

EVALUATIE STADSCONTRACTEN

DE ERVARINGEN VAN DE CENTRUMSTEDEN

5 februari 2009

Overzicht

1. De belangrijkste conclusies
 - 1.1 De stadscontracten hebben niet steeds tot een verbetering van het integraal beleid geleid
 - 1.2 Onduidelijkheid over de financiële engagementen
 - 1.3 Slechte feitelijke samenstelling van de begeleidingsgroep
 - 1.4 Verschil in de manier waarop de voorzitters hun rol opnemen
 - 1.5 Grote variëteit in stadscontracten
2. Inventarisatie van de opmerkingen
 - 2.1 Wat zijn de positieve effecten van het stadscontract?
 - 2.1.1 Een verbetering van de communicatie en informatiedoorstroming tussen de partners
 - 2.1.2 Een formeel contract zorgt voor bindende afspraken waarop actoren kunnen worden afgerekend
 - 2.1.3 Aanwezigheid van de kabinetten verhoogt het gezag van het overleg
 - 2.1.4 De creatie van een gezamenlijke en gedragen visie
 - 2.1.5 Afspraken en engagementen worden nagekomen
 - 2.1.6 De aanwezigheid van een klankbord
 - 2.2 Welke knelpunten stellen zich bij het stadscontract?
 - 2.2.1 Er is onvoldoende afstemming tussen de Vlaamse departementen
 - 2.2.2 Engagements en afspraken worden niet (of vertraagd) nagekomen
 - 2.2.3 Te weinig politiek draagvlak bij de andere Vlaamse ministers
 - 2.2.4 Verantwoordelijkheid van de Vlaamse regering
 - 2.2.5 Bilaterale contacten blijven noodzakelijk
 - 2.2.6 Verschillende verwachtingen
 - 2.3 Hoe functioneert de begeleidingsgroep?
 - 2.3.1 Het vergaderritme is niet optimaal
 - 2.3.2 De begeleidingsgroep is louter informatief
 - 2.3.3 De afvaardiging in de begeleidingsgroep is niet functioneel
 - 2.3.4 Er is een variëteit in de manier waarop de voorzitters hun rol opnemen
 - 2.3.5 Organiseren van informele momenten met de begeleidingsgroep heeft positief effect
 - 2.3.6 Het nut en de rol van de externe begeleider
 - 2.4 Financiële planning
 - 2.4.1 Onduidelijkheid over de financiële planning
 - 2.4.2 Onduidelijkheid over de financiële engagementen
3. Tien concrete beleidsaanbevelingen

Inleiding

De Vlaamse overheid is op dit ogenblik bezig met een evaluatie van de stadscontracten. De centrumsteden vonden het nuttig om in het kader van deze evaluatie ook de eigen ervaringen op een rij te zetten. Door middel van een korte vragenlijst zorgde het Kenniscentrum Vlaamse Steden voor een eerste inventarisatie van de belangrijkste ervaringen van de centrumsteden met de stadscontracten. De input die we op deze manier verzameld hebben, zullen we inbrengen in het overleg met de Vlaamse overheid.

Deze evaluatie is er niet op gericht om 'goede' en 'slechte' stadscontracten aan te wijzen. We kunnen de stadscontracten onmogelijk in zulke eenvoudige hokjes stoppen. Aan een beoordeling van een stadscontract zijn immers verschillende aspecten verbonden die niet zomaar één op één met elkaar samenhangen. Ten eerste is er de houding van de actoren in een stadscontract: staat men bijvoorbeeld open voor elkaars belangen? Hoe ziet men de interbestuurlijke verhoudingen? Ten tweede is er de feitelijke voortgang van het concrete project. De projecten van sommige stadscontracten lopen vlotter dan projecten in andere stadscontracten. Opmerkelijk is echter dat de vlotte doorloop van deze projecten niet noodzakelijk wordt 'veroorzaakt' door de goede werking van de begeleidingsgroep of het stadscontract. Sommige steden waarin het project vlot loopt, hebben toch een aantal bemerkingen op de werking van het stadscontract en stellen dat ook in hun project bv. bilaterale contacten belangrijk blijven. Ten derde is er de werking van de begeleidingsgroep. De werking van de begeleidingsgroep verschilt sterk van stad tot stad. Ook dit kan meerdere oorzaken hebben, bijvoorbeeld: de fase waarin het project zich bevond op het moment van de start van het stadscontract, de manier waarop de voorzitter zijn rol invult, de houding van de partners,....

De stadscontracten zijn een nieuw instrument. Voor de verschillende partners die bij zo'n contract rond tafel zitten betekent een stadscontract dan ook een leerproces. Na één jaar werking merken we niet alleen de positieve en negatieve punten van een instrument zoals het stadscontract. We zien eveneens dat heel wat centrumsteden nuttige ervaringen opdoen die de kwaliteit en de resultaten van het stadscontract positief kunnen beïnvloeden. Voor de centrumsteden betekent deze evaluatie dan ook niet enkel een terugblik naar wat geweest is, maar vooral een vooruitblik. Hoe kunnen we het beste halen uit deze stadscontracten? Welke aanpak zorgt ervoor dat we de resultaten van een stadscontract kunnen maximaliseren?

Het stadscontract biedt als instrument meer mogelijkheden wanneer het gebruikt wordt in een open context van vertrouwen, partnerschap, communicatie en begrip voor de wederzijdse belangen en standpunten. Deze context ontstaat echter niet vanzelf. De verschillende partners die aan de stadscontracten deelnemen zullen er samen aan moeten werken om een goede voedingsbodem voor deze context te creëren. Een evaluatiemoment waarbij vooral vooruit wordt gekeken kan hier al zeker een goede bijdrage aan leveren.

Deze evaluatienota bestaat uit drie delen. In het eerste deel geven we op twee pagina's de belangrijkste conclusies uit de evaluatie weer. Het tweede deel bevat een puntsgewijze opsomming van alle issues die tijdens de evaluatie aan bod kwamen. Het derde deel gaat in op de beleidsaanbevelingen die we uit de evaluatie afleidden en richt de blik op de toekomst van de stadscontracten.

1. De belangrijkste conclusies

1.1 De stadscontracten hebben niet steeds tot een verbetering van het integraal beleid geleid

Wellicht dé belangrijkste doelstelling van de stadscontracten bestond erin om de Vlaamse overheid met de centrumsteden te laten samenwerken op basis van een integrale aanpak vanuit de Vlaamse overheid. De verschillende Vlaamse departementen of beleidsdomeinen zouden hun aanpak op elkaar moeten afstemmen. Uit deze evaluatie blijkt dat dit in heel wat stadscontracten onvoldoende is gebeurd. De verschillende Vlaamse beleidsdomeinen blijken toch nog te weinig over de grenzen van hun beleidsdomein heen te kijken.

1.2 Onduidelijkheid over de financiële engagements

Bij heel wat steden leeft er onduidelijkheid over de financiële engagements die de Vlaamse overheid al of niet zal nemen in het kader van het stadscontract. Bij de start van de stadscontracten is gesteld dat deze zouden gaan over de coördinatie en afstemming van beleid tussen de verschillende beleidsdomeinen van de Vlaamse overheid en het stadsbestuur, en dat de stadscontracten op zich geen (extra) financiële middelen zouden genereren die niet al voordien voor het project waren voorzien.

Op dit ogenblik is er bij de steden echter verwarring over deze financiële engagements omdat er voor een stad bijvoorbeeld wel financiële middelen werden voorzien, en het niet helemaal duidelijk is of het hier gaat om extra middelen in het kader van het stadscontract, dan wel een (versnelde) toekenning van middelen die reeds waren voorzien.

1.3 Slechte feitelijke samenstelling van de begeleidingsgroep

De samenstelling van de begeleidingsgroep is niet optimaal. De personen die echt aan de vergaderingen deelnemen zijn vaak van uitvoerend niveau en hebben een onvoldoende sterk mandaat om op deze begeleidingsgroepen afspraken te maken. Bovendien blijkt de vertegenwoordiging wel eens te wisselen. Hierdoor ontstaat er geen vaste groep van mensen die elkaar (leren) kennen en zicht hebben op de historiek van de begeleidingsgroep.

Deze feitelijke samenstelling van de begeleidingsgroep heeft tot gevolg dat het moeilijk is om een echte gedeelde visie te ontwikkelen binnen de begeleidingsgroep. Bovendien bemoeilijkt het gebrek aan een sterk mandaat van de vertegenwoordigers dat concrete afspraken gemaakt worden waaraan een administratie zich ook aan houdt.

Dit komt ook tot uiting in de noodzaak om nog steeds bilaterale contacten tussen stadsbesturen en specifieke ambtenaren of departementen te organiseren om bepaalde problemen opgelost te krijgen.

1.4 Verschil in de manier waarop de voorzitters hun rol opnemen

Er zijn duidelijke verschillen tussen de stadscontracten in de manier waarop de voorzitter van de begeleidingsgroep zijn rol opneemt. In principe kan een voorzitter zijn rol op verschillende manieren opnemen: ziet hij zichzelf als een 'notaris' die akte neemt van de informatie die de partners uitwisselen of ziet hij voor zichzelf een meer actieve rol (bv. als bruggenbouwer, als stimulator van een gemeenschappelijke visie)?

De mate van (pro)activiteit die de voorzitter in het stadscontract aan de dag legt en de breedte van zijn taakinvolving blijken echter belangrijke factoren te zijn die het succes van een stadscontract bepalen.

1.5 Grote variëteit in stadscontracten

De stadscontracten zijn niet in één model te vatten. Een korte tour door de dertien centrumsteden leert dat er stadscontracten in soorten en maten zijn. Het verschil tussen de stadscontracten heeft te maken met verschillende factoren. Enkele van deze factoren zijn:

- De visie die de partners op het stadscontract hebben: gaat het om een statische, formele, afspraak of is een stadscontract een dynamisch gegeven dat leidt tot gemeenschappelijke visievorming?

- De fase waarin het project zich bevond bij de opstart van het stadscontract: was het project al zeer gedetailleerd en operationeel omschreven of waren en nog slechts vage plannen (en dus mogelijkheid en ruimte om aan gemeenschappelijke visievorming te doen)?
- De manier waarop de verschillende partners naar elkaar kijken: ziet men de interbestuurlijke verhoudingen als hiërarchisch of eerder als een netwerk waarin men als partners functioneert? Hecht men vooral een de eigen belangen en autonomie of streeft men naar een gedeeld eigenaarschap van een project?

Afhankelijk van het 'type' stadscontract zullen er andere methoden en manieren zijn om het stadscontract te versterken. Een stadscontract dat start met een al ver gevorderd project zal bijvoorbeeld minder mogelijkheden tot visievorming bieden dan een stadscontract waarbij de weg vooruit nog open ligt. In het eerste geval kunnen bv. plaatsbezoeken leiden tot een beter begrip van het project door alle partijen, terwijl in het tweede geval gestart kan worden met visievormende workshops waardoor er één gedeelde projectvisie ontstaat. Zo zullen er voor ieder type van stadscontract toch een aantal nuttige tips en leerpunten zijn die de werking ervan verbeteren.

2. Inventarisatie van de opmerkingen

De centrumsteden hebben vier aspecten van de stadscontracten geëvalueerd:

- Wat zijn de positieve effecten van het stadscontract?
- Welke knelpunten stellen zich bij het stadcontract?
- Hoe functioneert de begeleidingsgroep?
- Hoe verloopt de financiële planning?

De inventaris van de antwoorden van de stadscontracten op deze aspecten staat hierbeneden weergegeven. Deze lijst betekent niet noodzakelijk dat elk van deze aspecten van toepassing is op alle stadscontracten. De aspecten die hier naar voren worden gebracht zijn van een geaggregeerd niveau. Dit betekent dat we uit de concrete punctuele ervaringen van de centrumsteden de grote lijnen hebben gepuurd die minstens door een groep van centrumsteden worden gedeeld.

Hierbij kan het voorkomen dat bepaalde punten zowel bij de positieve aspecten als bij de knelpunten in de inventaris kan terechtkomen. Dit betekent dat een bepaald aspect door één groep centrumsteden als positief wordt geëvalueerd, terwijl een andere groep van centrumsteden met een knelpunt rond dit aspect wordt geconfronteerd.

2.1 Wat zijn de positieve effecten van het stadscontract?

2.1.1 Een verbetering van de communicatie en informatiedoorstroming tussen de partners

De stadscontracten hebben ertoe geleid dat voor een specifiek project verschillende actoren van de Vlaamse overheid en met de centrumsteden rond de tafel zitten. Dit stimuleert het uitwisselen van informatie (agenda's, (toekomst)plannen, visies, knelpunten,...) die anders wellicht 'verborgen' zou blijven, opent nieuwe discussies, het opent de weg naar andere administraties, die kunnen leiden tot nieuwe afspraken. Daardoor wint het stadscontract aan impact.

2.1.2 Een formeel contract zorgt voor bindende afspraken waarop actoren kunnen worden afgerekend

Het bestaan van een formeel contract waarin duidelijke afspraken en een timing staan opgenomen biedt voor de centrumsteden het voordeel dat (althans in theorie) personen (zowel politici als (top)ambtenaren) kunnen worden afgerekend op de afspraken.

2.1.3 Aanwezigheid van de kabinetten verhoogt het gezag van het overleg

De geregelde aanwezigheid van vertegenwoordigers van de kabinetten van de leden van het kernkabinet verhoogt het gezag van het overleg binnen het stadscontract.

2.1.4 De creatie van een gezamenlijke en gedragen visie

In een aantal stadscontracten is er sprake van het ontstaan van een gemeenschappelijke en gedragen visie. Hier werd er tussen de verschillende actoren expliciet een traject van visievorming opgezet waardoor de neuzen van alle actoren in het stadscontract in dezelfde richting wijzen en het concrete project ook door iedereen wordt begrepen en gedragen.

2.1.5 Afspraken en engagementen worden nagekomen

In een aantal centrumsteden worden alle afspraken en engagementen die in de begeleidingsgroep worden genomen goed opgevolgd en nageleefd.

2.1.6 De aanwezigheid van een klankbord

De begeleidingsgroep fungeert als een nuttig en kritisch klankbord voor het project. Bovendien zorgt dit er ook voor dat er een bredere discussie binnen de stad ontstaat over het project.

2.2 Welke knelpunten stellen zich bij het stadscontract?

2.2.1 Er is onvoldoende afstemming tussen de Vlaamse departementen

Een van de belangrijkste doelstellingen van de stadscontracten bestond erin om de verschillende Vlaamse departementen in functie van het specifieke project beter op elkaar af te stemmen. De centrumsteden hebben de indruk dat dit te weinig gebeurt en de verschillende departementen vanuit een sterk sectorale invalshoek het project blijven opvolgen. Het horizontale overleg op het niveau van de Vlaamse overheid gebeurt dus te weinig.

2.2.2 Engagements en afspraken worden niet (of vertraagd) nagekomen

In een aantal stadscontracten worden de engagements en timings te vaag geformuleerd, of worden ze niet nagekomen. Het feit dat één partner een bepaald engagement niet (kan) nakomen leidt vaak tot vertragingen van het ganse project.

2.2.3 Te weinig politiek draagvlak bij de andere Vlaamse ministers

Bij heel wat centrumsteden leeft het gevoel dat het stadscontract wel sterk wordt opgevolgd en ondersteund vanuit de minister van Binnenlands Bestuur, maar dat de andere ministers er veel minder belang aan hechten. Dit uit zich in weinig aandacht vanuit de kabinetten van deze ministers, in het achterwege blijven van de projecten in beleidsbrieven, geen of te weinig IKW's over de projecten... Een gebrek aan politieke aandacht en draagvlak kan natuurlijk ook gevolgen hebben voor het belang dat er vanuit de administratie aan een project wordt gehecht.

2.2.4 Verantwoordelijkheid van de Vlaamse regering

De stadscontracten overschrijden de lopende legislatuur. Dit roept bij de centrumsteden heel wat vragen op: de huidige Vlaamse regering zal er immers niet meer zijn aan het einde van de rit van de stadscontracten en de nieuwe Vlaamse regering heeft zich in principe niet geëngageerd in de stadscontracten (zal zij wel dezelfde prioriteiten leggen?).

2.2.5 Bilaterale contacten blijven noodzakelijk

Voor de centrumsteden zou het gemakkelijk zijn indien op het niveau van de begeleidingsgroep belangrijke knelpunten, problemen en beslissingen aangepakt zouden kunnen worden. Dit blijkt in de praktijk echter moeilijk te zijn. Indien zich in een project een probleem stelt, of er een beslissing genomen moet worden, blijven de (reeds voor het stadscontract bestaande) bilaterale contacten tussen politici en (top)ambtenaren van belang. Dit wijst erop dat de stadscontracten en het functioneren van de begeleidingsgroep nog al te vaak wordt gezien als een extra te nemen stap, die men beter overslaat. Het belang en gewicht van het stadscontract en de begeleidingsgroep worden laag ingeschat.

2.2.6 Verschillende verwachtingen

De verwachtingen over de stadscontracten blijken nogal eens te verschillen tussen steden (bv. afhankelijk van het project) en binnen steden (bv. strategisch-financiële verwachtingen versus operationele verwachtingen). Dit toont het belang aan om tussen de verschillende partijen op voorhand duidelijk de ambitie van de stadscontracten uit te klaren. Dit lijkt nu onvoldoende te zijn gebeurd.

2.3 Hoe functioneert de begeleidingsgroep?

2.3.1 Het vergaderritme is niet optimaal

De begeleidingsgroepen komen verplicht vier maal per jaar samen. Deze frequentie is echter niet afgestemd op de noodwendigheden van het project. Vaak valt er op deze vergaderingen weinig te melden omdat er geen nieuwe elementen zijn ten opzichte van de vorige vergadering.

2.3.2 De begeleidingsgroep is louter informatief

In de begeleidingsgroep is er louter een uitwisseling van bestaande informatie. De begeleidingsgroep neemt akte van de stand van zaken, maar is zelf niet het dynamische gegeven achter een project. Het project wordt niet echt gestuurd vanuit de begeleidingsgroep. Dit hangt wel af van de lokale projectstructuur.

2.3.3 De afvaardiging in de begeleidingsgroep is niet functioneel

Er stellen zich verschillende problemen met de afvaardiging in de begeleidingsgroepen:

- Er zijn te weinig beslissers aanwezig, vaak zitten er vooral uitvoerders
- De vertegenwoordigers zijn te weinig gemandateerd om een beslissing te nemen of een duidelijk standpunt in te nemen waaraan men zich houdt
- Onvoldoende of geen vertegenwoordigers van administraties wiens aanwezigheid in het project toch noodzakelijk is
- Vaak wijzigende vertegenwoordigers voor administraties

Naast de knelpunten van de bestaande afvaardiging in de begeleidingsgroep, moet er ook op gewezen worden dat het mogelijk moet zijn om de begeleidingsgroep aan te passen indien de focus van een bepaald project doorheen de tijd verschuift.

2.3.4 Er is een variëteit in de manier waarop de voorzitters hun rol opnemen

De voorzitters van de begeleidingsgroep kunnen hun rol op verschillende manieren opnemen: van notaris van de stand van zaken over bruggenbouwer tussen de actoren tot een echte stimulator van het project. De manier waarop de voorzitter zijn rol opneemt, verschilt van stadscontract tot stadscontract. Dit heeft echter wel een effect op het goede functioneren van de begeleidingsgroep en de werking van het stadscontract.

Het voorzitterschap van een begeleidingsgroep is ook iets wat 'erbij komt' voor deze mensen. De vraag is of de voorzitters wel voldoende tijd kunnen vrijmaken om dit op te volgen. Een bijkomend punt is de vaststelling dat de voorzitters meestal specialisten zijn in een bepaald beleidsdomein, en minder 'regisseurs' of 'accountmanagers'.

2.3.5 Organiseren van informele momenten met de begeleidingsgroep heeft positief effect

In een aantal steden werden er informele momenten met de begeleidingsgroep georganiseerd (bv. workshops, plaatsbezoeken,...). Deze informele momenten hebben in de stadscontracten een positief effect gehad omdat op deze manier de communicatie tussen de actoren verbeterde en er ook een meer gedeelde visie over het project ontstaat.

2.3.6 Het nut en de rol van de externe begeleider

Voor een aantal centrumsteden is het nut en de rol van de externe begeleider niet duidelijk. Een concreet aandachtspunt is hier bijvoorbeeld het gebruik van het elektronische systeem voor communicatie en rapportering in de begeleidingsgroepen. Dit blijkt in de praktijk niet naar behoren te werken.

2.4 Financiële planning

2.4.1 Onduidelijkheid over de financiële planning

In de meeste centrumsteden is er nog geen duidelijkheid over de financiële planning. Voor deze projecten zou in de komende tijd meer duidelijkheid moeten komen.

2.4.2 Onduidelijkheid over de financiële engagementen

Bij heel wat steden heerst er op dit ogenblik onduidelijk of de Vlaamse overheid nu extra middelen vrijmaakt voor de stadscontracten of niet. Bij de start werd gezegd dat er geen extra middelen voor de projecten zouden worden vrijgemaakt, maar nu is er toch een stad die middelen krijgt. Is er dus toch een mogelijkheid om middelen te bekomen?

3. Tien concrete beleidsaanbevelingen

1. Stem het vergaderritme van de begeleidingsgroepen beter af op de noden van het project. Zorg wel voor een minimaal aantal vergaderingen.
2. Alle partijen zorgen voor een vaste en gemandateerde afvaardiging op een voldoende hoog niveau. Zo nodig moet de afvaardiging worden aangepast in functie van wijzigende inzichten of klemtonen in het project.
3. Afspraken en engagementen in de begeleidingsgroepen worden duidelijk geformuleerd en door alle partijen opgevolgd.
4. Schenk in de begeleidingsgroep, naast de informatie-uitwisseling, voldoende aandacht aan gemeenschappelijke visievorming en onderneem hiervoor de nodige initiatieven.
5. De voorzitters van de begeleidingsgroepen nemen een actieve rol op in de stadscontracten. In functie van de noden van de specifieke projecten stimuleren zij een dynamiek van overleg, visievorming en opvolging.
6. Neem voldoende initiatieven om een vruchtbare context voor de stadscontracten te creëren.
7. De Vlaamse overheid voert een duidelijke communicatie naar alle centrumsteden over de financiële aspecten van de stadscontracten. De financiële programmatie zou bovendien legislatuuroverschrijdend moeten zijn.
8. De Vlaamse overheid versterkt de afstemming tussen de verschillende beleidsdomeinen in functie van de stadscontracten. De voorzitter van de begeleidingscommissie moet in alle gevallen de afstemming tussen de Vlaamse departementen sterker coördineren. Hij fungeert als vast aanspreekpunt voor de steden.
9. De volledige Vlaamse regering neemt de engagementen in de stadscontracten op en vertaalt deze door in de verschillende beleidsdomeinen. Het engagement van de Vlaamse regering voor de stadscontracten betekent dat deze prioritair moeten behandeld worden door alle Vlaamse departementen.
10. De nieuwe Vlaamse regering spreekt zich uit over de stadscontracten en neemt doelstellingen over de stadscontracten op in de regeerverklaring en de verschillende beleidsbrieven.