciteit die bij bepaalde partners ontbreekt. Negatieve ervaringen doen enkele actoren zelfs besluiten dat het belangrijk is om van bij aanvang met duidelijke afspraken uit te werken over wie wat (maar) doet, ook op het gebied van budgetverantwoordelijkheid. *“Vaak gaan masterplannen voorbij aan deze eerste cruciale stappen waardoor problemen zich nadien opstapelen”*. Het zou er vervolgens op aankomen een goede, nog flexibele projectdefinitie te ontwikkelen waarin al een publiek-publieke consensus zit. Een te ver doorgeslagen idee bij aanvang zou alvast remmend werken, net zoals een te vaag idee.

Zoals eerder vermeld stellen enkele actoren dat publieke overheden bij aanvang van een project meer rekening moeten houden met de creativiteit van de markt en best een haalbaarheidsstudie doorvoeren. *“We hebben meegemaakt dat je uitgenodigd wordt voor een wedstrijd, en wanneer je vraagt naar de haalbaarheid van het programma, blijkt daar vaak geen onderzoek rond te bestaan. Als je dan onafhankelijk onderzoek doet, kan de conclusie komen dat het niet mogelijk is”*. Ook wanneer dergelijke studie wel is gebeurd, blijkt niet zelden dat optimistische scenario’s de leidraad vormden. Private actoren kunnen

hier een soort realiteitstoets inbrengen, door hun visie geven. Deze actoren zijn immers vragende partij om bij aanvang van een project hun ontwikkelingsvisie toe te lichten.

3.3.2. *Naar 2D*

Wat er met betrekking tot de fase 'naar 2D' te zeggen valt, kwam reeds aan bod in 3.2 ('Vanuit een focus op instrumenten').

3.3.3. *Naar 3D*

Tijdens de uitvoeringsfase kunnen nog belangrijke wijzigingen optreden, ook indien project(delen) in contracten en/of budgettair zijn vastgelegd. Vaak zijn het dan Vlaamse ministers die voor wijzigingen zorgen. Niet alleen voor steden is dit vervelend, ook bepaalde Vlaamse agentschappen hebben problemen met deze onzekere situatie.

Meestal zijn de problemen tussen de publieke actoren opgelost als de aanbesteding er komt. Met andere woorden, aannemers zouden op dat vlak geen last mogen ondervinden. Er werd wel aangehaald dat er niet zelden problemen opduiken bij flagrante fouten, omdat niemand dan echt zijn verantwoordelijkheid opneemt.

Voor en tijdens de werken zouden lokale actoren voldoende aandacht willen besteden aan informatieverstrekking (niet alleen over toekomstige realisaties, maar ook over de aanwezige hinder), zelfs indien mogelijk aan burgerparticipatie, maar Vlaamse publieke actoren (vb. Eurostation en De Lijn) zouden deze zorg veel minder delen.

4. ...NAAR REMEDIE(S)

In het voorgaande deel maakten we een diagnose van de interbestuurlijke coördinatieproblematiek in stadsprojecten. Daarin zaten al enkele elementen die tot oplossingen kunnen leiden. In dit deel lijsten we een aantal oplossingspistes op die de publiek-publieke samenwerking kunnen verbeteren en vereenvoudigen. We herhalen dat het enkel pistes zijn, die – indien weerhouden - in een vervolgtraject verder uitgewerkt en aangevuld moeten worden en waarbij een haalbaarheidstoets noodzakelijk is.

De oplossingspistes zijn te beschouwen als drie grote 'richtingen': (1) het bouwen aan de bestuurlijke capaciteit voor publiek-publieke samenwerking, (2) het sleutelen aan de instrumentenmix en de regelgeving en (3) het sleutelen aan structuren en instituties.

De eerste oplossingsrichting is een piste die zich inschrijft binnen de huidige context op het vlak van instrumenten, regelgeving en van beleidsstructuren. Zoals eerder aangehaald, is er in de huidige juridische en institutionele context een enorme fragmentatie ontstaan van hulpbronnen of 'resources' die nodig zijn bij het maken van stadsprojecten, met allerlei onderlinge afhankelijkheden tot gevolg. Deze context vereist dan ook in eerste instantie een doorgedreven mix van proces-, project- en netwerkmanagement, waarbij de doelen en middelen van de verschillende organisaties in een stadsproject worden vervlochten. De eerste oplossingsrichting is in principe het eenvoudigst te realiseren, in de zin dat deze aanbevelingen vertrekken vanuit de bestaande, huidige toestand, zowel op instrumenteel als institutioneel vlak.

De tweede oplossingsrichting gaat verder dan dergelijke managementaspecten en vereist sleutelwerk aan het (gebruik van het) instrumentarium, zoals procedures, regels, e.d. Deze oplossingsrichting neemt echter nog steeds de huidige institutionele context (zoals de Vlaamse organisatiestructuur of territoriale bevoegdheidsverdelingen) als uitgangspunt. Deze piste omvat voorstellen om bijvoorbeeld instrumenten te verbeteren of regelgeving te vereenvoudigen zodat de onderlinge afhankelijkheid van een aantal organisaties kan worden gereduceerd of beter vervlecht.

De laatste piste stelt ten slotte ook de bestuurlijk-institutionele context zelf in vraag. Hier komt bijvoorbeeld herverdeling van bevoegdheden aan bod als een mogelijke weg om de interbestuurlijke afhankelijkheid bij de realisatie van stadsprojecten terug te dringen. Dergelijke ingrepen kunnen ook de nood aan instrumenten en interbestuurlijk management verminderen.

Deze drie grote oplossingsrichtingen hebben bijgevolg ook een wat verschillend tijdsperspectief, al kan dat naargelang de verdere uitwerking wel variëren. Investeringsin

de capaciteit tot betere publiek-publieke samenwerking via aspecten van procesmanagement kunnen immers – mits goede wil - op relatief korte termijn gerealiseerd worden. De meeste veranderingen op het vlak van het instrumentarium zullen vermoedelijk veeleer op de middellange termijn liggen, want deze vragen onder meer bepaalde aanpassingen aan de regelgeving. De echt structurele veranderingen zijn pas op de lange termijn denkbaar. Toch zijn ook voor deze laatste twee pistes een aantal voorstellen op kortere termijn haalbaar, bijvoorbeeld als overgangsmaatregelen.

We bespreken nu, georganiseerd per oplossingsrichting, onze aanbevelingen.

4.1. Bouwen aan de bestuurlijke capaciteit

Uit verschillende elementen van de diagnose is gebleken dat de capaciteit voor lokale besturen om tot een vlotte publiek-publieke afstemming te komen vaak ontbreekt. Dat gebrek aan capaciteit situeert zich in belangrijke mate op het vlak van mensen, ervaring, kennis en competenties van procesmanagement bij stadsprojecten, het gebrek aan middelen om deze competenties uit te bouwen of te versterken en hangt ook samen met goede afspraken en mandatering. Een eerste grote oplossingsrichting ligt dus in het bouwen aan die lokale bestuurlijke capaciteit, het verbeteren van lokaal procesmanagement en uitklaren van rollen.

4.1.1. Aanbeveling 1: Versterk de stedelijke capaciteit voor (stads-)projectwerking en -management

WAT? Alle steden hebben een gebrek aan capaciteit op het vlak van projectwerking en projectmanagement, al lijkt de nood het hoogst in kleinere centrum- en overige steden. We roepen daarom op om de capaciteitsopbouw te verruimen tot alle steden, omdat ook in kleine steden een belangrijk potentieel voor stadsprojecten bestaat. Structurele versterking via bijvoorbeeld decentralisatie van bevoegdheden en middelen komt later nog aan bod (zie ook 'diagnose'), maar capaciteitsopbouw kan ook op minder ingrijpende wijze gerealiseerd worden.

HOE? Een belangrijke stap voorwaarts op het vlak van capaciteitsopbouw kan via het creëren van een pool van projectmanagers. Dergelijke pool kan intern in de Vlaamse overheid opgezet of extern ingekocht worden, maar ook het voorwerp uitmaken van een interstedelijke samenwerking.

In het eerste geval bestaat de pool uit een groep ambtenaren die door/via de Vlaamse overheid beschikbaar worden gesteld aan steden om er gedurende een bepaalde periode een stadsproject te helpen opzetten en begeleiden. Dergelijke vliegende brigade of mobiele ploeg kan bestaan uit gedetacheerde ambtenaren (van alle niveaus) die nu verspreid zitten in allerlei projectcellen in verschillende administraties of uit nieuwe mensen komend uit de private sector. Dergelijke pool is meteen ook een middel om onderlinge kennisdeling te vergroten, de nodige kritische menselijke massa bijeen te brengen en leereffecten te faciliteren: *“Er is nu geen terugkoppeling over verschillende projectervaringen: 20 verschillende projecten = 20 verschillende mensen = 20 keer het warm water opnieuw uitvinden”*. Een belangrijk element in dergelijke pool is dus ook kennismanagement: wat pak je op welke wijze aan? Wat doe je best wanneer en via welke hulpmiddelen? Hier en daar bestaan al kleine aanzetten maar die blijven binnen één organisatie, zoals naar verluidt bij De Lijn: *“bij De Lijn is er poging tot kennismanagement: er is een internetgebaseerd platform,*

waarin dat soort informatie te vinden is". De pool omvat dus ook een virtuele dimensie en maakt idealiter sterk gebruik van ICT-toepassingen.

Dergelijk Vlaams (stads-)projectenbureau wordt idealiter horizontaal (en dus niet sectoraal) ingebed in de Vlaamse administratie. Mogelijke ankerpunten zijn: (1) het Agentschap Binnenlands Bestuur, waar ook het team stedenbeleid ingebed is en zo meteen de link met het stedenbeleid versterkt wordt, (2) de Vlaamse bouwmeester vanuit zijn huidige rol ten aanzien van o.m. kwaliteitsbewaking in stadsprojecten, of (3) bij de algemene diensten van de regering, zoals het Vlaams Kenniscentrum PPS: *"Zoals de bouwmeester een poule van ontwerpers aanduidt, zou stedenbeleid of een andere meester kunnen zeggen: ik ga een poule van projectleiders aanstellen. Maakt niet uit waar dat steekt, maar niet in een administratie die sectoraal georganiseerd is."*

De Vlaamse overheid kan er ook voor opteren om dergelijke capaciteit ten voordele van de steden in te kopen. De pool bestaat dan uit private projectmanagers die via een raamcontract door Vlaanderen ge(co-)financierd worden om steden te ondersteunen in stadsprojecten.

Een andere variant voor dergelijke capaciteitsopbouw gaat eerder uit van onderlinge solidariteit tussen (grotere en kleinere) steden. Met name de grotere steden zouden een stuk van hun capaciteit en expertise ter beschikking kunnen stellen van kleinere steden. Dat kan op vrijwillige basis en eventueel tegen een bepaalde vergoeding, bv. het 'verhuren' van een projectmanager voor een bepaalde tijd aan een kleine stad, onderling een raamcontract sluiten voor het afnemen van x-aantal uren projectmanagement, enz. Dergelijke formules bestaan nu al tussen sommige besturen op het vlak van concrete dienstverlening (zoals juridisch advies). Indien wenselijk kunnen dergelijke inspanningen ook samengebracht worden in een interstedelijke samenwerking zoals een interstedelijk projectenbureau, of als een verdere uitbouw van het Kenniscentrum Vlaamse Steden. De Vlaamse overheid kan dergelijke interstedelijke aanpak dan stimuleren door bijvoorbeeld subsidiëring. Ook kan de pool gekoppeld worden aan virtuele kennisnetwerken of allerhande platformen. Het gaat met andere woorden vooral over het verbinden van het nodige potentieel, dat zich eventueel kan vertalen in een organisatie.

4.1.2. Aanbeveling 2: Investeer in de ontwikkeling van competenties en vaardigheden

WAT? Deze aanbeveling sluit aan bij de vorige, maar gaat vooral over de individuele capaciteitsopbouw. Het ontbreekt ons in Vlaanderen immers aan voldoende goed opgeleide projectmanagers. Er is wel potentieel, maar dat potentieel is onderbenut en vooral onderontwikkeld. Niet elke betrokkene bij een stadsproject is een projectmanager – dat is niet nodig noch wenselijk - maar iedereen heeft idealiter wel voldoende notie van wat dat concreet inhoudt. Daarnaast is er dan een groep mensen die wel in het middelpunt van het project- en procesmanagement staat en die een aantal specifieke competenties en vaardigheden (zoals werken met moderne projectmanagementtools) absoluut nodig heeft: *"We moeten leren standaardcontracten te maken [...] standaardlastenboek en planningsmethodiek, beiden gebeuren gewoonweg niet"*.

Om de capaciteit van vooral die laatste groep te verhogen ontbreekt het echter aan aangepaste opleidingen en vorming voor management van stadsprojecten. Ofwel zijn er een aantal witte raven die zich gevormd/bijgeschoold hebben in het buitenland (bv. Frankrijk en Nederland waar dergelijke programma's wel bestaan, zoals een 'Master of Urban & Area

Development¹⁸), ofwel hebben ze zelf met vallen en opstaan de stiel geleerd maar getuigen ze allemaal dat daarvoor vaak zeer veel leergeld is betaald. Volgens hen kan het leerproces veel korter met de juiste ondersteuning en begeleiding en fora voor uitwisseling met andere experts.

HOE? De oplossing bestaat er in om praktijkgerichte opleidingen en postacademische vorming (verder) uit te bouwen. Jonge professionals kunnen zich zo na enkele jaren ervaring (als junior projectmedewerker) verder bekwamen in projectmanagement, bijgeschoold en getraind voor het grotere projectwerk.

Dergelijke opleidingen zijn aantrekkelijk voor zowel publieke als private projectmanagers, maar kunnen ook voor beleidsmakers relevant zijn, en dit van alle bestuurslagen. Belangrijk pijnpunt bij de ontwikkeling van Vlaamse opleidingen is echter de kostprijs. In Nederland zijn hoge inschrijvingsgelden ter compensatie voor het organiseren van dergelijke opleidingen een normale zaak. In Vlaanderen zijn hoge inschrijvingsgelden echter veel minder evident. De nodige financiële inbreng voor de opleidingen komt daarom idealiter niet alleen uit inschrijvingsgelden, maar ook van verschillende publieke en private partijen typisch betrokken in stedelijke ontwikkeling. De modaliteiten hangen dan af van de afgesproken engagementen: kunnen ambtenaren dergelijke opleiding tijdens hun werkuren volgen? Is er een structurele financieringsbijdrage met als compensatie bijvoorbeeld een aantal gereserveerde plaatsen in de opleiding? Betaalt de Vlaamse overheid als extra steun het inschrijvingsgeld van een bepaald aantal stedelijke deelnemers?

Enkele aanzetten voor dergelijke opleidingen bestaan reeds: zo is er de masterclass stadsprojecten, georganiseerd door de Vlaamse Vereniging voor Ruimte en Planning vzw i.s.m. het Agentschap voor Binnenlands Bestuur- Team Stedenbeleid, team Vlaams Bouwmeester en het Vlaams Kenniscentrum PPS en zijn er de postgraduatenvastgoedkunde aan hogescholen en universiteiten. Dergelijke aanzetten vergen echter grondige herdenking en uitbreiding vooraleer ze aan de nood kunnen voldoen. De Vlaamse overheid kan hier ook zelf initiatieven nemen, in de lijn met het voorstel hierboven om projectmanagementcapaciteit op te bouwen in een pool en ter beschikking te stellen.

4.1.3. Aanbeveling 3: Maak werk van mandaten

WAT? Capaciteit in de gegeven situatie hangt ook samen met een betere mandatering. In alle betrokken publieke organisaties – stedelijke en niet-stedelijke – is het cruciaal om systematisch afspraken rond mandatering te maken. Hoewel op het eerste zicht evident, keerde dit punt vaak terug in de gesprekken: *“coördinatiestructuren en gemandateerden, dat is het belangrijkste. Dat we vanuit Vlaanderen mensen met mandaat aan tafel krijgen die beslissingen kunnen nemen en die beslissingen ook uitvoeren, als we dat kunnen, hebben we al veel gewonnen en tijd gespaard die we nu nodig hebben om naar links en naar rechts te lopen, via niveaus en via de schepen, en dan via de burgemeester, enz.”* Een betere mandatering omvat minstens de volgende aspecten.

HOE? Mandatering omvat het concreet benoemen van de positie en rol van elk betrokken politiek of ambtelijk orgaan (= organisatie), en van elke politicus of ambtenaar (= persoon) in het stadsproject. Zowel binnen de organisatie die hij of zij vertegenwoordigt zelf als voor de andere actoren in het stadsproject, moet de positie en rol duidelijk afgesproken, gecommuniceerd en aanvaard zijn. Formele positie en feitelijke rol stemmen dan zoveel als

¹⁸ Zie bijvoorbeeld het overzicht van het Nederlandse Kenniscentrum Stedelijke vernieuwing van relevante vorming onder de noemer 'dossier competenties' op http://www.kei-centrum.nl/view.cfm?page_id=2316

mogelijk overeen en worden op papier gezet. Niet zelden blijkt immers dat veel coördinatielast het gevolg is van onduidelijkheden op dit vlak. Een eerste typische situatie: persoon X is lid van de stuurgroep van het project namens bijvoorbeeld een provinciale buitendienst (en stelt bijvoorbeeld dat een bepaalde vergunning mogelijk is), maar de centrale administratie van hetzelfde ministerie heeft hier geen weet van en blijft parallel handelen en interveniëren (en weigert vervolgens toch de vergunning). Een tweede typische situatie: persoon Y denkt namens zijn organisatie het ruimtelijk ontwerpen te moeten opnemen, maar anderen zien die organisatie als uitvoerder van hun eigen ontwerpen.

Daarbij is het noodzakelijk dat politici en ambtenaren binnen dezelfde organisatie ook beter afspreken wie wat kan/mag/zal doen in een stadsproject, met daaraan gekoppeld een systeem van opvolging, terugkoppeling en eventuele bijsturing. Waar en wanneer verschijnt het politieke niveau (individueel of collectief) op het toneel en wanneer zijn ambtenaren en administratie aan zet? Hoe communiceren ze intern met elkaar in functie van het goede verloop van het stadsproject? Wanneer zijn er momenten van bijsturing van de taakverdeling voorzien of wenselijk? Het is zeer gebruikelijk binnen de private sector om bepaalde functies te koppelen aan bepaalde (gelimiteerde) mandaten voor het nemen van beslissingen over bv. budgetten of aankopen. In de publieke sector bestaan dergelijke afspraken in het kader van stadsprojecten echter zelden tussen politici en ambtenaren of tussen ambtenaren onderling in hiërarchische lijn¹⁹: *“de huidige projectleiders (meestal stedenbouwkundigen) hebben meestal geen mandaten om te overleggen met alle diensten, of dat de huidige projectleiders nog te weinig pro-actief zoeken naar afstemming.”* In succesvolle (organisaties in) stadsprojecten treffen we immers vaak wel goede politiek-ambtelijke tandems aan. Hoewel dit zeker afhangt van relaties tussen personen, is een soort draaiboek of protocol om dergelijke mandaten af te spreken wenselijk als hulpmiddel.

Afspraken tussen politiek en administratie over mandatering blijkt een aandachtspunt voor elke actor, maar is sterk aanwezig op het Vlaams niveau (zie ‘diagnose’). Waar namens de stad naast ambtenaren ook de politieke beslissers aan tafel zitten in het stadsproject, zijn de Vlaamse tafelgenoten doorgaans ambtenaren met een onduidelijk of zonder mandaat. Hoewel dit laatste soms als excuus misbruikt wordt door een onwillige ambtenaar, is er nood aan betere afspraken tussen Vlaamse kabinetten en hun ambtenaren over het mandaat in stadsprojecten. In uitersten uitgedrukt: ofwel wordt een ambtenaar expliciet gemandateerd via een schriftelijke beslissing waarin ook zijn speelruimte gedefinieerd is en met de belofte zijn in het stadsproject aangegane engagementen politiek te volgen (dit alles natuurlijk binnen de bestaande juridische context), ofwel engageert het Vlaamse politieke niveau zichzelf veel sterker in deelname aan het proces van de stadsprojecten door bijvoorbeeld de participatie van kabinetsmedewerkers.

Naast ‘interne’ afspraken binnen elke organisatie worden rollen en mandaten tussen organisaties bij voorkeur geregeld via overeenkomsten (zie hoger ivm intentieovereenkomsten en samenwerkingsovereenkomsten), waarin een formele projectstructuur wordt overeengekomen en de rollen en mandaten die daar aan verbonden zijn.

¹⁹ Illustratief is de manier waarop delegatie zoals budgethouderschap naar ambtenaren in gemeenten moeizaam ingang krijgt.

4.1.4. Aanbeveling 4: Erken de regierol van de stad

WAT? Stadsprojecten hebben nood aan voldoende uitgeklaarde rollen. Als onderdeel van capaciteitsopbouw gaat dat opnieuw over het maken van afspraken over de feitelijke rolverdeling, en in het bijzonder het erkennen van de regierol van de stad.

Zoals eerder gezegd (zie inleiding en diagnose) is regie te onderscheiden van een aantal andere functies, zoals financier, regelgever, projectmanager, enz. Waar de precieze cocktail van functies en ermee verbonden rollen varieert per project - is De Lijn of (een onderdeel van de) NMBS betrokken en in welke hoedanigheid? Gaat het vooral om infrastructuur (welk aspect en van welk type) of meer over dienstverlening? - is het duidelijk dat de regiefunctie een constante moet zijn. Of nog: *“rondom procesmanagement, projectbegeleiding, over de kokers heen, dat is het touw dat alles bijeen houdt, ook over niveaus, dat is cruciaal. Sommige steden hebben dat over een aantal jaren sterk georganiseerd, ene al meer dan de andere, maar op Vlaams niveau ontbreekt het volledig, op provinciaal niveau is het soms wel en soms niet aanwezig, en in kleinere steden en gemeenten is dat gewoon een leemte. En de gemeenten moeten dat gat zien en erin springen, en zelf die regierol durven en willen opnemen. Dat is een goed begin en basis om iets gestart te krijgen, er is veel goede wil maar hoe moet ik daar in godsnaam aan beginnen.”*

HOE? De stad hoort steeds een bevoorrechte positie in te nemen op het vlak van regie, aangezien ze de beste terreinkennis kan voorleggen (het is letterlijk hun grondgebied) en als eerste lijn, rechtstreeks aangesproken en afgerekend wordt door de inwoners (het is letterlijk hun bevolking en in politieke zin hun electoraat). De stedelijke inwoner heeft lak aan welke overheid precies opereert in zijn onmiddellijke omgeving, maar zal in eerste instantie de stad aanspreken en verantwoordelijk houden voor wat er wel – of vooral niet of verkeerd – gebeurt.

Zonder instrumenten of structuren te veranderen kan de regiefunctie nu al sterker ingebed worden in de doelstellingen en taken van subregionale en bovenlokale spelers, bijvoorbeeld door dit in beheersovereenkomsten met Vlaamse agentschappen in te schrijven. Zoals in andere landen moet een stad bijvoorbeeld in staat zijn om een openbare vervoersmaatschappij te bewegen om een bepaalde halte te openen of te behouden. Om het in populaire termen te zeggen: er moet op interbestuurlijk vlak vraaggericht in plaats van aanbodgericht – met hier dus de stad als ‘cliënt’ - worden gedacht door de bovenlokale actoren – hier als ‘producenten’: ‘wat wenst de stad en hoe kunnen we daarop inspelen, in plaats van (enkel) te komen vertellen wat we in uw stad denken te kunnen of zullen doen’. De regierol kan onder meer erkend worden door een stuurgroep met daarin alle beleidsverantwoordelijken, onder voorzitterschap van de stad – een formule die nu soms al gebruikt wordt. De stad zelf moet zich dan ook op deze rol organiseren, bijvoorbeeld via het maken van projectteams in de eigen organisatie. En ook hier is het investeren van centen van belang: *“regie, daarin investeren, maar ook steun in krijgen, ook financieel. Zoals die strategische projecten of conceptsubsiëring, dat is ok, dat is allemaal investeren in uw regierol.”*

Voor een selecte categorie van stadsprojecten – sommige projecten overstijgen immers het stedelijke of stadsregionale belang – kan de regie op een hoger niveau gesitueerd worden – bijvoorbeeld een strategische groep op Vlaams niveau – maar zelfs dan is de erkenning van de bijzondere positie van de stad noodzakelijk. In een dergelijke strategische groep zou bijvoorbeeld de Vlaamse bouwmeester een belangrijke rol kunnen spelen (zie ook diagnose). De concrete invulling en organisatie van regie is met andere woorden gevarieerd

in te vullen naargelang bepaalde kenmerken van het stadsproject (aard, type, plaats, omvang, ...), maar de stad moet steeds actief betrokken zijn.

4.2. Sleutelen aan de instrumentenmix

Instrumenten zijn niet alleen een bron van coördinatieproblemen, maar tegelijkertijd potentiële hefboomen voor oplossingen ervan. Concreet zijn er een aantal instrumenten waaraan gesleuteld kan worden en is er nood aan een aantal nieuwe. Daarnaast is er vooral ook vraag naar een juist gebruik van en onderlinge afstemming tussen instrumenten.

4.2.1. Aanbeveling 5: Waardeer stadscontracten op naar een versie 2.0

WAT? Het stadscontract is een nieuw instrument dat voor het eerst voorzichtig werd geïntroduceerd. In wezen zou het overbodig moeten zijn (zie diagnose) omdat het Vlaamse niveau steeds zo goed als mogelijk zijn taken dient uit te voeren. Het blijft momenteel echter nog te vaak bij een te vrijblijvende oefening waardoor het instrument aan kracht verliest. Twijfel en scepticisme overheersen omdat bepaalde engagementen niet worden nagekomen en het draagvlak bij andere Vlaamse ministers nagenoeg ontbreekt. Toch zouden de stadscontracten potentieel hebben en genereren ze nu reeds positieve effecten: betere informatiedoorstroming, sterkere visievorming, een sprong op het prioriteitenlijstje van belangrijke beleidsmakers, de aanwezigheid van een klankbord, etc. De oplossing ligt dan in het aanpakken/wegwerken van een aantal problemen en kinderziektes.

HOE? Ten eerste zijn aan Vlaamse zijde de stadscontracten feitelijk nog teveel zaak van één minister. Het Vlaamse eigenaarschap van de stadscontracten moet sterker gedeeld en collegiaal worden. Dit kan door de stadsprojecten uit de stadscontracten op te nemen in het regeerakkoord en in de beleidsnota's van de verschillende betrokken ministers. Hierover dient dan duidelijk te worden gecommuniceerd naar de steden, in het bijzonder over de financiële engagementen – een stadscontract nieuwe stijl omvat daarom bij voorkeur een voldoende uitgebreid financieel luik.

Ten tweede is er nood aan het verduidelijken van projectverantwoordelijken, hun rol en mandatering. De rol en mandatering moet duidelijk en gedragen zijn binnen de betrokken organisatie zelf als tussen de betrokken besturen. De Vlaamse ambtenaren in kwestie zijn dan het aanspreekpunt binnen de eigen organisatie voor het desbetreffende stadsproject en nemen ook de verantwoordelijkheid op om de gemaakte afspraken te realiseren. Deze aanpassing moet dan ook in de begeleidingsgroepen positief doorwerken.

4.2.2. Aanbeveling 6: maak nieuwe of gebruik bestaande formules voor samenwerking met private partners beter

WAT? Hoewel dit op het eerste zicht geen oplossing voor publiek-publieke afstemming lijkt, brengt het wel degelijk potentieel met zich mee. Een belangrijk probleem dat ervaren wordt op het terrein is immers dat de huidige formules in de meeste gevallen leiden tot een zeer intens proces van publiek-publieke coördinatie om vervolgens via de geijkte formules private partners te gaan selecteren. Het gevolg is echter dat het vaak moeizame compromis tussen publieke partners vervolgens niet meer in vraag gesteld kan worden en dat de betonning ervan in de procedures geen flexibiliteit meer toelaat.

HOE? Toch zijn er formules die minstens het verkennen waard zijn. Een eerste formule die bij sommigen verwachtingen oproept is de Europese formule van de concurrentiedialoog. Dit is concreet *“de gunningsprocedure waaraan alle aannemers, leveranciers of dienstverleners mogen vragen deel te nemen en waarbij de aanbestedende overheid een dialoog voert met de voor deze procedure geselecteerde kandidaten, teneinde één of meer oplossingen uit te werken die aan de behoeften van de aanbestedende overheid voldoen en op grond waarvan de gekozen kandidaten zullen worden uitgenodigd om een offerte in te dienen (is enkel van toepassing in het klassieke stelsel)”*.²⁰ België/Vlaanderen moeten het gebruik van deze Europese formule juridisch op korte termijn mogelijk maken (via de nodige uitvoeringsbesluiten).

Een tweede formule wordt momenteel gebruikt in de sociale huisvesting, namelijk de ‘constructieve benadering overheidsopdrachten’. Deze formule kenmerkt zich concreet door: *“creatieve invulling van kleinschalige CBO-projecten met grondinbreng, concept én bouw; onderhandelingsprocedure met naleving van bekendmakingsvoorschriften; fasegewijze aanpak, met telkens mogelijke projectbijsturingen”*.²¹ Deze formule wordt best geëvalueerd met het oog op mogelijke toepassing voor andere doelstellingen relevant in stadsprojecten. Op deze manier kan gewerkt worden aan een meer geïntegreerde aanpak op het vlak van stedelijke infrastructuur: *“Het voordeel ervan is dat je van beneden uit een aanbod begint te creëren, en de mogelijkheid om bepaalde functies te combineren. Dit zou moeten uitgebreid worden voor bijvoorbeeld scholen of speelpleinen [...] zodat je vanuit de markt een aantal publieke functies kan ontwikkelen. De CBO werkt via een trechterprincipe, eerst een soort haalbaarheidsfase, gevolgd door een fase waarin het project financieel wordt berekend. En dat werkt”*.

4.2.3. Aanbeveling 7: Investeer in het werken met overeenkomsten

WAT? In algemene zin is het belang van overeenkomsten voor publiek-publieke samenwerking als een deel van de oplossing vaak naar voren gebracht. Het werken met overeenkomsten in het algemeen kan gezien worden als onderdeel van capaciteitsopbouw, maar een overeenkomst is op zich een belangrijk instrument.

Overeenkomsten vervullen daarbij tal van functies: (1) ze zijn een schriftelijke en dus tastbare neerslag van afspraken en verantwoordelijkheden (‘wie doet wat?’), (2) een vorm van kennisborging (‘wat hadden we ook al weer afgesproken?’), (3) een aanleiding tot reflectie en het expliciteren van doelstellingen, (4) in sommige gevallen een juridisch houvast²² en (5) niet zelden een communicatief instrument naar de omgeving.²³ Het werken met publiek-publieke overeenkomsten is niets nieuws, maar momenteel is het gebruik in het kader van stadsprojecten nog niet optimaal.

HOE? Belangrijk element van oplossing op dit vlak is het (verder) ontwikkelen van een aantal standaarden en sjablonen. Sjablonen en standaarden (alsook handleidingen²⁴ en

²⁰ “Er moet evenwel worden opgemerkt dat deze nieuwe procedure, vermeld in artikel 27 van de wet van 15 juni 2006, maar zal kunnen worden gebruikt wanneer de nodige uitvoeringsbepalingen zullen zijn genomen.” Bron: http://www.belgium.be/nl/economie/overheidsopdrachten/soorten_procedures/concurrentiedialoog/

²¹ Meer info op <http://www.vmsw.be/Default.aspx?tabid=4812>

²² Hoewel het juridisch afdwingen van overeenkomsten tussen publieke partijen in de feiten zelden lijkt te gebeuren.

²³ WINDEY J., VERHOEST, K. Beheersovereenkomsten voor lokale besturen, Brussel: Politeia/VVSG, 2008.

²⁴ Zoals er nu onder meer bestaat voor het werken met beheersovereenkomsten voor de relatie met verzelfstandigde entiteiten – WINDEY J., VERHOEST, K. Beheersovereenkomsten voor lokale besturen, Brussel: Politeia/VVSG, 2008.

opleidingen voor gebruik) hebben immers tal van voordelen omdat ze (1) ervoor zorgen dat een aantal minimale elementen steeds opgenomen zijn om een goede coördinatie (inclusief democratische controle) te verzekeren, (2) dat betrokken partners weten wat ze kunnen verwachten van dergelijke overeenkomsten – een belangrijk element van vertrouwen (want reduceert de onzekerheid van actoren), (3) dat er ook efficiëntiewinst is door het verminderen van werktijd en de noodzaak om via externe adviesopdrachten mogelijkheden van overeenkomsten te onderzoeken. Standaarden en sjablonen nemen niet weg dat de nodige flexibiliteit nodig blijft voor de eigenheid van elk stadsproject.

Een ander aspect is om de juiste overeenkomst tussen publieke partners in de juiste fase van een stadsproject in te zetten. Een systematisch onderscheid tussen intentieovereenkomsten, samenwerkingsovereenkomsten en uitvoeringsovereenkomsten – met een aantal gestandaardiseerde elementen en bijhorende sjablonen - kan daarbij helpen.

Het doel van een intentieovereenkomst is om afspraken te maken rond de basisdoelstellingen en de manier van besluitvorming van een project (passend voor de ID-fase). Daarbij is het noodzakelijk om overeenstemming te vinden over de structuren, rollen en mandaten van de verschillende publieke partners. Soms worden in een intentieovereenkomst ook al financiële afspraken gemaakt rond de proces- en studiekosten.

Een samenwerkingsovereenkomst wordt best opgemaakt wanneer er een consensus is rond een concreet project (passend voor de 2D-fase). In een samenwerkingsovereenkomst kan dan overeengekomen worden wie voor welk deel van het project verantwoordelijk is, hoe het project verder gefinancierd wordt, wie het projectmanagement op zich neemt, hoe er gerapporteerd zal worden, wie de verdere studiekosten voor de uitvoering zal dragen, enz.

Een uitvoeringsovereenkomst wordt tenslotte opgesteld bij de aanvang van de realisatie van het project op het terrein (zoals infrastructuurwerken, passend voor de 3D-fase). Ook hier worden verdere afspraken gemaakt rond verantwoordelijkheden, financiële verdeelsleutels, eventuele overdracht of aankoop van gronden, etc.

Minimale elementen voor elk van deze types zijn dus: algemene bepalingen en beleidskader (bv. voorwerp, duur, definities), engagementen en verbintenissen (bv. vergunning aanvragen, infrastructuurwerken uitvoeren), financiële afspraken (bv. elke partner betaalt een deel van de studiekosten), rapportering, opvolging en controle (bv. audits, verslagen, indicatoren), evaluatie en eventueel ook sanctionering en geschillenregeling (bv. een bepaalde datum voor evaluatie afspreken en sancties bij niet bereiken van gestelde doelen)²⁵. Het gewicht en de concrete uitwerking van deze elementen kan dan verschillen naargelang de fase.

Voor deze oplossing is er zeker al input en kan geleerd worden uit bestaande toepassingen: in een aantal steden is er inmiddels ervaring opgebouwd met dergelijke overeenkomsten en een aantal spelers hanteren ook al allerei vormen (zoals protocols tussen NMBS-geledingen of type-overeenkomsten tussen AWW en W&Z). De uitkomst van deze piste mag echter geen nieuwe bureaucratiesering met zich meebrengen, meer en beter werken met overeenkomsten hangt immers samen met de aanwezigheid van een voldoende open geest en de nodige flexibiliteit.

²⁵ Ibidem

4.2.4. Aanbeveling 8: Gebruik bestaande instrumenten beter en stem ze onderling af

WAT? Zoals eerder gesteld zijn er enerzijds werkpunten met betrekking tot individuele instrumenten en is er anderzijds een belangrijk probleem met het gebrek aan onderlinge afstemming/samenhang tussen instrumenten (zie diagnose). Instrumenten als ruimtelijke uitvoeringsplannen, plan- en projectMER's, brownfieldconvenants, e.d. worden soms verkeerd en vaak niet afgestemd gebruikt, met een zeer hoge coördinatielast tot gevolg. Dergelijke coördinatielast situeert zich met name op stedelijk niveau, aangezien deze problemen met de instrumentencocktail het sterkst in het stadsproject zelf tot uiting komen.

HOE? Een oplossingsidee is om op Vlaams niveau 'dossiermanagers' aan te duiden die voor één stadsproject de nodige instrumenten opvolgen en organiseren, de nodige adviesprocedures afstemmen, enz. Meer structurele oplossingen kunnen wellicht voortvloeien uit het werk van de commissies Berx en Sauwens en lopend beleidsevaluatieonderzoek (bv. naar het Ruimtelijke Structuurplan Vlaanderen en de plan- en projectMER's). Er is immers bijkomend onderzoekswerk noodzakelijk om de instrumentenproblematiek verder uit te klaren en vervolgens op te lossen.

4.2.5. Aanbeveling 9: Maak werk van een strategisch patrimoniumbeheer

WAT? Een belangrijk coördinatieprobleem betreft het onroerend goed (met name gronden) dat in een stadsproject betrokken is. Niemand heeft zicht op de precieze eigendomsstructuren en het samen werken in een stadsproject met gronden van meerdere publieke spelers is problematisch te noemen.

HOE? Een eerste oplossing betreft het creëren van een goede databank. Daarvoor wordt best gebruik gemaakt van de mogelijkheden die geografische informatiesystemen (GIS) tegenwoordig bieden om statistische, geografische en beleidsinformatie te combineren en te ontsluiten. Alle publieke (en eventueel ook private) gronden in de stedelijke gebieden zouden in een dergelijke databank moeten opgenomen worden, via gestandaardiseerde sjablonen met een aantal minimale kenmerken van vastgoed en eigenaar. Nu weten overheden van zichzelf of van elkaar immers niet eens welke terreinen ze bezitten: *“vaak weet de stad beter dan de [Vlaamse] administratie zelf, waar die nog welke gronden heeft liggen”*. Dit is nochtans noodzakelijke basisinformatie voor een stadsproject.

Dergelijke databank vormt dan een cruciale bouwsteen voor een strategisch patrimoniumbeheer. Het bundelen of verwerven van nodige vastgoedkennis om dergelijke databank te gebruiken maar ook te vertalen naar beleidsinzichten zoals mogelijke projectontwikkelingsmogelijkheden te zien is belangrijk: *“we zouden nu al moeten nadenken over al die militaire kazernes die binnen enkele jaren leeg komen te staan”*.

Dat beheer is echter ruimer en moet het ook mogelijk maken voor overheden om gemakkelijk gronden uit te wisselen, te compenseren, enz. Een overheidsgrondenbank kan hier een onderdeel van uitmaken. Nu blijkt het vaak moeilijk om onroerende goederen tussen overheden uit te wisselen: soms kunnen verkopen of schenkingen niet en moet de ene overheid de andere onteigenen, vaak betreft het complexe procedures, enz. Een ander aspect is het afstappen van de feitelijke (want wettelijk niet opgelegde) verplichting om met het federale Comité van Aankoop te werken wegens onderbemand (zie diagnose).

Dergelijk strategisch patrimoniumbeheer zou zoals een projectenbureau horizontaal ingebed moeten worden, bijvoorbeeld bij bestuurszaken, in plaats van zoals nu per overheidsonderdeel en dus versnipperd vanuit een eng sectorbelang: *“door een volledig*

onafhankelijke dienst, horizontaal toegevoegd aan bestuurszaken, want eens in een sector dan wordt het een koker en is het verloren". Er is op dit vlak al denkwerk gebeurd binnen de Vlaamse overheid (met name bij RWO) dat wellicht relatief snel te vertalen is op het terrein.

4.3. Sleutelen aan bestuurlijke structuren

In de derde oplossingsrichting staan mogelijkheden op het vlak van institutionele reorganisatie centraal.

4.3.1. Aanbeveling 10: Neem de stedelijke logica als een leidmotief mee in de Vlaamse interne staatshervorming

WAT? In stadsprojecten zijn tal van territoriale lagen betrokken. De territoriale lagen omvatten dan zowel het provinciale, Vlaamse en federale niveau, meer evenzeer wat daartussen zit (recent als 'bestuurlijke verrommeling' bestempeld), zoals (werkingsgebieden van) intercommunales, sociale huisvestingsmaatschappijen, enz. Er is een algemeen aanvoelen dat een vereenvoudiging wenselijk is. De interbestuurlijke coördinatieproblematiek in stadsprojecten kan aanzienlijk verminderen als de zogenaamde Vlaamse interne staatshervorming voldoende rekening houdt met de stedelijke logica.

HOE? De Vlaamse interne staatshervorming is verbonden met begrippen als 'efficiëntie- en effectiviteitswinsten' via onder meer het versnellen en vereenvoudigen van procedures, het groeperen van bevoegdheden, het reduceren van het aantal interveniërende lagen, enz. Bij de concrete uitwerking van dit hervormingsproces zouden stadsprojecten expliciet meegenomen moeten worden, bijvoorbeeld welke vereenvoudigingen een positief effect hebben op de coördinatieproblematiek bij stadsprojecten – als het ware een soort 'stadsprojectentoets' naast andere criteria (zoals besparing) of doelgroepen (zoals bedrijven of burgers).

In dit kader moet ook het experimenteren met stadsregio's als structuur voor de coördinatie van de stadsregionale aspecten van stadsprojecten - bijvoorbeeld op het vlak van ruimtelijke en mobiliteit – mogelijk worden gemaakt. Een belangrijk deel van stadsprojecten heeft immers stadsregionale implicaties of relaties.

4.3.2. Aanbeveling 11: Herbekijk BBB vanuit de bril van (stads-)projectwerking

WAT? Waar de interne staatshervorming een sterke verticale interbestuurlijke dimensie heeft (wat op welk niveau doen?) is BBB een horizontaal intrabestuurlijk hervormingsverhaal met belangrijke neveneffecten voor stadsprojecten. BBB levert onmiskenbaar een aantal pluspunten voor de Vlaamse overheid zelf op (zoals een betere specialisatie), maar voor stadsprojecten lijkt BBB eerder een vloek dan een zegen. De stad lijkt al te vaak volledig zelf bilateraal en multilateraal alle coördinatie en afstemming tussen diensten van andere (en met name Vlaamse) overheden onderling te moeten organiseren.

HOE? Het is tijd om BBB te evalueren en bij te sturen met een expliciete focus op het introduceren/versterken van projectmatig denken en werken. De verbindingen tussen Vlaamse overheidsonderdelen moeten soms opnieuw gecreëerd en in andere gevallen versterkt worden. De verbindingen mogen daarbij niet enkel vanuit de eigen Vlaamse bestuurlijke logica vorm krijgen, maar dienen ook vanuit de logica van stadsprojecten

gedacht te worden: *“Ik denk dat we inderdaad de nadruk moeten leggen op het procesmatige karakter en het gebiedsgerichte karakter van dit soort projecten”*.

Dergelijke stadsprojectenlogica kan ook een leidraad bieden in het (her-)definiëren van een gemeenschappelijk algemeen belang. Een kwalijk neveneffect van de verzelfstandiging – merkbaar op alle niveaus trouwens - is immers dat de verzelfstandigde entiteiten het algemeen belang reduceren tot hun agentschapsbelang en dat dat vaak een sterke financiële vertaling krijgt. Alle publieke actoren met grondposities zijn in hetzelfde bedje ziek: ze zijn zeer sterk gericht op het te gelde maken van het onroerend goed voor eigen rekening en verliezen daarbij het idee van het algemeen belang – in de zin van gedeeld belang met andere overheidsactoren - uit het oog: *“verzelfstandiging leidt vaak tot winstbejag en eenzijdige motieven”*.

Dergelijke tunnelvisie hangt ook samen met wat er in de beheersovereenkomsten tussen ministers, departementen en agentschappen staat: dat is hetgeen moet gebeuren en niets anders. Het gevolg is dat stadsprojecten moeite hebben om zich in die centrale overeenkomsten te manifesteren.

In een dergelijke hervorming moet de mogelijkheid bestaan om de banden tussen bepaalde Vlaamse departementen en afdelingen en verzelfstandigde agentschappen opnieuw te versterken. Dit kan onder meer door het opnieuw fuseren (of het ongedaan maken van splitsingen), het fysiek bij elkaar brengen van onderdelen, via gezamenlijke doelstellingen en overeenkomsten die horizontaliteit bevorderen, zoals in zekere mate kan via stadscontracten en het ruimere stedenbeleid.

De problematiek van onvoldoende horizontaliteit in de organisatie van de Vlaamse overheid is een rode draad doorheen de verhalen en getuigenissen. Een idee voor een betere verbinding is om de rol van de Vlaamse bouwmeester verder te ontwikkelen naar Nederlands model. Daar zetelt de Rijksbouwmeester samen met drie rijksadviseurs in het College van Rijksadviseurs, dat advies uitbrengt over ruimtelijke en ontwerpthema's. Het college bundelt zo vier belangrijke Nederlandse ministeries: (1) de Rijksbouwmeester is ingebed in het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM), (2) de Rijksadviseur voor het Landschap bij het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV), (3) de Rijksadviseur voor de Infrastructuur bij het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (VenW) en (4) de Rijksadviseur voor het Cultureel Erfgoed bij het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW). Elke lid van het College heeft zo een specifieke expertise en organisatorische verbinding. Het Nederlandse voorbeeld verdient alvast een blik van dichterbij om te zien of er lessen voor Vlaanderen in zitten.²⁶

Feitelijk gaat dergelijk denkwerk ook over het uitklaren van rollen: waar concrete afspraken en variatie per stadsprojecten logisch zijn, is er nood aan het herdenken of minstens uitklaren van de posities van een aantal actoren zoals De Lijn, NMBS, W&Z, VMSW. *“Iedereen is van goede wil”*, maar uitzuiveren van rollen is noodzakelijk. Een zijsprong naar het federale niveau in dit verband: het is niet gezond dat de NMBS als monopolist zoveel rollen combineert: ze fungeren als studie bureau, zijn actief als projectontwikkelaar, zijn en gedragen zich ook als grootgrondbezitter, bieden soms ook diensten aan op het vlak van projectmanagement, en hebben natuurlijk hun traditionele rol in het bouwen, onderhouden en exploiteren van spoorweginfrastructuur.

²⁶ Zie ook <http://www.rijksbouwmeester.nl/cra/index.html>

4.3.3. Aanbeveling 12: Vertrouw uw steden en versterk de hygiëne op het vlak van regels en procedures

WAT? Een gekende 'evergreen' is het aanvoelen van een overdreven regeldrift op Vlaams niveau in combinatie met een te groot wantrouwen ten aanzien van de steden dat zich onder meer vertaalt in talloze administratieve verplichtingen: *“Maar we moeten toch ook wel pleiten om iets te doen aan de regelgeving. Alle ambtenaren hebben hun taak, de doelstelling is vaak nobel, maar je krijgt dat vaak niet uitgelegd waarom dat dit allemaal moet. Het is bijna een taboe geworden. De centrumsteden zouden dit toch moeten aankaarten in het Vlaamse parlement. Die regelgeving zit ook teveel op Vlaams niveau en is teveel doorgeslagen in punten en komma's”*.

HOE? De Vlaamse overheid moet zich terughoudend opstellen en vooral op grote lijnen en kaders inzetten: *“keep it simple & smart”*. Op dit vlak zijn er minstens drie concrete oplossingselementen: (1) afstemming van adviezen zonder nieuwe structuren, (2) beschikbare fondsen om op simpele en snelle manier te investeren, en die fondsen ook bundelen, en (3) *“vertrouwen en respect voor steden”*.

Ten eerste is er de noodzaak om te komen tot geïntegreerde advisering: *“wat belangrijk is naar die adviserende instanties, is vermijden dat ge in zo'n projecten nog tien niveaus moet bewandelen. Vlaanderen moet beslissen wie bevoegd is om te adviseren voor dat project, maar slechts een en geen verschillende niveaus meer, moet consulteren. Wat in de gebruikelijke procedure wel het geval is.”* Zo zou een stadsproject in de toekomst één geïntegreerd en gecoördineerd advies moeten kunnen vragen aan de Vlaamse overheid en daarvoor ook één loket en contactpersoon hoeven aan te spreken. De Vlaamse overheid is dan zelf verantwoordelijk voor de interne coördinatie van de advisering van haar verschillende departementen, afdelingen en agentschappen. Daarbij is het belangrijk om een onderscheid te maken tussen de rol van advisering (zoals ruimtelijke planning) en de rol van infrastructuur (zoals de wegen): *“Maar dat zijn diegene die adviseren. Je hebt er ook die mee investeren, dat zijn diegenen die in de samenwerkingsovereenkomst zitten. En het lijkt me dat ze die bij de stadscontracten bij elkaar geklutst hebben. Eigenlijk moet je die uit elkaar houden. Met stadscontract vat je die adviserende niet.”* De engagementen vanuit de adviserende rol zijn immers niet inhoudelijk van aard, een notie als 'administratie X engageert zich om bij vergunningsaanvragen het project niet te vertragen' zeggen immers weinig.

Ten tweede zijn de financiële middelen die ingezet worden voor stadsprojecten te zeer versnipperd en evenmin gestandaardiseerd (verschillende timing, rapportage, enz.). Momenteel is een belangrijk onderdeel van de coördinatieproblematiek bij stadsprojecten immers het zoeken en verbinden van financiële middelen. De coördinatie- en administratiekosten die dit met zich meebrengt voor een stadsproject is hoog. Voor elke financieringsbron zijn aparte timing, procedures, enz. voorzien en is het niet altijd duidelijk waarom bepaalde projecten wel of niet weerhouden worden op Vlaams niveau – intens lobbywerk en de stedelijke reflex van de betrokken politici zijn daar niet vreemd aan. Het pleidooi van een aantal mensen is om dit te vereenvoudigen en tegelijkertijd ook vanuit democratisch oogpunt op een meer zichtbare manier te organiseren.

De fondsen zouden gebundeld moeten worden – bij voorkeur structureel via juridische weg maar op korte termijn desnoods via politieke engagementen – zodat de stad slechts één dossier hoeft op te maken, dat enkel de essentiële elementen (zoals resultaatsverbintenissen) omvat (zie ook aanbeveling over overeenkomsten). De bundeling zou kunnen betekenen dat er expliciet één grote financieringspot gemaakt wordt – bv. door expliciete bundeling in één begrotingspost, waarin onder meer de middelen voor

brownfielconvenanten (gelegen in stedelijke gebieden), stadsvernieuwing, strategisch ruimtelijke projecten, stadscontracten, maar eventueel ook investeringsmiddelen voor openbaar vervoersinfrastructuur en sociale huisvesting e.d. gebundeld worden. Dit wordt dan bij voorkeur gekoppeld aan de meerjarenplanning, waarbij de middelen ook voor een aantal jaren toegekend worden. Hiervoor moeten dan ook de spelregels van de begroting aangepast worden.

De manier waarop in Nederland dergelijke strategische projecten worden geselecteerd en vervolgens ondersteund is minstens het verkennen waard. Zo getuigde een Nederlandse expert hoe lokale besturen jaarlijks op een afgesproken datum met hun 'projectenkoffer' naar de centrale overheid trekken en daar voor een commissie hun projecten moeten presenteren: *“wat ik sterk vond op de Werelddag van de Stedenbouw [17 november 2009, te Kortrijk] was het verhaal van de Nederlandse spreker en het idee dat ze ginds 1 keer per jaar met hun projecten naar Den Haag trekken en dat ge dan eventueel ook met een bak geld naar huis kunt. Het is een soort democratisch tribunaal voor uw projecten, het heeft ook ‘exposure’, want ge moet uw vooruitgang laten zien, ge moet dat bewijzen, ge moet ook zeggen waarom ge die centen nodig hebt, er zit een drive achter, toch straf dat er zo in Nederland toch nog dingen lukken ondanks het administratief kluwen”*

In een dergelijke setting beslist dan een beleidscommissie welke projecten weerhouden worden en meteen ook substantiële steun ontvangen. Op die manier is de toegang in elk geval duidelijk en is er een publiek forum waarin eventueel ook het parlement een rol speelt om de middelen toe te wijzen. Tegelijkertijd is er na de toekenning een voldoende rustperiode op het vlak van concurrentie en politieke spanning, wetende dat er slechts één moment van toekenning is. Hoewel er zeker kanttekeningen te plaatsen zijn bij een dergelijk formule, verdient dit Nederlandse model eveneens verdere aandacht.

Het idee om daarmee gepaard gaande versnipperde fondsen te clusteren werd overigens ook al opgenomen in 'Het Memorandum van de Vlaamse centrumsteden aan de Vlaamse politieke partijen voor de verkiezingen van 7 juni 2009'²⁷, verwijzend naar het Nederlandse voorbeeld waar de commissie Brinkman de Nederlandse regering adviseerde 133 sectorale geldstromen te reduceren tot 4. Naar Vlaamse context vertaald zou een belangrijk deel dan ingepast worden in de generieke financiering via gemeentefonds en een andere cluster vormen dan zogenaamde 'brededoelstromen' (zekere analogie met het stedenfonds) waarmee complexe problemen kunnen aangepakt worden. Dit impliceert concreet dat een deel van de financiering die nu in allerlei sectorale budgetten zit, gebundeld wordt, zodat weerhouden stadsprojecten meteen een grote financiële injectie met zich meebrengen (bv. middelen voor zowel water- en autowegen, openbaar vervoersinfrastructuren publiek domein, sanering, enz. in één pot). De voordelen vanuit het stadsproject zelf zijn duidelijk, maar brengen ook aanzienlijke efficiëntie- en effectiviteitswinst voor de Vlaamse overheid met zich mee, zoals (1) veel lagere beheerskosten, (2) veel snellere toewijzing die sneller omgezet worden in investeringen op het terrein, (3) een meer geïntegreerd beleid en (4) een voldoende kritische massa om een echt hefboomeffect te creëren.

Het derde element, namelijk meer vertrouwen en respect voor steden, is natuurlijk in belangrijke mate een kwestie van attitude en dus moeilijk grijp- of veranderbaar. Dit neemt niet weg dat het expliciet vertrekken vanuit een vertrouwen in de steden als overheid in het ontwerpen en gebruiken van instrumenten een belangrijke verlichting van de coördinatieproblematiek betekent: afspraken maken op hoofdlijnen, minder detailcontrole en

²⁷ Te lezen op

<http://www.kenniscentrumvlaamsesteden.be/Documents/Memorandum%20Vlaamse%20Centrumsteden.pdf>

meer focussen op doelbereiking, enz. Provinciale buitendiensten lijken hier overigens, in het algemeen, beter te scoren in dan centrale diensten te Brussel.

4.3.4. Aanbeveling 13: Decentraliseer naar de steden

WAT? De stadsprojecten zijn gebaat bij een verbetering (en vooral vereenvoudiging) van de Vlaamse organisatie, maar zo blijft de grote afhankelijkheid ten aanzien van de Vlaamse overheid wel bestaan. Sterke steden die hun toekomst in eigen handen kunnen nemen moeten hun stadsprojecten grotendeels zelfstandig kunnen regisseren.

HOE? Dergelijke regie is gebaat bij een structurele institutionele versterking van de steden, zowel op het vlak van bevoegdheden als middelen: in sommige landen zijn steden bijvoorbeeld zelf bevoegd voor het openbaar vervoer in het eigen gebied. Een sterke decentralisatie zou hen meer middelen geven om de door henzelf gewenste regierol in stadsprojecten beter op te nemen, of zoals een politicus onlangs zei: *“regisseur zijn, allemaal mooi en wel, maar wat als ik geen centen heb om mijn acteurs te betalen?”*. De Vlaamse interne staatsvorming is een belangrijke kans om hier stappen vooruit te zetten.

In afwachting van een decentralisatie kunnen er al kleinere inspanningen gebeuren. Zo zouden steden bijkomende middelen kunnen krijgen om bijvoorbeeld projectleiders aan te stellen, zoals nu al gebeurt voor de selecte groep van strategische projecten in het kader van het RSV. Ook zou het feit dat er samengewerkt wordt over bestuursgrenzen heen, beter beloond kunnen worden. Dergelijke beloningen hoeven niet noodzakelijk financieel te zijn: vrijstelling of versnelling van een aantal procedures of wegvallen van bepaalde verplichtingen indien consensus tussen partners en het kunnen voorleggen van een samenwerkingsakkoord zijn eveneens mogelijk. Vlaanderen engageert zich dan om van haar kant de nodige fondsen vast te leggen of de nodige vergunningen af te leveren.

BIJLAGE 1: Overzicht focusgroepen (FG) & interviews (INT) - in chronologische volgorde

Nr	Naam	Functie	Tijdstip	Locatie	Type
1	Jaak Brepoels	Schepen van wonen, vastgoed, economie en werk - Leuven	DI 1/12/09 9u	Stadskantoor Leuven	INT
2	Erik Van Hoof	Directeur - Wilma	WO 2/12/09 14u	Kantoren Wilma, Antwerpen	INT
3	Philippe Van Wesenbeeck	Directeur-manager – Dienst Stedenbouw en Ruimtelijke Ordening – Gent	WO 2/12/09 17u	Dienst Stedenbouw en Ruimtelijke Ordening – Stad Gent	FG
4	Philippe Teugels	Programmaleider Scheldekaaien - AG Stadsplanning - Antwerpen	idem	idem	FG
5	Rik Rousseau	Teamleider stedenbouw Grontmij (ex-Aalst)	idem	idem	FG
6	Filip Vanhaverbeke	Directeur proces- en projectregie - AG Stadsvernieuwing Oostende	idem	idem	FG
7	Peter Geubels	Coördinator projecten -AG Stad Leuven	idem	idem	FG
8	Bram Vermeulen	Urban Design Manager – Euro Immo Star (NMBS)	DO 3/12/09 11u	Kantoor EIS Consciencestraat 1b - Mechelen	INT
9	Peter De Meyer	Directeur-ingenieur W&Z (Celhoofd Investerings)	VR 4/12/09 9u30	Afdeling Bovenschelde Nederkouter 28 - 9000 GENT	INT
10	Dimitri Gevers	Schepen van ruimtelijke ontwikkeling en mobiliteit – Turnhout	VR 4/12/09 10u30	Campus blairon 200 - Steenweg op Gierle - 2300 Turnhout	INT
11	Gaby De Keyser	Directeur – studiebureau De Keyser Gaby BVBA – Sint-Niklaas	VR 4/12/09 14u15	Lobby Hotel Serwir Koningin Astridlaan 57 - 9100 Sint-Niklaas	INT
12	Koen Spitaels	Afdelingshoofd Projecten VMSW	DI 8/12/09 10u00	VMSW, Koloniënstraat 40, 1000 Brussel	INT
13	Wim Dries	Schepen van ruimtelijke ordening, woonbeleid, grondzaken en leefmilieu - Genk	WO 9/12/09 15u	Stadhuis Genk Stadsplein 1, 3600 Genk	INT
14	Karen Temmerman	Schepen van stadsontwikkeling mobiliteit en wonen - Gent	WO 9/12/09 16u	Stadhuis Gent Botermarkt	INT
15	Peter Gestels	Algemeen directeur - Groep Van Roey	DO 10/12/09 10u	Silversquare gebouw, Uitbreidingsstraat 80, 2600 Berchem	FG
16	Alon Amar	Manager - Project2	idem	idem	FG
17	Steven Ducatteeuw	Procesmanager - Matexi	idem	idem	FG
18	Mario Fancello	Manager – Inizio	idem	idem	FG
19	Lode Waes	Gedelegeerd bestuurder Vanhaerents	DO 10/12/09 12u30	idem	INT
20	Wout Maddens	Schepen Stad Kortrijk	VR 11/12/09 10u	Stadhuis Kortrijk Grote Markt	INT
21	Peter Van Overvelt	Projectencentrum De Lijn	DI 15/12/09 14u	Hoofdzetel De Lijn, Motstraat 20 te 2800 Mechelen.	INT
22	Vicky Van Daele	Projectmanager PPS De Lijn	idem	idem	INT
23	Ludo Van Campenhout	Schepen van stadsontwikkeling, sport en diamant - Antwerpen		Stadhuis Antwerpen Grote Markt 9-11 2000 Antwerpen	INT

* Frank Adriaenssens (Sales manager ING Real Estate) kon zich niet vrijmaken voor een interview