

Onderzoek naar samenwerkingsmodellen voor een afgestemd stedelijk en stadsregionaal woonbeleid

Opdracht van Agentschap voor Binnenlands Bestuur - Team Stedenbeleid

Eindrapport (v1.2)

6 december 2012

Joris Voets

Instituut voor de Overheid, KU Leuven (& Vakgroep Management, Innovatie & Ondernemerschap, Ugent¹)

Joris.voets@ugent.be

Wouter Van Dooren

Onderzoeksgroep Management en Bestuur, Universiteit Antwerpen

Wouter.vandooren@ua.ac.be

Sien Winters

Onderzoeksinstituut voor Arbeid en Samenleving, KU Leuven

Sien.winters@hiva.kuleuven.be

¹ Sinds 1 oktober 2012

Inhoud

1.	Inleiding.....	5
1.1.	Aanleiding voor het onderzoek	5
1.2.	Concretisering van het onderzoek	6
	> Samenwerking voor wie en voor wat?	6
	> Samenwerking op welke schaal?	6
	> Samenwerking tussen woonactoren?	6
	> Samenwerking onder invloed van welke beleidsinstrumenten?	7
	> Samenwerking vanuit welk kader?	8
1.3.	Begeleiding en kwaliteitsbewaking van het onderzoek	9
1.4.	Leeswijzer voor dit rapport	9
2.	Samenwerking in functie van woondoelstellingen: doelgroepenperspectief	9
2.1.	Inleiding.....	9
2.2.	Woonproblematiek	10
2.3.	Falen van het aanbod.....	11
2.4.	In hoeverre zijn deze problemen op te lossen door meer of betere samenwerking tussen de actoren?	13
2.5.	Samengevat	14
3.	Samenwerking op het terrein: leren uit de analyse van vier stedelijke praktijken	15
3.1.	Inleiding	15
3.2.	Context	15
3.3.	Actoren.....	16
3.4.	Relaties	17
3.5.	Instrumenten	18
	> Woonoverleg en woonraad.....	18
	> Woonplan	19

> Lokale toewijzingsreglementen.....	19
> Intergemeentelijke samenwerking	20
> Gezamenlijke front-office.....	20
> Gezamenlijke back-office	21
> Gezamenlijke projecten	21
3.6. De stad als regisseur van het woonbeleid	22
3.7. Samenwerkingsnood.....	22
> Gezamenlijke front-office.....	22
> Gezamenlijke back-office	23
> Gezamenlijke projectontwikkeling.....	23
> Woonbegeleiding.....	24
> Rol van de Vlaamse overheid.....	24
4. Samenwerking vanuit beleidsperspectief: naar aanbevelingen.....	26
4.1. Naar een visie op samenwerking: coördinatie door netwerken, marktwerking of hiërarchische sturing?.....	26
> Hiërarchisch model.....	28
> Marktmodel	29
> Netwerkmodel	29
> Schaal en financiering: de olifant in de kamer?	30
> Naar een consistenter sturingsbeleid.....	30
> Stadsregionaal?	33
4.2. Concreet sleutelen aan de huidige praktijk.....	34
> Stimuleer lokale woonbeleidsplanning.....	34
> Versterk de rol van het lokaal woonoverleg/lokale woonraad	35
> Werk de pistes van geïntegreerde dienstverlening verder uit in overleg met de stakeholders.....	36
> Stimuleer het delen van back-office activiteiten en het ontwikkelen van shared services	37

> Stimuleer gezamenlijke projectontwikkeling over publiek-publieke en publiek-private grenzen heen, met aandacht voor de nodige risicobeheersing	38
> Zet sterker in op geïntegreerde en aangepaste woonbegeleiding naargelang de doelgroep	39
> Stimuleer vernieuwing	39
4.3. Besluit	40
Wetenschappelijke literatuur	42
Bijlagen	43
Bijlage 1: Samenstelling stuurgroep & bijeenkomsten	43
> Samenstelling	43
> Bijeenkomsten	43
Bijlage 2: Overzicht geïnterviewde personen & gespreksleidraad doelgroepen	44
> Overzicht geïnterviewde personen	44
> Gespreksleidraad doelgroepen	44
Bijlage 3: Overzicht geïnterviewde personen & gespreksleidraad doelgroepen	46
> Interviews Genk	46
> Interviews Antwerpen	46
> Interviews Kortrijk	47
> Interviews Oostende	47
> Gespreksleidraad steden	48

1. Inleiding

1.1. Aanleiding voor het onderzoek²

De Vlaamse overheid wil in zowel haar woon- als stedenbeleid de woondoelstellingen zoals gevat in de Vlaamse Wooncode - kwaliteit, betaalbaarheid, woonzekerheid en sociale inclusie³ – kunnen realiseren. Dit moet zowel in een stedelijke als een stadsregionale context gebeuren. Daarnaast situeert dit onderzoek zich in de context van de Interne Staatshervorming, waarbij de Vlaamse overheid als ambitie een kwalitatieve en kwantitatieve hertekening van het samenwerkingslandschap in Vlaanderen beoogt via het proces van de zogenaamde regioscreening⁴.

Het samenwerkingslandschap waarin steden over gemeentegrenzen heen betrokken zijn, zo blijkt uit de regioscreening, is alvast divers⁵. Tegelijkertijd is binnen steden eveneens sprake van een waaier aan actoren die samen het stedelijke woonbeleid vormgeven: sociale huisvestingsmaatschappijen, sociale verhuurkantoren, stedelijke en OCMW-diensten en – agentschappen, maar ook allerhande welzijnsactoren zoals centra voor algemeen welzijn (CAW) en profit-organisaties zoals projectontwikkelaars zijn in het stedelijk woonweefsel actief. Tal van deze actoren beperken hun activiteiten daarbij niet tot de stad, maar zijn op stadsregionale of streekschalen actief. Vanuit cliëntperspectief is dit landschap zelden duidelijk leesbaar en brengt het voor Vlaanderen en de steden grote coördinatie-uitdagingen met zich mee.

Zowel voor het intergemeentelijke als binnenstedelijke actorenveld worden vraagstukken van efficiëntie, effectiviteit en transparantie naar voren geschoven. In dit onderzoek is de vraagstelling toegespitst op het verbeteren van de samenwerking tussen woonactoren – het bestek formuleerde de volgende vragen:

- (1) Welke samenwerkingsmodellen voor lokale woonactoren zijn mogelijk? Wat zijn hiervan de resp. voor- en nadelen?
- (2) Vragen andere gebiedstypes om andere modellen?
- (3) Op welke manier kunnen deze samenwerkingsmodellen in de regelgeving worden aangemoedigd?

² Op basis van bestek van Agentschap Binnenlands Bestuur Team Stedenbeleid, 2011

³ Artikel 4, Decreet houdende de Vlaamse Wooncode, B.S. 19 augustus 1997

⁴ Zie Witboek Interne Staatshervorming, 8 april 2011 en de regioscreening op <http://binnenland.vlaanderen.be/interne-staatshervorming/regioscreening>

⁵ Temmerman, Caroline, De Rynck, Filip, Joris Voets & Wayenberg, Ellen. 2012. 'De problematiek van de stadsregio's in Vlaanderen: de nood aan een Vlaamse agenda', *Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement*, nr 4 (pp. 54-67)

1.2. Concretisering van het onderzoek

Bij aanvang van het onderzoek waren een aantal verduidelijkingen en keuzes wenselijk, die zowel met inhoudelijke verscherping als optimaal gebruik van beschikbare onderzoeksmiddelen te maken hebben.

> Samenwerking voor wie en voor wat?

Samenwerking krijgt maar betekenis indien verduidelijkt wordt welke doelstellingen ermee nagestreefd worden (De Rynck et al. 2012). Verder zal samenwerking in de praktijk verschillende actoren op verschillende wijzen aanbelangen, naargelang de concrete woondoelstelling, doelgroep en de lokale context van een stad.

Daarom werd besloten om eerst een reeks stakeholders te interviewen (zie bijlage 2) om het voorwerp van samenwerking te verduidelijken en ook al inzicht te krijgen in de hinderpalen en mogelijkheden voor versterkte samenwerking (zie volgend hoofdstuk). Vervolgens werd in vier steden - Genk (piloot), Oostende, Antwerpen en Kortrijk - de samenwerkingspraktijk en –uitdagingen geanalyseerd (zie hoofdstuk 3). We hebben ‘samenwerkingsmodellen’ met andere woorden zo concreet mogelijk benaderd via doelstellingen en betrokken actoren, in plaats van te vertrekken vanuit generieke of algemene theoretische samenwerkingsmodellen.

> Samenwerking op welke schaal?

Samenwerking binnen de stad is een deels andere context en problematiek dan samenwerking vanuit een stadsregionaal perspectief en over stadsregionale thema's. Zo zal een stad binnen het bestaande kader een vorm van regie kunnen voeren op haar eigen grondgebied (o.m. via het lokale toewijzingsreglement), maar hebben woonvraagstukken in belangrijke mate een bovenlokale (hier stadsregionale) dimensie (Kesbeke et al., 2012), waarbinnen verschillende gemeenten, intercommunales en de Vlaamse overheid interageren (zoals herverdeling sociale huisvesting/sociale programmatie).

In overleg met de stuurgroep werd besloten om het onderzoek sterk te richten op samenwerking binnen de stad, omdat dat veld in principe een afgebakend geheel vormt waarop de stedelijke regie van toepassing is en als een arena waarin al veel samenwerkingsmogelijkheden en –moeilijkheden bestaan die nader onderzoek vergen. Daarnaast werd, overeenkomstig het bestek, ook expliciet gepeild bij de betrokkenen naar de staat van de stadsregionale samenwerking en de eventuele richtingen die deze samenwerking uit kan gaan.

> Samenwerking tussen woonactoren?

Het actorenveld dat direct of indirect een rol speelt/kan spelen om woondoelstellingen te bereiken, is zeer ruim: van zogenaamde ‘kernactoren’ zoals stedelijke woondiensten, OCMW's, sociale huisvestingsmaatschappen, Vlaams Woningfonds, SVK's en huurdersbonden, over welzijnsactoren tot allerhande belangenorganisaties voor wiens doelgroep wonen één van de problemen vormt (bv. armoedeverenigingen).

In overleg met de stuurgroep werd besloten om in het onderzoek de focus in eerste instantie op de samenwerking tussen ‘kernactoren’ te richten, waarbij samenwerking met andere

actoren slechts in beeld kwam in zoverre dit belangrijk bleek in de ogen van die actoren en/of voor het realiseren van bepaalde doelstellingen. Dit betekent concreet dat actoren behorend tot de stad (stedelijke diensten wonen en ruimtelijke ordening, bevoegde schepen, OCMW, autonoom stadsbedrijf) en andere woonactoren actief op het grondgebied van de stad (SHM's, SVK, huurdersbond, Vlaams Woningfonds) bevraagd werden en hun onderlinge relaties in beeld gebracht. Andere relevante actoren zoals CAW's, woonzorgcentra, bijzondere jeugdzorg, ... werden daarom niet actief bevraagd, maar relevante inzichten uit de bevraging van de kernactoren over hun rol in de samenwerking werden wel meegenomen.

> Samenwerking onder invloed van welke beleidsinstrumenten?

Dit onderzoek richt zich op beleidsadvisering, namelijk hoe de Vlaamse overheid samenwerking tussen stedelijke woonactoren kan versterken. Het onderzoek is in die zin ook te lezen als een onderzoek naar beleidsinstrumenten. Samenwerking kan gezien worden als één manier om bepaalde doelstellingen te bereiken en wordt in de literatuur naar voren geschoven als een beleidsstrategie wanneer de beleidsissues complex zijn en er sprake is van onderlinge afhankelijkheden tussen actoren om die issues aan te pakken (Koppenjan & Klijn 2004).

De vier doelstellingen van de Vlaamse Wooncode zijn alle vier complexe issues die de inzet van middelen van meerdere actoren vergen om tot oplossingen te komen. Omgekeerd zijn individuele woonactoren voor hun specifieke doelstellingen ook aangewezen op anderen: sociale huisvestingsmaatschappijen op de goedkeuring van projecten door steden, sociale verhuurkantoren op medewerking van stad en/of OCMW, enz. Tegelijkertijd waarschuwt de literatuur ook voor te hoge of verkeerde verwachtingen ten aanzien van samenwerking: samenwerking vaak tijdrovend, arbeidsintensief, onzeker is qua slaagkansen en niet werkt als organisaties die onderlinge afhankelijkheid niet of onvoldoende zien en/of de samenwerking in de ogen van actoren tegen hun eigenbelang indruist (Huxham & Vangen 2005). We komen hierop terug in het laatste hoofdstuk.

Samenwerking kan vervolgens via verschillende instrumenten beïnvloed worden die een eerder dwingend of vrijblijvend karakter hebben (Agranoff & McGuire 2003). Een voorbeeld van opgelegde samenwerking is het instrument 'lokaal woonoverleg', waarbij expliciet een aantal lokale woonactoren omtrent bepaalde punten bij elkaar gebracht worden (bv. advisering projecten SHM's). Een voorbeeld van gestimuleerde samenwerking zijn subsidies om sociale verhuurkantoren te ontwikkelen of de subsidies om samenwerking tussen wonen en welzijn te stimuleren. Verder zijn er instrumenten die niet direct op samenwerking gericht zijn, maar die feitelijk samenwerking kunnen impliceren of vereisen, zoals een woonbeleidsplan dat als een beleidskader inhoudelijk sturend kan werken vanuit de stedelijke regierol naar verschillende actoren op het terrein.

In de afweging van te analyseren beleidsinstrumenten werd na screening van de 'Instrumenten lokaal woonbeleid'⁶ van het Kenniscentrum Vlaamse Steden en in overleg met de stuurgroep besloten om het gebruik en de impact van de volgende instrumenten in vier steden nader te analyseren:

⁶ Zie het instrumentenoverzicht per stad op <http://www.kenniscentrumvlaamsesteden.be/kennisbank/instrumentenlokaalwoonbeleid/Pages/default.aspx>

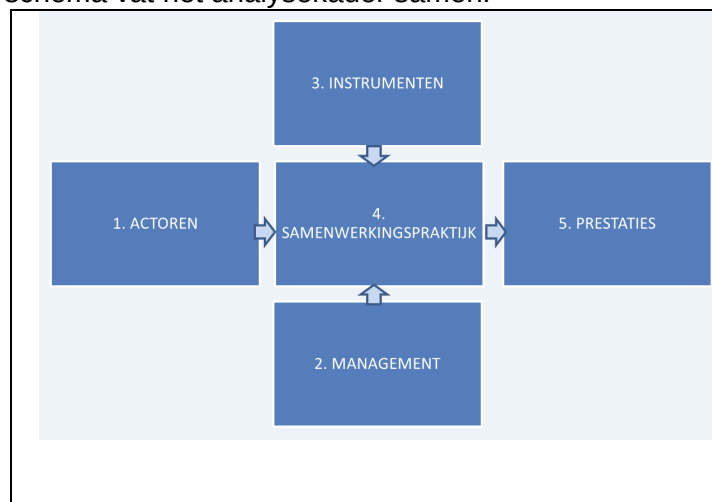
- lokaal woonoverleg & lokale woonraad
- intergemeentelijke samenwerkingsverbanden
- woonwinkel & geïntegreerd loket
- lokale woonbeleidsplanning
- lokaal toewijzingsreglement
- shared services mbt back-officediensten (bv. samenaankoop, delen personeelsdienst, ...)

Hoewel deze lijst niet exhaustief is, zijn dit volgens betrokkenen de meest voorkomende en generieke instrumenten op het vlak van samenwerking tussen woonactoren.

> Samenwerking vanuit welk kader?

Samenwerking kan onderzocht worden vanuit verschillende invalshoeken: juridisch, financieel, technisch, bestuurskundig, enz. Dit onderzoek hanteert een bestuurskundig kader met aandacht voor de overige facetten. Dat kader omvat vijf grote bouwstenen. Het vertrekt vanuit het contingentiedenken (Scharpf 1997), namelijk dat de specifieke, lokale omstandigheden essentieel zijn om een samenwerkingspraktijk te vatten en te beïnvloeden. De eerste bouwsteen vertrekt vanuit het multi-actorperspectief (Klijn 1997, Van Waarden 1992), namelijk dat samenwerking vorm krijgt in een netwerk van actoren. Zoals hierboven aangegeven richten we ons in eerste instantie op de kernactoren van het woonbeleid. De tweede bouwsteen vloeit voort vanuit het managementperspectief (Kickert, Klijn & Koppenjan 1997), namelijk vanuit de wetenschap dat samenwerking wel degelijk actief aangestuurd en gemanaged kan worden. Management is in de context van deze opdracht opgevat als de stedelijke regiefunctie. De derde bouwsteen is de ingang van instrumenten (zoals hierboven afgebakend) en geeft aan hoe de meta-governance van de samenwerking vorm krijgt (Soerensen 2006). Vanuit deze drie ingangen wordt de eigenlijke samenwerkingspraktijk geanalyseerd. Die samenwerkingspraktijk betreft concrete relaties of interacties tussen sets van actoren (bv. SHM-SVK of SHM-stad) en het algemene beeld dat ontstaat voor het stedelijke grondgebied als geheel. De vijfde bouwsteen, tot slot, zijn de prestaties die de samenwerkingsrelaties teweeg brengen. Samenwerking heeft immers maar zin als het bijdraagt tot bepaalde doelstellingen die al dan niet expliciet geformuleerd zijn (Huxham & Vangen 2005).

Het onderstaande schema vat het analysekader samen.



1.3. Begeleiding en kwaliteitsbewaking van het onderzoek

Dit onderzoek werd begeleid door een stuurgroep van experts, o.m. vertegenwoordigers van de betrokken administraties en kabinetten wonen en stedenbeleid, het Kenniscentrum Vlaamse Steden, een aantal centrumsteden, ... (voor de precieze samenstelling zie bijlage 1).

Verder wensen we uitdrukkelijke alle actoren te bedanken voor hun medewerking aan dit onderzoek. Zowel vertegenwoordigers van doelgroepen als de woonactoren in de vier onderzochte steden waren behulpzaam en open over hun ervaring met samenwerking in de praktijk. In het bijzonder danken we de huisvestingsambtenaren van de vier steden die instonden voor het contacteren van gesprekspartners en zorgden voor de praktische organisatie.

1.4. Leeswijzer voor dit rapport

Naast dit inleidend deel omvat het rapport nog drie hoofdstukken. Hoofdstuk 2 rapporteert de essentie van de doelgroepenbevraging via een reeks belangenorganisaties. Hoofdstuk 3 geeft beknopt de belangrijkste inzichten weer uit de analyse van de samenwerking in vier steden. Er is bewust geopteerd om de stedelijke praktijken niet apart te bespreken om de aan deelnemende steden en woonactoren beloofde vertrouwelijkheid te garanderen. Hoofdstuk 4 ten slotte trekt lessen uit dit onderzoek. Enerzijds blijkt uit het onderzoek de noodzaak om een duidelijke sturingsvisie te ontwikkelen en om in functie daarvan beleidsinitiatieven te nemen. In deze afweging moet samenwerking kritisch benaderd worden en afgezet worden tegen de mogelijkheden die andere sturingslogica's bieden, en dit alles in functie van de nagestreefde doelstellingen. Anderzijds blijken er uit het onderzoek een beperkt aantal concrete punten die samenwerking verhinderen of waarop sterker ingezet kan worden.

2. Samenwerking in functie van woondoelstellingen: doelgroepenperspectief

2.1. Inleiding

Samenwerking en het zoeken naar (verbetering van) samenwerkingsmodellen wordt maar concreet als we in beeld brengen waarom (welke doelstellingen/woonfuncties) en voor wie (doelgroepen/behoefte) deze samenwerking in een stedelijke (en eventueel stadsregionale) context nodig is. Om dit verder te onderbouwen werd niet alleen gekeken naar de doelstellingen van de Vlaamse Wooncode, maar werd ook een reeks gesprekken met (vertegenwoordigers van) doelgroepen/klanten van het woonbeleid gevoerd. Dit hoofdstuk is een verslag van deze gesprekken. De ondervraagde doelgroepen/klanten zijn:

- Vluchtelingenwerk Vlaanderen
- Vlaamse Ouderenraad
- Vlaams Netwerk Armoede

- Vlaams Overleg Bewonersbelangen⁷ – Huurdersbonden
- Minderhedenforum
- Gezinsbond
- Steunpunt Algemeen Welzijnswerk

De lijst van geïnterviewde personen en de gespreksleidraad zijn opgenomen in bijlage 2.

2.2. Woonproblematiek

Voor verschillende doelgroepen is het recht op wonen meer in het gedrang dan voor doorsnee burgers. Vaak gaat het over personen die te maken hebben met meerdere problematieken tegelijkertijd. Hierdoor lopen de doelgroep-lijnen vaak door mekaar. Volgende observaties kwamen naar voor.

Volgens cijfers van de Vlaamse ouderenraad⁸ besteden **ouderen** op de private huurmarkt gemiddeld 36% van hun inkomen aan huur. Bovendien wonen ze doorgaans in oudere woningen, waardoor ook de energiefactuur hoger ligt. Ook bij de eigenaars zijn er problemen. Vooral het onderhoud van de woning is problematisch. Dit heeft te maken met financiële middelen, maar ook met het kortere tijdsperspectief van ouderen. Daarnaast voelen ouderen zich onzeker om meer ingrijpende, en complexe verbouwing aan te vatten. Vooral ouderen met lage inkomsten geraken onvoldoende aan een sociale woning. Een groot aandeel van de wachtlijsten in Vlaanderen bestaat uit 65 plussers. Ouderen in de SHM's durven bovendien bij problemen vaak hun stem niet te verheffen uit ontzag voor de directie en het bestuur. De oudere generatie is minder mondig dan jongere generaties, en dat speelt ook in de SHM's. Gevolg is dat specifieke problemen van ouderen soms niet gedetecteerd worden. Voor alle ouderen geldt dat er specifieke problemen zijn wanneer ouderen zorgbehoevend worden, maar net buiten het bestaande zorgaanbod vallen.

Gezinnen in **armoede** zijn een tweede categorie in de problemen. De lage inkomens zorgen net als bij ouderen voor problemen op zowel de private huurmarkt als op bij eigenaars. Een specifiek probleem zijn de zogenaamde noodkopers. Omdat men geen geschikte woning op de huurmarkt vindt, kopen noodkopers verkrotte panden op zonder dat zij deze panden kunnen renoveren. Deze noodkopers zijn zeker in de steden vaak grote gezinnen. Armoede is vaak een meervoudige problematiek waarbij een lage scholing wordt gecombineerd met anderstaligheid, zwakke gezondheid, en hoge kinderlast. Bovendien worden armen vaak geconfronteerd met discriminatie op de arbeidsmarkt.

Gezinnen komen vaak in huisvestingsproblemen na een echtscheiding. Vaak gaat men na een echtscheiding van de eigenaarsmarkt naar de huurmarkt. Op de private huurmarkt is het aantal kwalitatieve, betaalbare woningen voor gezinnen beperkt. Eenoudergezinnen lopen een groter risico op armoede. Gezinnen zijn een categorie die door verschillende doelgroepen snijdt: armoede, integratie, ... De aandacht voor gezinnen zou daardoor minder zijn omdat gezinnen tussen de plooiën van het doelgroepenbeleid zouden vallen. Grote gezinnen, vaak van allochtone afkomst, zijn bij uitstek kwetsbaar.

⁷ De interviews vonden plaats in juni 2012. Vanaf 1 september 2012 is het Vlaams Huurdersplatform de opvolger van het Vlaams Overleg Bewonersbelangen.

⁸ Campagnedocument van de campagne door de Vlaamse ouderenraad 'goed wonen is van levensbelang' in 2011.

Ook voor **dak- en thuislozen** speelt het gebrek aan goede en betaalbare woningen op de private huurmarkt. Hierbij komt nog dat deze groep het heel moeilijk heeft om toegang te krijgen tot de sociale huisvesting en om in de sociale huisvesting te blijven. De woon-attitudes van deze groep liggen immers vaak ver af van de standaard. Heel specifiek voor de dak- en thuislozen zijn de administratieve gevolgen van het ontbreken van een domicilie.

Verder zijn er doelgroepen die uit instellingen komen zoals psychiatrisch patiënten, jongeren uit de bijzondere jeugdzorg en ex-gedetineerden.

Voor psychiatrisch patiënten, ex-gedetineerden, jongeren uit bijzondere jeugdbijstand speelt opnieuw het gebrek aan betaalbaar aanbod op de private huurmarkt. In dit aanbod hebben deze groepen het extra moeilijk wegens de stigmatisering van deze groepen door eigenaars, maar ook door buurtbewoners. Zeer specifiek voor deze groepen zijn discussies tussen wonen (sociale huisvestingsmaatschappijen) en de welzijnsinstellingen over verantwoordelijkheden. Wonen verwijt welzijn dat ze groepen te snel uit instellingen ontslaan en zo welzijnsproblemen op de woonsector afwentelt. Welzijn verwijt wonen dat deze groepen niet welkom zijn, dat er een gebrek aan aanbod is.

Etnisch-culturele minderheden wonen ook vaak in woningen met lage woonkwaliteit zonder sanitair, met slechte elektriciteit, ... Voor deze woningen betaalt men vaak nog relatief hoge prijzen. De minderheden worden ook geconfronteerd met discriminatie op de private huurmarkt. Wanneer ze geen woning vinden, gaan ze over tot illegale bewoning, kraakwoningen, en/of over-bewoning. Vaak doet deze groep een noodkoop, waarbij de middelen van verschillende gezinnen worden samengevoegd. Een heel specifieke groep binnen de minderheden zijn de woonwagenbewoners. Er is een gebrek aan terreinen, en een gebrek aan kwaliteit. Woonwagenbewoners aarden vaak niet in sociale huisvesting, omdat zo hun sociaal weefsel verdwijnt.

Tot slot blijkt dat ook **asielzoekers** het lastig hebben op de woonmarkt, met name de erkende vluchtelingen die buiten de opvangketen komen te staan. Er is een gebrekkige begeleiding na erkenning. De helft zou 2 maanden na erkenning een woning hebben. Waar de andere helft verblijft, is onduidelijk. Nochtans is de problematiek zeer urgent. Vluchtelingen hebben weinig of geen geld, kennen de taal niet, en hebben vaak (nog) geen werk. Een heel concreet probleem is de huurwaarborg. Wanneer erkende vluchtelingen voor hulp aankloppen, komen ze ook in competitie met de autochtone kansengroepen. Hierbij is het voor de lokale beleidsverantwoordelijken niet altijd eenvoudig om prioritaire aandacht voor vluchtelingen te verantwoorden bij de lokale gemeenschap. Een specifiek issue voor deze groep is de impact van de gezinshereniging. Door gezinshereniging zullen woonnoden snel veranderen.

Concluderend valt op dat discriminatie en de zwakke private huurmarkt problemen zijn voor bijna alle doelgroepen. Op andere punten zijn er zeer specifieke issues die problemen vergroten.

2.3. Falen van het aanbod

Hoe komt het dat sommige groepen onvoldoende worden bereikt door de actoren die zijn aangesteld om de woonsituatie te verbeteren? Of in welke mate is hun problematische woonsituatie mee een gevolg van het gevoerde beleid? Het gaat vaak over het aanbod, maar er zitten ook andere grendels op de woningmarkt.

Het aanbod van sociale woningen is voor **ouderen** vaak ontoereikend, hoewel het dit recent lijkt te verbeteren. Heel wat lokale besturen nemen initiatieven voor de senioren met lokale binding, en maken doelgroepenplannen voor ouderen en passen hun lokaal toewijzingsreglement hiervoor aan. Voorts zijn ouderen vaak onvoldoende geïnformeerd over het aanbod van woningen, maar ook over renovatiepremies en hulp allerhande. De traditionele folder voldoet niet als communicatiekanaal, omdat deze communicatie zelden gebeurt op het moment dat er een behoefte is. De digitale kloof speelt sterk bij ouderen, waardoor ook e-oplossingen weinig effect hebben. Een ander probleem is dat residentiële voorzieningen vaak meer op zorg dan op wonen gericht zijn

Ook voor **arme, zwakke groepen** is er een aanbodprobleem. Hier wordt vooral gewezen op de sociale huisvesting (SHM's en SVK's), waar het aanbod sterker zou mogen uitbreiden. Ook in deze sector is er een belangrijke uitstroom door uithuiszetting. De overheid zoals zwakke groepen die kennen, is vaak een repressieve overheid. Dit maakt dat onder meer de weg naar het OCMW niet vanzelfsprekend is en kan het OCMW niet altijd doorverwijzen. Ook het opvolgen van administratieve procedures komt hierdoor in gedrang. Vooral bij actualisaties van wachtlijsten vallen zwakkere groepen af, omdat ze brieven niet ontvangen, niet openen, niet (durven/kunnen) beantwoorden. Verder meent men dat een aanbod aan preventieve woonbegeleiding voor huurders niet alleen op de sociale huurmarkt maar ook op de private huurmarkt soelaas kan bieden. Bij problemen op de private huurmarkt zouden hulpverleners trouwens vaak geneigd zijn de hulpverlening van de minste weerstand te kiezen. Zo zal men eerder proberen om een gesubsidieerde woning te vinden, dan dat men een eigenaar in gebreke stelt. Binnen de SHM's heeft men te weinig aandacht voor de bewonersgroepen, en vooral dan voor de emancipatorische kracht die van deze groepen kan uitgaan.

Voor de **dak- en thuislozen** zijn er heel wat grendels op de toegang tot de sociale huisvesting. Slechts 4% van de sociale woningen zijn 'versnelde toewijzingen', terwijl dit in andere landen voor deze groep zou oplopen tot 25%. Er zijn wel aanzetten tot lokale strategievorming, maar er is geen Vlaamse strategie tegen thuisloosheid (geen afspraken over verdeling van de financiële lasten, geen monitoringsysteem, geen gelijke spreiding van het aanbod). Als gevolg daarvan dreigen lokale initiatieven een 'aanzuigeffect' te hebben. Bij deze groep speelt bij uitstek de angst voor de overheid.

Ook voor **etnisch-culturele minderheden** (Roma e.a.) is het aanbod onvoldoende. Vooral het gebrek aan grote sociale woningen springt hier in het oog. Ook deze groep valt vaak af bij actualisering van de wachtlijsten. De brieven gaan bijvoorbeeld verloren in panden met veel brievenbussen. Hier komt dan de taalbarrière nog bovenop. Bovendien laathet toewijzingssysteem van sociale huisvesting niet toe dat families samen of in de buurt wonen. Hierom schrijven ze vaak niet in. De drempel naar het CAW is hoog. Het OCMW bereikt deze groepen wel, maar vooral voor inkomenssteun. De meldpunten voor discriminatie hebben weliswaar een brede werking in de steden, maar het publiek vindt zijn weg niet. De opvolging van de meldingen is gebrekkig, wat meldingen verder ontmoedigt.

De **erkende vluchtelingen** hebben vaak een wijzigende woonbehoefte wanneer ze herenigd worden met hun gezin. Hiervoor zijn er opnieuw vooral grotere woningen nodig. Verder is de periode tussen de exit uit de opvang voor vluchtelingen en de mogelijkheid om zelfstandig te wonen, eerder kort (2 maanden). Hierdoor komen allicht heel wat vluchtelingen in de problemen. Zonder huisvesting is het moeilijk om ook op andere vlakken te integreren. Zo

hebben ze ook administratief vaak een eigen adres nodig om hulp te krijgen, en dit terwijl men eigenlijk hulp nodig heeft om een adres te vinden.

Concluderend is het gebrek aan aanbod een grendel die altijd terugkomt. Daarnaast is voor heel wat groepen het contact met de overheid problematisch. De overheid die zij kennen, ervaren ze vaak als repressief. De vraag is dan ook hoe deze groep bereikt kan worden - vertrouwensfiguren kunnen bijvoorbeeld bemiddelen. Voor bejaarden en vluchtelingen gaat het er vooral om contact te *kunnen* leggen.

2.4. In hoeverre zijn deze problemen op te lossen door meer of betere samenwerking tussen de actoren?

Niemand is tegen samenwerking, maar veel concrete *samenwerkings*problemen of oplossingen *door* samenwerking kwamen niet naar voor. Voor vele van de genoemde problemen verwijst men vooral naar het gebrek aan politieke steun om op te komen voor de zwakste groepen. Zelfs als er politieke wil zou zijn om iets te doen op lokaal vlak, verwijst men naar de vrees voor aanzuigeffecten (bv. Roma). Deze centrale boodschap kwam naar voor tijdens alle gesprekken. Men kan dan wel zoeken naar vormen van betere samenwerking, de kern van het probleem wordt daarmee niet aangepakt. Vertegenwoordigers van kansengroepen vragen wel meer inspraak in het lokale beleid.

Verder was er de vraag naar de nood aan samenwerking tussen een centrumstad en de omliggende gemeenten. Men gaf aan dat de stedelijke problematiek zelden stopt aan de stadsgrenzen en dat een stadsregionale visie dus nodig is. Er was wel scepsis over de mogelijkheden om dit met vrijwillige stadsregionale samenwerking op te lossen.

Los van deze algemene bedenkingen zijn toch diverse uitspraken gedaan over de nood aan samenwerking.

Voor **ouderen** is een betere samenwerking tussen het ouderenbeleid en het woonbeleid mogelijk. Op gemeentelijk niveau kan de ouderenbeleidscoördinator (seniorenconsulent) een schakel zijn tussen de lokale ouderenraad en de gemeente. Bovendien is er een betere samenwerking tussen zorgaanbieders en sociale huisvesting mogelijk. Een goede verhouding tussen OCMW en stad is sterk bepalend voor goede samenwerking tussen wonen en zorg. Het succes van samenwerking is vaak gevolg van gedrevenheid van bepaalde personen.

Voor **armen / zwakke groepen** zou er meer samenwerking moeten zijn tussen woonactoren en OCMW, schuldbemiddeling, psychiatrie, bijzondere jeugdzorg, gevangenen, Het is van belang dat er duidelijke afspraken zijn over wie welke woonbegeleidingstaken op zich neemt. In geen geval mogen institutionele discussiepunten uitgevochten worden op de rug van de doelgroepen. Ook is er meer nood aan samenwerking met laagdrempelige organisaties die kunnen doorverwijzen, bv. poetsdienst, Kind en Gezin, jongerentelefoon. Dit zijn vertrouwenspersonen die mensen kunnen introduceren in het woonaanbod. Er is vrees dat samenwerking/fusie tussen woonactoren (SVK & SHM) tot gevolg zal hebben dat de eigen aanpak van de SVK's onder druk komt te staan en er dus minder begeleiding zal zijn voor de huurder. Er is bovendien vrees dat een 1-loketsysteem (indien niet goed georganiseerd) een bijkomende drempel betekent, een bijkomende stap in het

hulpverleningsproces waarop mensen kunnen afhaken. De stem van de betrokken groepen zou meer gehoord moeten worden, bv. door het CAW op te nemen in lokaal woonoverleg. Tot slot, de vrederechter is onvoldoende bekend als mogelijkheid om de situatie te verbeteren. Hoe kan de werking van het vredegerecht beter worden ingebed in lokaal woonbeleid?

De Gezinsbond is lokaal zeer sterk aanwezig, maar nauwelijks betrokken in lokaal woonoverleg. Inloopcentra slagen er wel in om laagdrempelig te werken. Woonmaatschappijen' riskeren volgens sommigen mastodonten te worden waarvoor de drempel om er naar toe te gaan nog groter wordt en waarbinnen de eigenheid van de werkvormen verloren gaat. Bv. fusie van SHM en SVK zou tot verwatering van de SVK-aanpak kunnen leiden.

Voor **etnisch-culturele minderheden** (Roma e.a.) zouden brugfiguren van de eigen etnische afkomst kunnen helpen om het vertrouwen in instellingen op te bouwen. Het OCMW heeft hierbij het voordeel dat er vaak ook de institutionele link is via het leefloon waardoor er een hulprelatie kan worden opgebouwd. OCMW's zouden meer moeten doorverwijzen naar CAW's. Ook samenwerking tussen SVK, SHM... en meldpunten discriminatie is nodig opdat mensen de weg naar de meldpunten beter zouden vinden. Samenwerking tussen gemeente, SHM, privé (als eigenaar van grond) is nodig om oplossingen te voorzien voor woonwagenvolwoners.

Veel actoren zijn bezig met **erkende vluchtelingen** (vluchtelingenorganisaties, VDAB, begeleiders uit opvang, inburgering, lokale vrijwilligers, ...), maar er is vaak weinig kritische massa (bv. kleine vrijwilligersgroepen) en vaak zijn initiatieven gericht op facetten. Dit levert enerzijds noodzaak voor samenwerking op maar tegelijkertijd ook zwakke capaciteit om samen te werken. OCMW's zijn belangrijk voor ondersteuning, bv. via huurwaarborg, of installatiepremie (kan ook door andere overheden gefinancierd/georganiseerd worden). Ook de opstelling van de wijkagent is vaak verschillend. Sommigen beperken zich tot een domiciliecontrole terwijl anderen meer de rol van huisinspecteur opnemen. Tot slot kunnen CAW's een grotere rol opnemen in de begeleiding; ze doen dat nu ook al voor thuislozenopvang.

2.5. Samengevat

De belangrijkste les is dat weinig vertegenwoordigers in samenwerking tussen woonactoren de grote oplossing van woonproblemen zien. Het is volgens vertegenwoordigers vooral een zaak van een ontoereikend aanbod en politieke wil en prioriteiten. Zeker wanneer het de doelgroepen met de zwaarste woonproblemen betreft, zou de vrees voor aanzuigeffecten gemeenten weerhouden om een uitgebreid aanbod op poten te zetten. De meerwaarde van binnenstedelijke samenwerking tussen woonactoren zal dus allicht niet zitten in een beter bereik van doelgroepen, volgens de actoren. De nood aan samenwerking ziet men vooral tussen wonen/welzijn in het algemeen en gemeente/OCMW in het bijzonder. Ook samenwerking tussen wonen en welzijnsinstellingen verdient aandacht. Verschillende actoren zijn bezorgd dat de eigenheid – lees: meer sociale reflex - van SVK's wordt tenietgedaan wanneer ze worden gefuseerd met SHM's.

3. Samenwerking op het terrein: leren uit de analyse van vier stedelijke praktijken

3.1. Inleiding

Zoals gezegd vertrekken we vanuit het contingentiedenken (hier de stedelijke contexten) en hanteren we vijf bouwstenen: het actorenveld, het management (hier de stedelijke regie), de gebruikte instrumenten, de eigenlijke samenwerkingspraktijk (in de vorm van relaties) en de prestaties.

Tijdens de maanden juni – september 2012 vonden casestudies plaats in 4 centrumsteden. De steden werden geselecteerd in overleg met de stuurgroep. In elke stad werden gedurende twee volle dagen gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van de kernactoren. De ‘huisvestingsambtenaren’ van de steden stonden in voor het contacteren van de gesprekspartners. De lijsten van de gesprekspartners en de leidraad die werd gevolgd voor de gesprekken zijn opgenomen in bijlage 2.

Van elke casestudie werd een verslag gemaakt. Hierna verwerken we de informatie uit deze verslagen volgens de hierboven toegelichte dimensies: context, actoren, relaties, instrumenten en ten slotte regie. We trachten daarbij zowel de relevante verschillen als gelijkenissen tussen de steden naar boven te halen en proberen daarna ook aan te geven wat de samenwerkingsnoden zijn.

3.2. Context

De vier steden zijn alvast erg verschillend wat betreft hun morfologie. Antwerpen is de enige grootstad. Opvallend voor Oostende is de typische vorm, als gevolg van de begrenzing door de zee. Kortrijk valt als stad uiteen in deelgemeenten. Genk ten slotte heeft niet de vorm van een typische stad, maar is eerder een aaneenschakeling van dorpen.

Demografisch kenmerken alle steden zich door een sterke migratie en cultureel diverse bevolkingssamenstelling. Van de vier steden wordt in de toekomst de sterkste bevolkingstoename verwacht in Antwerpen. In Oostende, Kortrijk en Genk wordt een matige toename van de bevolking voorspeld.

Oostende kent net als veel andere kustgemeenten een opvallend grote en toenemende groep ouderen onder de bevolking. Ook in Kortrijk is er een relatief groot aandeel ouderen onder de inwoners. In Antwerpen is dit minder het geval, en in Genk is dit aandeel relatief laag.

Een van de meest opvallende beleidsthema's in elk van de vier steden is de trek van jongere en relatief goed vermogende gezinnen naar de rand van de stad en de omliggende gemeenten. Telkens opnieuw keert in de gesprekken terug dat het stoppen van deze specifieke emigratie/het ombuigen naar immigratie een van de belangrijke beleidsdoelstellingen is van het lokale woonbeleid.

Ten slotte wijzen we op de verschillende politieke context in de vier steden.⁹ In Genk is er duidelijk sprake van een stabiele politieke context, met een absolute meerderheid van een partij (CD&V), die al decennialang de burgemeester levert. Ook in Oostende is er een dominante partij, de SP-A. In beide steden lijkt een relatief kleine groep van kernspelers een sterke stempel te drukken op het lokale woonbeleid, waarbij dit in Genk relatief meer en in Oostende relatief minder gebeurt in interactie met andere spelers. In Antwerpen lijkt het woonbeleid tot stand te komen in samenspraak met meerdere partijen. In Kortrijk, waar CD&V traditioneel sterk staat en al decennialang bestuurt lijkt er desondanks minder samenhang in het woonbeleid, onder meer door het bestaan van conflicterende visies binnen het bestuur en een aantal personeelsswissels.

3.3. Actoren

Dat het veld van de woonactoren lokaal erg verschillend kan zijn, blijkt ten overvloede uit de vier cases. Vooreerst zien we verschillen in de wijze waarop de stadsdiensten zijn georganiseerd. In Genk, Oostende en Kortrijk vinden we de dienst wonen en ruimtelijke ordening samen binnen een directie. Oostende, Antwerpen en Kortrijk hebben voor beide beleidsdomeinen aparte schepenen, terwijl in Genk een schepen beide bevoegdheden combineert. In Antwerpen is er geen aparte dienst wonen meer, maar is er een programmaregisseur wonen, die het thema wonen horizontaal opvolgt.

In de meeste steden vervullen de diensten voor wonen een loketfunctie en nemen ze taken op inzake regie van het lokale woonbeleid. Specifiek voor Oostende is dat de dienst wonen instaat voor woonbegeleiding, een taak die op andere plaatsen vaak bij het OCMW zit. Specifiek voor Genk is dat medewerkers van de dienst wonen ook instaan voor het intergemeentelijk samenwerkingsverband GAOZ. In Antwerpen valt op dat de grotere bestuurlijke schaal een sterke professionalisering heeft mogelijk gemaakt, wat tot uiting komt in planning, programmering en regels.

Ook de OCMW's zijn nauw betrokken bij het lokale woonbeleid. Meestal hebben zij een eigen visie daarop uitgewerkt. In Genk, Oostende en Kortrijk gebeurt dit binnen het lokaal sociaal beleidsplan, in Antwerpen via de vertaling van het bestuursakkoord in de beleids- en beheerscyclus.

Bij de actoren zijn de sociale huisvestingsmaatschappijen (SHM's) prominent aanwezig. Het aandeel sociale huisvesting is in elk van de steden ook ruim boven het Vlaams gemiddelde, wat niet wegneemt dat met uitzondering van Antwerpen, die in % tot het geheel een nulgroei nastreeft, er nog gewerkt wordt aan uitbreiding. Binnen de sociale huisvesting zijn er meestal meerdere actoren actief. De eenvoudigste situatie vinden we in Genk, waar er één grote SHM is met huuractiviteit en één grote met koopactiviteit. In Oostende zijn er twee SHM's met huuractiviteiten, die elk hetzelfde werkingsgebied (Oostende – Bredene) hebben en een SHM die een ruimer werkgebied heeft, maar zich in Oostende enkel toelegt op koopactiviteiten. Op het Kortrijkse grondgebied zijn er 5 SHM's actief, met een sterk variërend werkingsgebied. In Antwerpen fuseerden in 2009 vier SHM's uit de huursector tot wat sedertdien de grootste SHM van Vlaanderen is en waarmee de stad een bevoorrechte relatie heeft. Deze SHM ontwikkelt nu recent ook de eerste koopactiviteit. Daarnaast is er nog een

⁹ Deze uitspraken zijn te situeren in de periode vóór de gemeenteraadsverkiezingen van oktober 2012.

kleinere SHM met huurwoningen actief op het grondgebied van Antwerpen en een grote met een zeer ruim werkingsgebied. Verder is er een SHM met enkel koopactiviteit actief.

In elke stad is er een SVK actief, zij het met een verschillende schaal. De kleinere SVK's vinden we in Genk en Oostende (met resp. een 100- en 150-tal woningen). In Antwerpen zijn er drie SVK's die in de feiten als één organisatie werken en samen 400 woningen hebben. Kortrijk heeft het grootste en een erg dynamisch SVK, dat 500 woningen beheert en daarnaast ook meerdere andere activiteiten uitoefent.

Elke stad heeft een autonoom gemeentebedrijf. Op vlak van woonprojecten is er een duidelijke complementariteit t.o.v. de taken van de SHM's. De autonome gemeentebedrijven richten zich op een doelgroep boven de inkomensgrenzen van de sociale huisvesting.

Het Vlaams Woningfonds is vooral actief op vlak van sociale leningen. Op sommige plaatsen verhuurt het Woningfonds ook een beperkt aantal woningen, die in beheer zijn genomen na aankoop van woningen in zeer slechte staat en een zware renovatie. Ook hier is er sprake van complementariteit met de SHM's, die hoofdzakelijk investeren in nieuwbouw, en in eerder uitzonderlijke gevallen bestaande, maar dan wel goede woningen aankopen op de markt.

Een uitgebreuwde intergemeentelijke samenwerking op vlak van wonen vinden we in Genk en in Kortrijk, en niet in de twee andere steden. Genk is trekker van het Intergemeentelijk Samenwerkingsverband GAOZ (Genk – As – Opglabbeek – Zutendaal), een door de Vlaamse overheid gesubsidieerd IGS. In de regio Kortrijk heeft de intercommunale Leiedal al 50 jaar als kerntaak om de samenwerking tussen de gemeenten van de regio Kortrijk te organiseren en te ondersteunen, waartoe zowel de ontwikkeling van woonzones behoort als de beleidsondersteuning. Het Welzijnsconsortium Zuid-West-Vlaanderen verkent noden in de streek, voedt en voert hierover het gesprek en mobiliseert indien nodig partnerschappen om via experimenten en projecten nieuwe methodieken, modellen te ontwikkelen, te introduceren.

3.4. Relaties

In de meeste steden is er sprake van goede relaties tussen de stad en de SHM's, die in belangrijke mate gestoeld is op een beleidsconsensus. In één stad ligt die relatie moeilijker, wat mede het gevolg is van een minder duidelijke beleidsconsensus en een spanning over welke doelgroepen in welk mate door de SHM's bediend moeten worden. In Oostende ervaren de stad en de andere actoren het als problematisch dat er weinig sturingsmogelijkheden zijn t.a.v. een SHM die de vorm van een coöperatieve heeft. Specifiek voor Antwerpen is dat de grote fusiemaatschappij rechtstreeks wordt aangestuurd door de stad, waardoor we kunnen spreken van een 'agentschapsmodel', waarbij de SHM in belangrijke mate het beleid van de stad uitvoert. Dergelijke bevoorrechte relatie blijkt heel wat voordelen te bieden voor het voeren van een lokaal woonbeleid, hoewel sommigen in Antwerpen toegeven dat wat meer competitie tussen alternatieve uitvoerders soms ook voordelen zou opleveren.

Over het algemeen zijn er goede relaties tussen de SHM's onderling. Er blijken op het werkveld veel afspraken gemaakt te worden en regelmatig worden gezamenlijke projecten opgezet. Die goede relaties zijn grotendeels het gevolg van de grote complementariteit inzake activiteiten. Als er al meerdere SHM's zijn die dezelfde activiteiten uitvoeren op het

grondgebied van de stad, dan zijn er meestal afspraken over de verdeling van het werkgebied, bijvoorbeeld gebaseerd op de afbakening van de deelgemeenten. De laatste tijd gaan SHM's die traditioneel enkel huuractiviteiten uitvoerden, af en toe ook koopwoningen bouwen. Maar vaak heeft dit te maken met het gebrek aan capaciteit bij de klassieke 'koopmaatschappijen' en is dit het gevolg van beleidsafspraken. Samengevat kunnen we dus stellen dat de facto nauwelijks of geen concurrentie bestaat tussen SHM's. De samenwerking tussen de SHM's varieert. Ze betreft het samen opzetten van projecten (bv. gemengde projecten huur – koop), het doorverwijzen van klanten en het uitwisselen van know how.

De activiteiten van SHM's en SVK's zijn volledig complementair. Ook tussen deze actoren bestaat doorgaans een goede verstandhouding, maar hier blijft de samenwerking redelijk beperkt. Het lijken nog sterk gescheiden werelden. Enkel in Genk gaat die samenwerking verder. Daar maakt de directeur van een SHM deel uit van de Raad van Bestuur van het SVK en wordt er in de back-office regelmatig samengewerkt.

De SVK's lijken iets nauwer aan te sluiten bij en samen te werken met de OCMW's dan met de stad. Dit heeft te maken met het eigen doelpubliek van de SVK's, dat in belangrijke mate OCMW-cliënteel is en waardoor de SVK's en OCMW's werken vanuit een sterk bij elkaar aansluitende beleidsfinaliteit. Tussen de stad en de SVK's bestaan afspraken, die soms zijn vastgelegd in een convenant (zoals in Genk en Antwerpen). Toch merken de vertegenwoordigers van de steden op dat ze niet altijd voldoende greep hebben op de werking van de SVK's. In Oostende krijgen we de indruk dat het SVK minder steun geniet van de stad en van het OCMW als gevolg van de minder grote beleidsprioriteit die de doelgroep van het SVK geniet.

Op een meer algemeen niveau worden bovenstaande relaties doorkruist door de verhoudingen tussen OCMW en stad. Een geïntegreerde planning is in de meeste steden nog niet de standaard. Antwerpen is op dat vlak een pionier, met een afstemming tussen OCMW en stad die is geïntegreerd in de beleids- en beheerscyclus. In Genk is er een specifiek instrument ontwikkeld voor het bewerkstelligen van de integratie, namelijk het 'lokaal sociaal woonbeleidsplan'. Het verschil in beleidsfinaliteit tussen OCMW en stad komt het meest tot uiting in de beleidsdiscussies over een focus op kwetsbare doelgroepen enerzijds dan wel op leefbaarheid en sociale mix anderzijds, twee visies die niet altijd verzoenbaar zijn.

3.5. Instrumenten

> Woonoverleg en woonraad

Het 'Programmabesluit'¹⁰ definieert een woonoverleg als *“overleg als vermeld in art. 28 van de Vlaamse Wooncode, waarbij de gemeente, samen met de sociale woonorganisaties en in voorkomend geval andere woonactoren die op het grondgebied werken, de doelstellingen bespreekt op het vlak van wonen op korte of middellange termijn en de relatie daarvan met de sociale woonprojecten”*. De verplichte taken van het woonoverleg zijn (VVSG, 2012):

¹⁰ Besluit van de Vlaamse Regering van 18 juli 2008 houdende de procedure voor de planning, vaststelling en de goedkeuring van de uitvoeringsprogramma's in het kader van de planmatige realisatie van sociale woonprojecten en houdende de financiering van verrichtingen in het kader van de sociale woonprojecten.

- bespreking van de programmatie van sociale huur- en koopwoningen en sociale kavels;
- advisering over het Bindend Sociaal Objectief van de gemeente volgens het Grond- en Pandendecreet;
- overleg over het gemeentelijk toewijzingsreglement.

Het begrip 'woonraad' wordt niet gedefinieerd in de Vlaamse Wooncode of in andere regelgeving. VVSG (2012) definieert een lokale woonraad als *'een regelmatig en structureel overlegorgaan, in het leven geroepen door de gemeenteraad op voorstel van het college en dat het college of de gemeenteraad op vraag of uit eigen beweging adviseert over woongerelateerde onderwerpen'*. De gemeente heeft grote vrijheid om al dan niet een woonraad op te richten en zelf keuzes te maken in de vertegenwoordiging.

Tijdens de gesprekken werd meestal geen onderscheid gemaakt tussen woonraad en woonoverleg. Er werd in algemene termen gesproken over een gespreksplatform (soms woonoverleg genoemd, soms woonraad) waar de meest uiteenlopende onderwerpen over wonen aan bod komen, waaronder de drie verplichte taken van het woonoverleg. Dergelijke gespreksfora zijn er in de vier steden. Over het algemeen zijn ze breed samengesteld. Enkel in Antwerpen is dit minder het geval. Hier zijn tot nu toe welzijnsactoren niet vertegenwoordigd, maar mogelijk komt er een uitbreiding in die richting. Gemeenschappelijk voor de vier steden is dat deze overlegorganen vooral gewaardeerd worden om hun informatieve functie. Een ander voordeel waar vaak op gewezen wordt is dat hier een aantal onderwerpen bespreekbaar worden, zoals het beleid omtrent toewijzing van sociale woningen. Anderzijds horen we in elk van de vier steden dat (andere) fundamentele beleidskeuzes hier niet worden voorgelegd. Ook voor de programmatie van sociale woningen lijkt het woonoverleg geen grote gevolgen te hebben voor de op stapel staande projecten. Doorgaans wordt elk nieuw aangekondigd project hier verwelkomd. Als de projecten op het overleg worden gebracht, zijn ze vaak ook al in een gevorderd stadium, zodat er nog weinig mogelijkheden zijn tot bijsturing.

> Woonplan

De betekenis van het begrip lokaal 'woonplan' is niet decretaal vastgelegd en ook elders is er geen vaste definitie terug te vinden. Er is evenmin een planverplichting voor gemeenten en steden op dit vlak, in tegenstelling tot heel wat andere domeinen. We baseren ons hier op volgende definitie van de VVSG in het 'Handboek lokaal woonbeleid': *"Een lokaal woonplan is een neergeschreven beleidsvisie van de gemeente op lange termijn over alle verschillende aspecten van het lokaal woonbeleid. Die visie kwam tot stand op basis van overleg. Het woonplan maakt de visie concreet door het opnemen van concrete acties"*. Een woonplan dat voldoet aan deze definitie vonden we in geen enkele van de vier steden. Oostende heeft wel een woonplan, maar dit bundelt eerder projecten dan dat het een lange termijn visie weergeeft. Tijdens de gesprekken bleek er ook niet echt een sturende kracht van uit te gaan. In Antwerpen is er geen apart woonplan, maar maken de woondoelstellingen mee onderdeel uit van de strategische beleidsplanning. Ook in de twee andere steden is er (nog) geen woonplan. We vinden er wel woondoelstellingen in het lokaal sociaal plan.

> Lokale toewijzingsreglementen

Lokale toewijzingsreglementen blijken in de praktijk een instrument om beleidskeuzes bespreekbaar te maken en hierover beslissingen te nemen na overleg met meerdere

betrokkenen. Twee van de vier steden beschikken reeds over een lokaal toewijzingsreglement, waarbij de totstandkoming steeds een moeilijk proces bleek, omdat hier doelgroepen en doelstellingen geconcretiseerd worden. In Oostende en Genk is een lokaal toewijzingsreglement nog in voorbereiding.

> Intergemeentelijke samenwerking

Behalve Genk maakt geen van de steden deel uit van een gesubsidieerd intergemeentelijk project lokaal woonbeleid. De interlokale vereniging GAOZ (Genk – As – Opglabbeek – Zutendaal) heeft tot nu toe vooral werk gemaakt van gezamenlijke instrumenten, o.a. premies, en gezamenlijke initiatieven, o.a. dag van de architectuur. Daarnaast worden ook beleidsdiscussies gehouden, zoals gezamenlijke denkoefeningen over nieuwe thema's als duurzaam wonen en meegroeiwonen, kamerwonen. Als de discussie gaat over fundamentele beleidsvragen, zoals de spreiding van en een toewijzingsreglement voor sociale woningen over het grondgebied van GAOZ, dan is het moeilijker consensus te vinden.

In de regio Kortrijk bestaat er al een lange traditie inzake intergemeentelijke samenwerking. Leiedal is een intercommunale die actief is zowel op vlak van beleidsvoorbereiding als uitvoering van aspecten van het woonbeleid. Het Welzijnsconsortium in dezelfde regio wordt vooral aangedreven door OCMW's en welzijnsactoren en is sterk met de sociale dimensie van wonen begaan. Opmaak van een lokaal toewijzingsreglement gebeurt bijvoorbeeld in samenwerking tussen beide organisaties. Maar voor Kortrijk lijken ook hier meer fundamentele discussies, bijvoorbeeld over de spreiding van socio-economische groepen over de regio, eveneens moeilijke thema's om intergemeentelijke visie en afspraken te maken, hoewel er wel sprake is van een streefcijfer van 11 % sociale huisvesting op regioniveau.

In Antwerpen en Oostende ziet men geen duidelijke meerwaarde van een regionale samenwerking. Nochtans zijn deze steden vragende partij voor een betere spreiding van zwakke groepen over een groter gebied. Ze menen echter dat ze op eigen houtje de buurgemeenten hiervan niet zullen kunnen overtuigen en zien daarom meer heil in objectieven die Vlaanderen oplegt aan de gemeenten. In dit opzicht wordt regelmatig gewezen op de positieve invloed die is uitgegaan van het sociaal objectief in het grond- en pandenbeleid.

> Gezamenlijke front-office

Een gezamenlijke front-office houdt in dat verschillende organisaties hun diensten bekend maken en klanten ontvangen via een gezamenlijk loket. Dergelijk uniek loket bestaat in geen van de bezochte steden, al zijn er wel een aantal initiatieven die in de buurt komen. Zo organiseert Antwerpen woonkantoren die een eenloketfunctie zouden kunnen opnemen, maar in de praktijk beperkt blijven tot adviesverlening over bouwen en verbouwen en hulp bij het aanvragen van premies. Inschrijven voor een sociale woning kan (nog) niet. Een gezamenlijke inschrijving voor meerdere SHM's en/of SVK is in Antwerpen ook niet mogelijk. Tijdens de Oostendse 'woonnamiddagen' kunnen klanten op dezelfde plaats terecht bij verschillende woonactoren (SHM's, SVK, huisvestingsdienst, OCMW, huurdersbond, Vlaams Woningfonds, ...). Men kan er rechtstreeks inschrijven bij de betreffende actor, maar een inschrijving bij een van de actoren betekent nog niet automatisch een inschrijving bij een van

de andere. Een verschillende invulling van 'rationele bezetting' en het gebruik van verschillende inschrijvingsformulieren zijn daarvoor een obstakel.

De stad Kortrijk heeft een 'woonbalie', waar men terecht kan voor informatie. De rechtstreeks betrokken actoren zien in Kortrijk weinig meerwaarde in een gezamenlijke inschrijving, maar er wordt naar eigen zeggen wel veel naar elkaar doorverwezen. Leiedal en Welzijnsconsortium verkennen momenteel mogelijkheden om tot een gezamenlijke inschrijving te komen.

> Gezamenlijke back-office

Met een gezamenlijke back-office wordt bedoeld dat verschillende organisaties een aantal ondersteunende diensten samen inrichten of van elkaars diensten gebruik maken. De SHM's zien over het algemeen slechts in beperkte mate de nood daarvan, meestal omdat ze zelf over al dan niet goed uitgebouwde diensten beschikken – zie bv. in Antwerpen waar na de fusie minder samenwerking ontstond tussen de SHM's omdat Woonhaven daar wegens haar schaal geen behoefte meer aan had - of vinden dat hun eigen systeem met bv. private aannemers goed werkt. Toch blijkt deze positie zelden op vergelijkend onderzoek of kostprijscalculatie gebaseerd.

Meer dan de SHM's zien de SVK's de nood aan samenwerking op vlak van ondersteunende diensten. Als kleine organisaties zijn ze meestal minder goed uitgerust dan de SHM's en zien ze wel kansen in meer samenwerking met de grotere organisaties, vooral op technisch en juridisch vlak. Nochtans zijn er in de praktijk weinig voorbeelden van dergelijke samenwerking of gezamenlijke organisatie van een aantal diensten. Enkel in Genk biedt de huurmaatschappij aan het SVK juridische en technische ondersteuning. In Kortrijk doet 1 SHM beperkte beroep op het vlak van schrijnwerk van een initiatief rond sociale economie van het SVK. Voornamelijk praktische bezwaren worden aangehaald om uit te leggen waarom er zo weinig in de back-office wordt samengewerkt (zie ook verder).

Opvallend is verder dat ondanks de toch erg gelijkaardige activiteiten geen samenwerking bestaat tussen het Woningfonds en de andere actoren die woningen verbouwen en verhuren. Ook tussen de autonome gemeentebedrijven en de andere actoren worden diensten niet uitgewisseld.

> Gezamenlijke projecten

Als er binnen een stad meerdere SHM's actief zijn, worden regelmatig gezamenlijke projecten van nieuwbouw opgezet. Dergelijke samenwerking heeft meestal tot doel gemengde projecten met huur- en koopwoningen te realiseren. Vooral bij projecten van stadsontwikkeling dienen zich daarvoor kansen aan. Met uitzondering van Kortrijk, waarvoor we geen duidelijk beeld verkregen, zijn hiervan voorbeelden te vinden in elke stad.

Hoewel de samenwerking tussen woon- en welzijnsactoren niet uitdrukkelijk bevestigd is, werd tijdens de interviews regelmatig verwezen naar dergelijke projecten, die vaak ook een vernieuwend of experimenteel karakter hebben. Getuigen daarvan zijn bijvoorbeeld in Genk de welzijns-campus en het huis voor logementsbewoners in de Vennestraat, in Oostende het project Bruno opgezet in samenwerking met een instelling voor personen met een handicap, in Antwerpen de realisatie van assistentiewoningen en de convenant tussen stad, OCMW en CAW over woonbegeleiding. Voor de ontwikkeling van dergelijke projecten blijken echter nog

belangrijke juridische obstakels te bestaan. Vooral wordt daarbij verwezen naar de gedetailleerde regelgeving, die weinig marge biedt tot vernieuwende initiatieven.

3.6. De stad als regisseur van het woonbeleid

Artikel 28 van de Vlaamse Wooncode stelt dat de gemeente een rol heeft als coördinator van het woonbeleid. De bedoeling van de coördinerende rol is dat de verschillende sociale woonorganisaties die op het grondgebied van de gemeente actief zijn, een beleid voeren dat kadert binnen en dat afgestemd is op het lokaal woonbeleid. De gemeente moet er over waken dat de verschillende actoren niet ongeordend naast elkaar werken. De gemeente moet de samenwerking en de wederzijdse aanvulling van de verschillende woonorganisaties verzekeren en bevorderen, met respect voor de eigenheid en kwaliteiten van elk van de actoren. Op welke manier de gemeente dit moet doen, verduidelijkt de Vlaamse Wooncode niet of nauwelijks. De gemeenten kunnen die rol dus vrij invullen (VVSG, 2012).

Tussen de vier steden zien we dan ook verschillen op dit vlak. Deze verschillen blijken reeds grotendeels uit de bovenstaande beschrijving van de gehanteerde instrumenten. Samengevat menen we te mogen besluiten dat we de sterkste regie aantreffen in Antwerpen. Hier is die regie duidelijk ingebed in de BBC, waardoor niet alleen de stad, maar ook het OCMW betrokken is. De keuze voor een programmaregisseur die horizontaal tussen diensten werkt, verduidelijkt meteen dat de stad wonen niet zozeer als een uitvoerende, maar vooral als een coördinerende taak beschouwt.

In vergelijking met Antwerpen is de coördinerende rol van de gemeente in de drie andere steden veel minder duidelijk. Van de drie zien we nog de sterkste sturing in Oostende, maar deze sturing is niet het resultaat van een strategisch denkproces waarbij alle relevante actoren zijn betrokken en daarmee ook niet gedragen door een breed platform. In Genk is er wel allerhande overleg, mede op initiatief van de stad, maar lijkt hier niet echt sprake van een centrale aansturing vanuit de stad, wat mede tot uiting komt in het nog ontbreken van een woonplan. In Kortrijk ten slotte is de stedelijke regie minder duidelijk en eerder beperkt, wat hier mede een gevolg is van verschillende visies binnen het bestuur en ook hier blijkt uit het ontbreken van een woonplan. Tegelijkertijd tracht het OCMW er via de eigen planning wel actief te regisseren.

3.7. Samenwerkingsnood

In welke mate ervaart men op het terrein een nood aan meer samenwerking? We bekijken de noden op vlak van front-office, back-office, projectontwikkeling en woonbegeleiding. We ronden af met de rol die de actoren toedichten aan de Vlaamse overheid wat betreft het stimuleren of opleggen van samenwerking.

> Gezamenlijke front-office

Uit bovenstaande beschrijving van de instrumenten blijkt dat actoren regelmatig samenwerken in de front-office: ze bieden een onthaal voor (potentiële) klanten van andere actoren, ze verstrekken informatie over het aanbod van deze andere actoren en verwijzen door naar elkaar. Een verdergaande vorm van samenwerking op dit vlak zou zijn dat actoren ook klanten kunnen inschrijven voor een woning bij een van de andere actoren, dat ook informatie wordt verstrekt over de plaats op de wachtlijst bij de andere actor enz. De

OCMW's en de steden zien vanuit het perspectief van de klant vaak het nut van dergelijke verdergaande vormen van gezamenlijke front-office, omdat de klant dan niet op meerdere plaatsen terecht moet voor informatie en afhandeling van zijn dossier. Daarnaast schrijven steden en OCMW's hier een mogelijke kostenbesparing aan toe.

Bij de actoren zelf bestaat voor een verdergaande samenwerking echter veel minder animo. Vooral SHM's en SVK's staan er op zelf contact te blijven hebben met hun kandidaat-huurders, enerzijds om een goed beeld te krijgen over de kandidaat, anderzijds om de klant de specifieke informatie te kunnen leveren voor hun organisatie, bijvoorbeeld over de aard van de woningvoorraad en de toewijzingsregels.

> Gezamenlijke back-office

Zoals boven al toegelicht is er duidelijk meer interesse bij de SVK's dan bij de SHM's om een aantal ondersteunende diensten gezamenlijk te organiseren met andere actoren. Toch blijken er nog niet zo veel initiatieven in die richting genomen te zijn. Vele actoren nemen hier om niet altijd duidelijke redenen een nogal afwachtende houding aan. Zij die in het verleden wel initiatief namen, wijzen op een aantal praktische moeilijkheden, waarbij vooral de BTW aan de orde wordt gesteld. Men is namelijk verplicht BTW aan te rekenen bij onderlinge dienstverlening.

Dit neemt niet weg dat er toch voorbeelden zijn van dergelijke initiatieven, zoals gezamenlijke aankoop na aanbesteding (in percelen) en uitwisseling van kennis. Een mogelijke optie is dat meerdere actoren werken onder dezelfde koepelorganisatie, waardoor een aantal zaken samen kunnen ingericht worden. We vinden een voorbeeld van dit model in Gent, waar drie organisaties werken onder de koepel Huisvesting Het Volk. Deze koepel herbergt sociale huisvestingsmaatschappij Volkshaard, de Gewestelijke Maatschappij Kleine Landeigendom Het Volk (KLE) en de Centrale voor Huisvesting (CvH). Volkshaard is actief in de sociale huur, de KLE bouwt koopwoningen en geeft goedkope leningen aan kopers-eigenaars en de CvH verricht voornamelijk metingen en schattingen en biedt service rond de huisvestingsproblematiek (zie <http://www.volkshaard.be/wiezijnwij/tabid/1912/language/nl-be/default.aspx>).

Hoewel er bij de actoren niet direct een grote vraag is naar meer samenwerking in de back-office, menen we dat er hier toch nog heel wat marge is om schaalvoordelen te realiseren. We denken o.a. aan gezamenlijke organisatie van onderhoud en herstellingen, boekhouding, gezamenlijk gebruik van specifieke technische deskundigheid bij een van de actoren. Het naast elkaar zetten van de alternatieven met hun voor- en nadelen kan de actoren inspiratie bieden.

> Gezamenlijke projectontwikkeling

Hoewel in de praktijk al regelmatig meerdere actoren gezamenlijk bouwprojecten opzetten, is er bij de actoren de wens om dit nog meer te kunnen doen en vooral om dit op een meer flexibele wijze te kunnen. Nu is het nog zo dat bij een gemengd project twee SHM's elk als bouwheer optreden. Bovendien valt elk projectonderdeel binnen een ander financieringssysteem, met aparte voorwaarden. Daarmee blijven de twee projectonderdelen toch nog gescheiden. Dit is te meer het geval als de goedkeuring van de twee projectonderdelen niet op hetzelfde moment gebeurt. Sommige actoren vragen daarom naar een grotere flexibiliteit. Een SHM zou kunnen bouwen en overdragen aan de andere. Dit

betekent een vermindering van de technische en administratieve last en een betere vermenging binnen het project. Vooral de verschillende regels naargelang verschillende werkvormen vindt men een obstakel voor gemengde projecten. Indien de actoren meer autonoom zouden kunnen beslissen over aankoop en verkoop van gronden en panden, zouden meer gemengde en meer vernieuwende projecten mogelijk zijn, waarbij bijvoorbeeld ook zorg- of gemeenschapsinfrastructuur kan worden geïntegreerd in het project en worden verhuurd of verkocht aan andere actoren. Dit probleem stelt zich niet alleen in de samenwerking tussen SHM's, maar ook in projecten opgezet in samenwerking met welzijnsactoren.

Deze problematiek is al zeer lang bekend. Voor de bestuurlijke hervorming van 2006 hanteerde de toenmalige Vlaamse Huisvestingsmaatschappij (VHM) een intern reglement dat het kader vastlegde voor dergelijke projecten. Na de bestuurlijke hervorming behoorde het opstellen van regels niet meer tot het takenpakket van de opvolger van de VHM (de VMSW). Het lijkt er op dat dergelijk regulerend kader niet meer bestaat. Het behoort nu tot de autonomie van de SHM's om te oordelen wat kan en niet kan, waarbij de Inspectie RWO echter wel kan optreden indien SHM's buiten hun opdracht treden. Dit zou op het veld onduidelijkheid creëren over wat kan en niet kan en vernieuwing ontmoedigen.

Merk wel op dat met het 'Nieuw besluit voor de financiering van verrichtingen voor sociale woonprojecten' (FS3)¹¹ al een drempel voor het opzetten van gemengde huur- en koopprojecten is weggewerkt. Hiermee zal de financiering van verwervingen op dezelfde manier verlopen, ongeacht of er later huur- of koopwoningen worden gerealiseerd.

> Woonbegeleiding

SHM's en SVK's ervaren een sterke nood aan begeleiding van zwakke huurders. Ze verwachten deze begeleiding van OCMW's en CAW's. Er zijn goede voorbeelden van dergelijke begeleiding, waarmee uithuiszetting kan worden voorkomen, maar de woonactoren stellen een gebrek aan begeleidingscapaciteit bij de welzijnsactoren vast. Langs de andere kant zijn er anderen die er op wijzen dat de SHM's en SVK's de basisbegeleidingstaken die hen zijn opgelegd bij MB niet mogen doorschuiven. Hier lijkt een verdere uitklaring van wat dienstverlening is en wie welke dienstverlening opneemt op het terrein op zijn plaats in functie van specifieke doelgroepen.

> Rol van de Vlaamse overheid

Op de vraag hoe de Vlaamse overheid de samenwerking tussen woonactoren verder kan stimuleren, blijven de meeste gesprekspartners het antwoord schuldig. Er bestaan hierover weinig ideeën. De voornaamste aanbevelingen op dit vlak betreffen de nood aan deregulering en een grotere autonomie van de actoren. Als het gaat over het oplossen van bovenlokale problemen en noden, gaan er wel stemmen op voor objectieven opgelegd door de Vlaamse overheid. Het sociaal objectief dat deel uitmaakt van het grond- en pandenbeleid wordt in dit verband positief geëvalueerd. Hiermee kregen alle gemeenten verplichtingen inzake het realiseren van een sociaal woningaanbod en komt er dus een zekere spreiding over gemeenten tot stand. Misschien verdient het aanbeveling deze normen te gaan

¹¹ Besluit van de Vlaamse Regering van 21 december 2012 houdende de financiering van verrichtingen in het kader van sociale woonprojecten en de daaraan verbonden werkingskosten.

verfijnen of op te splitsen naar doelgroepen, vooral wanneer het gaat over het aanbod voor zwakke of moeilijke groepen, zoals daklozen of Roma.

Meer algemeen blijkt op het werkveld echter relatief weinig vraag naar meer samenwerking aanwezig te zijn. De eerste verklaring hiervoor is dat men wel inziet dat samenwerking soms kan bijdragen tot meer klantvriendelijkheid en meer efficiëntie, maar dat hier niet de voornaamste noden liggen op vlak van wonen. Vooral het gebrek aan kwaliteitsvolle en betaalbare woningen voor zwakke groepen blijkt hier de grootste nood. Samenwerking kan daartoe maar beperkt een bijdrage leveren. Van groter belang is de beleidsprioriteit die hieraan wordt gegeven. Maar evenzeer speelt mee dat actoren sterk vanuit hun eigen praktijk en belang redeneren en sommige doelstellingen niet delen of vrezen voor het verzwakken van de positie van de eigen organisatie.

4. Samenwerking vanuit beleidsperspectief: naar aanbevelingen

In dit slothoofdstuk formuleren we beleidsrelevante inzichten op basis van de analyse gerapporteerd in de voorgaande hoofdstukken. Hierbij formuleren we enerzijds een pleidooi en referentiekader om af te wegen in hoeverre samenwerking wel de wenselijke ingang is om bepaalde beleidsdoelstellingen te bereiken. Anderzijds trachten we een aantal concrete verbeterpunten op te lijsten om samenwerking te bevorderen.

4.1. Naar een visie op samenwerking: coördinatie door netwerken, marktwerking of hiërarchische sturing?

Wat kunnen nu de lijnen zijn voor een sturingsvisie van het stedelijk woonbeleid? Grof geschetst komt het argument dat we in dit deel ontwikkelen, hierop neer: (1) de hiërarchische sturing perfectioneren, (2) netwerksturing verder mogelijk maken maar niet opleggen, (3) competitieve druk introduceren op innovatie.

De sturing en coördinatie van het stedelijke woonbeleid heeft kenmerken van drie modellen: een hiërarchisch model, een netwerkmodel en een competitief marktmodel. Ook nieuwe beleidsinitiatieven hinken op deze drie modellen. Het is allicht wenselijk dat op middellange en lange termijn op een meer consistente wijze in de richting van hetzij het marktmodel, hetzij het hiërarchisch model wordt gewerkt, aangezien het netwerkmodel waarmee samenwerking vaak geassocieerd wordt voor een aantal beleidsdoelstellingen blijkbaar onvoldoende oplossingspotentieel in zich draagt. Tegelijkertijd hebben ze elk een waarde, die afhangt van de lokale context en de aard van de taken.

Theoretisch kunnen de drie modellen duidelijk onderscheiden worden (Bouckaert, Peeters & Verhoest 2010). Het coördinatiemechanisme is telkens fundamenteel anders. In het hiërarchische model is de sturing en coördinatie van de actoren het gevolg van de autoriteit van in dit geval de Vlaamse en stedelijke overheid. In het competitief marktmodel gaat het om een model waarbij actoren zich aanpassen onder competitieve druk. De Vlaamse of stedelijke overheid moet ervoor zorgen dat de competitieve druk in de juiste richting duwt. Autoriteit versus competitieve druk is de essentie van het onderscheid. Het netwerkmodel, dat vaak als een 'tussenvorm' wordt gepositioneerd, laat zich vooral kenmerken door coördinatie die tot stand komt door wederzijdse aanpassing van gedrag door (semi-)autonome actoren ('mutual adjustment') in het kader van onderlinge afhankelijkheden, met het oog op een gemeenschappelijk doel.

Deze coördinatiemechanismen krijgen vorm door middel van sturingsinstrumenten. Zo kan een stad een beheersovereenkomst opstellen om haar hiërarchische relatie met een actor vorm te geven. Omgekeerd is het niet altijd zo dat een bepaald instrument per definitie een bepaald coördinatiemechanisme in gang zet. Zo kan een beheersovereenkomst ook een forum zijn om competitie te organiseren of een hulpmiddel om in een netwerk afspraken te maken. Het kan het eindresultaat zijn van een proces van tendering waarbij verschillende actoren een aanbod hebben gedaan om dienstverlening te voorzien. In een netwerksetting gaat het dan bijvoorbeeld om de inzet van ambtenaren die proberen actoren samen te brengen en win-win situaties te creëren. De relatie tussen coördinatiemechanismen en sturingsinstrumenten is dus verre van eenduidig. Eerder dan blindweg de werking van een instrument aan te nemen, moet er goed bekeken worden wat een instrument doet in de

praktijk: vestigt het autoriteit, verhoogt het competitieve druk en/of zet het vooral in op creëren van interorganisationale dynamieken?

In het hiërarchische model kunnen woonactoren ook agenten of -schappen vormen die de vooraf bepaalde doelstellingen van de overheid geacht worden uit te voeren. Dit wordt gecontroleerd en de autoriteit van de overheid kan worden uitgeoefend door top down normen en standaarden op te leggen, door routines te volgen, door supervisie te organiseren en ook te inspecteren. De overheid is dus regelgever, en heeft doorzettingsmacht.

In het competitieve marktmodel zijn woonactoren sociale ondernemingen die in competitie met andere ondernemingen de beste resultaten proberen te realiseren. Sturing van wat moet gebeuren door woonactoren wordt bepaald door de vraag van de overheid. De overheid is dus marktmaker door een vraag te creëren. In de woonsector speelt de onzichtbare hand van het prijsmechanisme in eerste instantie op de private markt, maar niet letterlijk bij sociale huisvesting, al kunnen bijvoorbeeld beter presterende actoren op een of andere manier beloond worden. De overheid is niet enkel marktmaker, maar ook marktbezwaker. De competitieve druk moet immers in de richting van de overheidsdoelstellingen gaan. Daarvoor moet er vooral ook goede informatie zijn.

In de sturingsliteratuur wordt netwerksturing vaak als derde model onderscheiden naast hiërarchische en marktsturing. Netwerksturing wordt gedreven door gedeelde waarden en gedeelde problemanalyses, en niet zozeer door hiërarchische sturing of competitieve druk. Het is een model dat rust op de intrinsieke gedrevenheid van actoren om maatschappelijke problemen aan te pakken. Netwerksturing werkt het best als actoren erop vertrouwen dat de gedeelde doelstellingen effectief het gedrag van andere actoren zullen bepalen. Om tot een effectieve sturing te komen, is het bovendien belangrijk dat alle doelgroepen op de juiste manier betrokken worden in het netwerk. Verder is een gelijkwaardige behandeling van alle actoren wenselijk en is het machtsverschil tussen actoren best niet te groot. Onze ervaring leert dat hier vaak het schoentje wringt: bepaalde doelgroepen worden in het beste geval gelijkwaardig behandeld binnen het netwerk, maar missen de slagkracht als het erop aankomt om effectief afspraken te realiseren.

	Hiërarchisch agentschapsmodel	Competitief marktmodel	Netwerkmodel
Coördinatie-mechanisme	Autoriteit	Competitie	Gedeelde waarden
Opzet	Uitvoering van op voorhand bepaalde doelstellingen	Spontaan gecreëerde resultaten	Uitvoering van doelstellingen of spontane resultaten
Sturing, controle en evaluatie	Top down normen en standaarden, routines, supervisie en inspectie	Vraag en aanbod, prijsmechanismen, 'onzichtbare hand'	Wederkerigheid, consensus, informele evaluatie
Rol van de kernoverheid	Regelgever	Marktmaker en marktbezwaker	Netwerkmaker, manager en participant
Nodige Hulpbronnen	Macht	Informatie	Vertrouwen

(Tabel: vrij naar Bouckaert, Peeters & Verhoest 2010)

> Hiërarchisch model

Het hiërarchische model is nog steeds het uitgangspunt van veel overheidsoptreden. In de cases komen heel wat elementen van hiërarchische sturing terug.

Een eerste element van het hiërarchisch model is de vertegenwoordiging van steden in Raden van Bestuur. De belangen van de stad worden in theorie geborgd door de stedelijke vertegenwoordigers. We noteerden dat in de praktijk de stedelijk bestuurders vaak hetzij eerder aan de kant van de actoren stonden dan aan de kant van de stad, hetzij een eerder passieve houding aannamen in het bestuur van de organisaties. Sturing via een personele unie van stedelijk bestuurder enerzijds en bestuurder in de raad van bestuur van een actor anderzijds heeft in de praktijk niet altijd effect op het vlak van uitvoering geven aan het stedelijk woonbeleid.

Een tweede element van het hiërarchische model, is eigen dienstverlening door de overheid die complementair is. Het OCMW treedt bijvoorbeeld in verschillende steden op als sociale huisvestingsactor. Wanneer deze dienstverlening de lacunes vult die andere actoren laten (zoals het aanbieden van crisiswoningen of woningen voor een publiek dat niet terecht kan in de sociale huisvesting), dan past dit in het hiërarchische model. Wanneer de OCMW-wooneenheden hetzelfde publiek bedienen als SHM's en SVK's, dan past dit eerder in het competitieve model.

Specialisatie is een derde kenmerk van het hiërarchisch model. Deze specialisatie kan slaan op gebieden, doelgroepen, of activiteiten. Gebiedsgerichte specialisatie kwam, zij het op informele basis, in verschillende cases terug. SHM's die actief zijn op het grondgebied van een stad spreken af om de vaak historisch gegroeide deelwerkingsgebieden te respecteren. Het gaat dan bijvoorbeeld om deelgemeenten van een stad die aan een bepaalde maatschappij worden toegewezen. Specialisatie in activiteiten zit ook in het systeem ingebakken door de opsplitsing van koop- en huuractiviteiten (maar die opsplitsing zal waarschijnlijk geleidelijk aan verdwijnen, wat een evolutie naar dat marktmodel is), SVK-activiteiten, en de specifieke specialisatie van het VWF op de huurmarkt (krotpanden opkopen en renoveren). Verder kan er ook specialisatie zijn met betrekking tot doelgroepen. In de SHM sector kwam dit slechts zeer sporadisch ter sprake. Wel zagen veel respondenten de doelgroepen van SVK en SHM als complementair, waarbij de SVK's geacht worden zich meer te richten op de moeilijker doelgroepen die meer begeleiding nodig hebben.

De Vlaamse regelgeving is sterk in een hiërarchisch sturingsmodel geënt. De toewijzing, de kwaliteitsvereisten, de kostprijscriteria van de VMSW, de huurberekening, de ecologische kwaliteit van woningen, edm. zijn sterk gereguleerd en genormeerd. Daarboven komt de outputsturing van het BSO uit het grond en pandendecreet. Steden leggen hier dan nog belangrijke accenten met lokale regelgeving: toewijzingsreglementen, vergunningenbeleid, stedenbouwkundige voorschriften, ... Deze regelgeving is vooral prescriptief – wat actoren moeten doen - en niet marktregulerend – binnen welke condities actoren met elkaar in competitie gaan. Verschillende actoren klaagden deze regeldruk trouwens aan.

De stedelijke beleidsregie is doorgaans niet heel sterk. In de steden waar dit wel sterker wordt opgenomen, volgt men een model van planning en programmering dat vertrekt van de doelstellingen van het bestuur. De convenanten die met actoren worden afgesloten verbijzonderen deze doelstellingen in concrete activiteiten en indicatoren.

Het hiërarchische sturingsmodel is duidelijk dominant in het stedelijke woonbeleid, waarbij een aantal woonactoren als agenten van de overheid het beleid uitvoeren. Vanuit de stedelijke overheid bouwt men aan bevoorrechte relaties met gespecialiseerde actoren. Het feit dat tussen SHM's afspraken worden gemaakt om niet in elkaars vaarwater te komen, lijkt te bewijzen dat dit model ook van onderuit gedragen wordt. Ieder werkt op zijn terrein.

Tegelijk blijkt ook dat het hiërarchische sturingsmodel niet altijd succesvol is in het sturen van gedrag van actoren. Het grote aantal regels maakt dat het moeilijk wordt om (alle) regels te volgen en op te volgen. Bovendien lijkt het erop dat actoren binnen de regelgeving en sturing nog steeds marges vinden om bijvoorbeeld bij toewijzingen eigen accenten te leggen. Tot slot kwamen in verschillende cases voorbeelden naar boven van actoren die geheel niet responsief waren ten aanzien van het stedelijk beleid. De stedelijke regisseur ontbreekt het in een aantal gevallen duidelijk aan middelen om op te treden met doorzettingsmacht.

> Marktmodel

Naast elementen van hiërarchie, vinden we ook aspecten van marktsturing in het woonbeleid. Vooral het doorlaatbaar maken van de schotten tussen koop, huur, en sociale leningen kan gezien worden als een element dat de competitieve druk tussen actoren verhoogt. Enkele stedelijke stemmen gaven ook aan dat dit niet slecht is. Het zou de positie van de stedelijke regie versterken als de stad niet exclusief op één autonome uitvoeringsactor is aangewezen.

In de beleidspraktijk echter blijkt het opheffen van schotten tussen sectoren nauwelijks te leiden tot competitieve druk. Het wegnemen van de schotten tussen koop en huur maakt dat vooral huurmaatschappijen zich ook in de koopsector engageren. Omdat het Bindend Sociaal Objectief de vraag naar koopprojecten sterk opdrijft, leidt dit voorsnog niet tot competitie tussen maatschappijen op een zelfde werkingsgebied. De vraag naar koopprojecten is immers groter dan het aanbod. Bovendien lijken er meestal (informele) afspraken te zijn tussen maatschappijen om niet op te treden in werkingsgebieden van een andere maatschappij zonder overeenkomst.

> Netwerkmodel

In de cases kwamen ook enkele elementen van netwerksturing naar boven. In de steden was er doorgaans een betere samenwerking tussen actoren die dezelfde visie op woonbeleid deelden. In alle steden konden we twee 'kampen' onderscheiden. Enerzijds is er het 'sociale' kamp, waar bezorgdheid om de doelgroep actoren dichter bij mekaar brengt. Anderzijds is er het 'gebiedsgerichte' kamp, waar actoren elkaar vinden in de bezorgdheid om een sociale mix te behouden in wijken en in woningen en in de stad als geheel.

In de cases vonden we weinig voorbeelden waar netwerksturing deze tweedeling kon overstijgen. Wanneer er gekozen moet worden tussen de twee visies, treedt de hiërarchische sturing van de stad als regisseur in. In de literatuur bestempelt men dit als netwerken in de schaduw van hiërarchie. In sommige gevallen neemt de stad deze hiërarchische rol niet op, waardoor de twee kampen voortdurend met elkaar lijken te botsen en een coherente regie uitblijft.

Dit komt ook tot uiting in de werking van het lokaal woonoverleg. De verplichte bespreking van nieuwe projecten op het woonoverleg werd in de cases als een (weliswaar informatieve)

formaliteit getypeerd. Het woonoverleg werkt niet echt als een instrument van netwerksturing. Vermoedelijk zullen de resultaten van dit overleg wel in zekere mate doorsijpelen naar het beleid en zo op langere termijn effecten hebben, maar het is niet hier dat het beleid wordt bepaald. Nochtans waren er respondenten die kennis hadden van andere besturen in het werkingsgebied waar deze bespreking wel degelijk gebruikt werd om consensus te vinden over projecten en beleid. Het lijkt erop dat waar actoren en stad elkaar vinden in een vertrouwensrelatie, en waar er een gedeelde visie is over de doelstellingen van het woonbeleid, ook het lokaal woonoverleg goed werkt.

Netwerksturing in het woonbeleid kunnen we typeren als een verbeterde versie van hiërarchische sturing. Enkel wanneer er binnen een stad voldoende consensus en vertrouwen is, kan er aan netwerksturing gedaan worden. De schaduw van de hiërarchie blijft echter aanwezig en nodig, waarbij o.m. beleidsplanning een belangrijk kader biedt.

> Schaal en financiering: de olifant in de kamer?

Door ons te richten op de hiërarchie-markt-netwerk sturingsmechanismen, riskeren we een belangrijke drijfveer van samenwerking over het hoofd te zien. Deze 'olifant-in-de-kamer' is de zoektocht naar schaal en financiering.

Welk sturingsmodel ook gevolgd wordt, een minimale schaal lijkt noodzakelijk te zijn om kwaliteitsvol werk te leveren. Hoewel een groot deel van de woonactoren de eigen schaal voldoende groot en vaak zelfs ideaal vindt, zijn er toch een aantal kleinere actoren die grote voordelen zien in samenwerking. Deze laatste zien wel degelijk een belangrijke toegevoegde waarde in de samenwerking rond bijvoorbeeld een aantal technische en juridische expertises, woonbegeleiding of klusjesdiensten. Ook wanneer beleidsmakers aansturen op samenwerking of zelfs fusies van actoren, lijkt dit voor een groot deel gedreven te zijn door een bezorgdheid over de te kleine schaal van actoren. Schaal is voor alle drie de modellen belangrijk, omdat het kritische massa en de nodige professionalisering mogelijk maakt.

Een tweede, belangrijk element in de werking van alle drie de sturingsmechanismen is de financiering van de actoren, aangezien de financieringssystemen sterk bepalend zijn voor het gedrag van actoren en er soms toe leiden dat samenwerking ontmoedigd of zelfs niet mogelijk is.

> Naar een consistentere sturingsbeleid

Samenvattend, gaf de analyse hierboven aan dat in het sturingsbeleid de hiërarchische sturing dominant, maar imperfect is. Sommige steden en gemeenten kunnen terugvallen op netwerksturing in de schaduw van de hiërarchie wanneer er een gedeelde visie is die het netwerk bindt. De elementen die moeten leiden tot competitieve druk door marktsturing – zoals het weghalen van de schotten tussen huur-koop-lenen – hebben tot nog toe niet het competitieve effect.

Wat kunnen nu de lijnen zijn voor een sturingsvisie van het stedelijk woonbeleid? Grof geschetst komt ons argument hierop neer; (1) de hiërarchische sturing perfectioneren, (2) netwerksturing mogelijk maken maar niet opleggen, (3) competitieve druk introduceren op innovatie.

(1) Hiërarchische sturing perfectioneren

In de praktijk is de hiërarchische sturing – sturing op basis van autoriteit - zeer prominent. De stad en de Vlaamse overheid zijn de belangrijkste rolverdelers en bepalen zo de regie. Dit model werkt echter niet steeds naar behoren.

Steden hebben niet altijd een gepland woonbeleid en zonder een gepland woonbeleid zijn steden regisseurs zonder script. Soms hebben actoren het gevoel dat er wel een informele overeenkomst is over beleidslijnen, maar soms ook lijken belangrijke beleidskeuzes niet beslecht te geraken. In beide gevallen kan het belang van een woonbeleidsplan niet onderschat worden. Een goed beleidsplan stelt de keuzes scherp, maar maakt idealiter ook een einde aan de beleidsstrijd. Hierna kunnen actoren met meer vertrouwen implementeren. Het is positief indien actoren elkaar kunnen vinden in een netwerkcontext en in onderling overleg een beleidsagenda bepalen, maar de realiteit is dat het ook helpt indien een overheid een duidelijk beleidskader uitzet dat via partnerschappen gerealiseerd kan worden. Volgens het planlastendecreet kan de Vlaamse overheid geen woonbeleidsplan opleggen aan gemeenten. We denken dat verplichte planning ook niet werkt. Het is de verantwoordelijkheid van de steden om binnen hun strategische meerjarenplanning goed invulling te geven aan het luik wonen.

In een hiërarchisch sturingsmodel zit doorgaans een zekere specialisatie van actoren vevat. De regisseur geeft immers aan elke actor een eigen rol. Controle op meerdere actoren die dezelfde activiteiten uitvoeren, drijft de kosten van de regie op. Momenteel worden de specialisaties bepaald door Vlaamse regelgeving (koop, huur, lenen SVK, ...). Wanneer deze schotten tussen activiteiten verdwijnen (een evolutie richting marktwerking dus), is er ruimte om de specialisatie van actoren te herdefiniëren op basis van de behoeften van de stad en van de specifieke deskundigheid die de actoren hebben opgebouwd. We kunnen denken aan een specialisatie in bepaalde doelgroepen (bv. kopen en huren voor gehandicapten), of bepaalde projecten (duurzaam wonen, co-housing)). Uiteraard moeten in elke specialisatie financieel leefbare actoren kunnen opereren. Bovendien blijft er een langetermijnvisie nodig op de woonbehoeften van de stad.

De Vlaamse overheid stuurt sterk op basis van gedetailleerde regelgeving. Ook de steden die de regiefunctie opnemen volgen dit regelend model. Heel wat actoren gaven aan dat de regelgeving té gedetailleerd is, wat volledige naleving moeilijk maakt. Bovendien zijn er indicaties dat zelfs met de gedetailleerde regelgeving het niet mogelijk is om achterpoortjes te sluiten (bv. in de toewijzing). In een aantal gevallen staan gedetailleerde regels innovatie en responsiviteit in de weg. Een deregulering van de sector lijkt vanuit dat perspectief wenselijk.

Deregulering mag echter niet leiden tot een afname van verantwoordelijkheid van de woonactoren. Woonactoren moeten ter verantwoording geroepen kunnen worden voor de resultaten die ze boeken, en voor de manier waarop ze dit doen. Een hiërarchische sturing die meer rust op outputparameters (zoals het BSO), gecombineerd met het instrument visitatie en het instrument convenant/overeenkomst zouden in de plaats kunnen treden van te veel detail in de regelgeving. Het lijkt niet onlogisch dat dit ook aanleiding zou zijn tot spontane samenwerking en/of schaalvergroting en zo een beter probleemoplossend vermogen helpt te genereren.

De stedelijke regierol is gedefinieerd binnen het kader van de Vlaamse overheid. Mede daardoor is het regelgevend kader complexer. We constateerden trouwens dat de schaal van de stad Antwerpen een verschil uitmaakte in hoe het woonbeleid wordt opgevat. De verhouding Vlaamse/lokale regie zou dus ook kunnen verschillen al naargelang het een grootstad (Antwerpen/Gent) of een kleinere centrumstad betreft. Misschien kan dit betekenen dat een stad als Antwerpen of Gent meer woonbevoegdheden kan opnemen dan een kleinere stad.

Tot slot moeten steden duidelijkere mandaten meegeven aan hun vertegenwoordigers in de raden van bestuur van actoren. De rol van bestuurder is zeer dubbel. Bestuurders van de organisatie moeten steeds over het belang van de organisatie waken. Als vertegenwoordiger van de stedelijke aandeelhouder, moeten ze natuurlijk ook besturen met het beleid van de stad in het achterhoofd. Deze dubbelrol vergt competente bestuurders die zowel een goed zicht hebben op het stedelijke woonbeleid als op de verantwoordelijkheid die de bestuurdersrol inhoudt. Wanneer een actor in verschillende gemeenten actief is, komt daar nog eens de evenwichtsoefening van de beleidsvisies van de gemeenten in het werkingsgebied bij. In de cases werd ons verteld dat zowel rolinvulling als competentie van stedelijke bestuurders vaak te wensen overlaat. Steden moeten de kans om te sturen via mandaten in raden van bestuur ook zelf grijpen en sterke bestuurders met duidelijke mandatering afvaardigen. Hier kan de relatie worden gelegd met schaal: bij een voldoende grote schaal van de woonactoren is het aantal overgebleven mandaten kleiner, zijn deze mandaten inhoudelijk aantrekkelijker, en zou de kwaliteit van deze bestuurders hoger kunnen zijn en zo bijdragen tot een grotere professionaliteit van het bestuur.

(2) Idealiter slaagt de stedelijke regie erin om haar sturing te baseren op netwerken

Regulering krijgt dan de vorm van zelfregulering, waarbij de gedeelde beleidsvisie het bindmiddel vormt. De doorzettingsmacht van de regisseur dient als fluwelen stok achter de deur. Fluweel, omdat actoren de stad moeten erkennen als scheidsrechter in het netwerkmanagement. De haalbaarheid van netwerkmanagement hangt zeer sterk af van cultuur – niet in het minst de politieke cultuur – in de stad, van personen, van tradities. Het is met andere woorden heel moeilijk dit te instrumentaliseren (cf. de werking van het woonoverleg).

(3) Tot slot kan ook marktwerking nuttig zijn

De cases leren ons dat marktwerking nauwelijks speelt. Slechts enkele respondenten waren vragende partij. Hiërarchische sturing is de standaardmodus van het stedelijk woonbeleid. We kunnen ons wel de vraag stellen of marktsturing in de marge nuttig kan zijn.

Momenteel is er weinig competitieve druk tussen actoren. Binnen de ecologie van het stedelijk woonbeleid is het leven en laten leven doorgaans het devies. Bovendien is er onder druk van het BSO eten en drinken genoeg voor heel wat actoren. Toch kan competitieve druk functioneel zijn als er hierdoor ruimte komt voor innovatieve ideeën van het werkveld. Zo is het denkbaar dat de stad bij grotere nieuwe projecten een visie laat uitwerken door consortia van woonactoren, dat er visienota's worden opgevraagd bij beleidsplannen rond specifieke doelgroepen, dat er experimentele projecten kunnen worden ingediend zoals gebeurde bij de pilootprojecten wonen-welzijn. In het licht van de verwachte demografische veranderingen en vanuit de vaststelling dat het Vlaamse woonmodel op zoek is naar nieuwe contouren (Ryckewaert e.a., 2011) is dergelijke vernieuwing wenselijk. Competitie om

doelgroepen aan te trekken of om panden/gronden te verwerven daarentegen zet de competitieve druk niet op innovatie.

Een dergelijk marktmodel kan maar werken wanneer er zich meerdere kandidaten kunnen en willen aandienen. Kunnen heeft te maken met het regelgevend kader en de financiering die ruimte moeten laten voor innovatieve projectdefinities. Willen heeft te maken met de informele taakafspraken tussen actoren. Actoren moeten openstaan voor bijvoorbeeld een competitieve projectronde. Wanneer deze competitie volgens de regels van het spel wordt gespeeld, moet dit mogelijk zijn. Stedelijke bestuurders kunnen hier een rol spelen door ook de belangen van een faire competitie in te brengen in de bestuursvergadering en door wederzijdse informatiedoorstroming te garanderen.

> Stadsregionaal?

Dit en ander onderzoek¹² maakt duidelijk dat een aantal uitdagingen van het stedelijk woonbeleid een regionaal karakter hebben, maar ook dat een stadsregionale aanpak niet voor de hand ligt. Als we hier kort vanuit de drie modellen naar de stadsregionale dimensie kijken, zijn volgende elementen belangrijk voor het beleid.

Ten eerste zien we dat marktwerking zich vooral vertaalt in een competitie tussen gemeenten voor inwoners met dezelfde profielen en vanuit stedelijk perspectief leidt tot het zoeken naar strategieën om 'goede' inwoners te behouden/aan te trekken en minder aantrekkelijke profielen te beperken of zelfs weg te duwen. De marktwerking biedt hier eerder tegendruk dan duwkracht in functie van de Vlaamse beleidsdoelstellingen. Initiatieven zoals het bindend sociaal objectief (BSO) helpen alvast om deze negatieve marktwerking enigszins onder controle te houden. Het BSO is in essentie hiërarchisch gestuurd vanuit Vlaanderen. Het laat wel meer uitvoeringsruimte omdat gestuurd wordt op outputcriteria.

Ten tweede zien we dat het netwerkmodel op dit vlak niet voldoende werkt. De belangentegenstellingen en competitie tussen buurgemeenten zijn meestal groot en de grenzen hard, onder meer door het fiscaal belang van inwoners. Vrijwillige intergemeentelijke samenwerking lukt dan nog wel op dienstverleningsniveau, maar gaat al veel moeilijker op beleidsniveau waar cruciale beslissingen genomen moeten worden op vlak van herverdeling (zie bv. gemeenschappelijke toewijzingsreglementen) van doelgroepen. Initiatieven zoals de subsidiëring voor intergemeentelijke samenwerking in het kader van woonbeleid bieden zeker kansen, omdat er alvast een vorm van stadsregionaal woonoverleg ontstaat. Wellicht is hier nog enig geduld op zijn plaats: dergelijke initiatieven zijn immers nog relatief nieuw en gezien de grote gemeentelijke belangen vergen ze voldoende tijd om vertrouwen op te bouwen en referentiekaders bij te stellen naar een stadsregionaal perspectief. Zolang steden en gemeenten de uitbouw van sociaal wonen echter als een 'win-lose' situatie zien, schatten we de kansen op een vrijwillige stadsregionale woonaanpak niet hoog in en zijn sterkere stimuli vereist zodat alle actoren voldoende 'winst' zien in dergelijke aanpak.

¹² Zie o.m.: Cabus, Peter, De Rynck, Filip, Voets, Joris, Verhetsel, Ann, Ackaert, Johan & Miermans, Willy (2009). Een sterke stad en een sterke stadsregio. Verslag en aanbevelingen op basis van stadsregionale gesprekken. Brussel: ABB (152 p.) en Instituut voor de Overheid, KU Leuven; Kesbeke et al. (2012); Departement HABE, Hogeschool Gent, IDEA Consult en OMGEVING (2012). Onderzoek naar de voor het Vlaams ruimtelijk beleid relevante vormen van intergemeentelijke samenwerking. Brussel: RWO (127 p.)

Ten derde is vanuit stedelijk perspectief het hiërarchische model onbestaande, in de zin dat de stad geen bevoegdheden heeft over gemeenten of de manier waarop woonactoren met werkingsgebieden groter dan de stad ageren. Hier is eerder sprake van nevenschikking, waardoor de Vlaamse overheid in beeld komt om bv. de gewenste spreiding/mix te realiseren, zoals bijvoorbeeld gebeurt in het grond- en pandenbeleid. Op deze thematiek is een sturing van bovenaf met andere woorden noodzakelijk. Daarbij kan de Vlaamse overheid verder inzetten op stimuleren van vrijwillige stadsregionale samenwerking (zie vorige alinea), maar kan ze ook meer dwingend optreden door bijvoorbeeld bepaalde bevoegdheden of objectieven aan een stadsregionale structuur te koppelen, aan werkingsgebieden van actoren te sleutelen of aan institutionele factoren zoals de lokale fiscaliteit te werken. We stellen ook voor om deze afwegingen mee te nemen in het proces van de Vlaamse regioscreening en verwijzen naar gelijkaardige aanbevelingen in het rapport over intergemeentelijke samenwerking in het kader van het ruimtelijke beleid (De Rynck et al. 2012).

4.2. Concreet sleutelen aan de huidige praktijk

Uit het onderzoek bleken een aantal concrete drempels voor samenwerking en kunnen een aantal suggesties worden gedaan om samenwerking verder te stimuleren. We koppelen ze hier zoveel mogelijk aan de bestaande instrumenten.

> Stimuleer lokale woonbeleidsplanning

Elke stad streeft naar een gezonde bevolkingsmix in haar woonbeleid, op maat van de eigen stad. Hierbij is er steeds nood aan een balans tussen inspanningen gericht op sterkere inwonersgroepen (bv. aantrekken en behouden jonge hoogopgeleide inwoners) en zwakkere doelgroepen (bv. thuislozen, mensen met psychiatrische aandoening, enz.). Die balans wordt idealiter 'beslecht' in de woonbeleidsplanning (in de toekomst als woonluik in het strategisch meerjarenplan), aangezien dergelijke planning het referentiekader moet vormen voor stedelijke regie. Deze woonbeleidsplanning getuigt van een lange termijn visie op het wonen in de stad, is het resultaat van overleg tussen beleidsverantwoordelijken en betrokken actoren en houdt rekening met de lokale eigenheid. Het plan is een toetsingskader voor projecten en initiatieven, en niet zozeer een bundeling van geplande acties zonder duidelijk kader. Eenmaal dergelijk kader er is, kunnen actoren behorend tot de stad zelf (OCMW, dienst wonen, AGB) hierop hun handelen baseren, maar ook andere actoren (bv. opmaak lokaal toewijzingsreglement).

We zien het ontwikkelen van een sterke woonbeleidsplanning in de eerste plaats als een autonome verantwoordelijkheid van de stad zelf. Dit neemt niet weg dat de Vlaamse overheid extra prikkels kan overwegen. Financiële stimuli zijn er nu al binnen de subsidies voor (inter)gemeentelijke samenwerking. Een mogelijke bijkomende prikkel is het toekennen van grotere inhoudelijke vrijheidsgraden in het kader van woonbeleid. Dit kan bijvoorbeeld inhouden dat de Vlaamse overheid aan de steden een contingent aan middelen ter beschikking stelt waarmee ze hun eigen kwaliteitsbeleid of premiebeleid kunnen voeren. De Vlaamse overheid kan via een woonluik in het stedelijke meerjarenplan wel de link leggen met eigen doelstellingen. Een Vlaams woonbeleidsplan, dat net als het lokale plan getuigt

van een strategische visie op wonen in Vlaanderen en het resultaat is van een breed overleg met actoren, kan daarvoor het kader bieden¹³. Verder is het aangewezen dat nu al nagedacht wordt over eventuele woondoelestellingen voor de bepaling van de volgende Vlaamse beleidsprioriteiten in het kader van het planlastendecreet. In de Vlaamse beleidsprioriteiten 2014-2019 blijkt immers geen luik 'wonen' te zijn opgenomen. Volgens het planlastendecreet is dit nochtans een vereiste als de Vlaamse overheid lokale doelstellingen wil sturen door middel van subsidies.

Dergelijke maatregelen kunnen ook naar een stadsregionale woonbeleidsplanning doorgetrokken worden: naast financiële stimuli voor dergelijke planning zoals de reeds bestaande subsidiëring van intergemeentelijke projecten lokaal woonbeleid kan de Vlaamse overheid ook overwegen bepaalde bevoegdheden en middelen over te hevelen naar een stadsregio die getuigt van een gedeelde woonvisie. Hiermee experimenteren is alvast wenselijk en dit kan in regio's die al intergemeentelijke stappen op vlak van wonen gezet hebben.

> Versterk de rol van het lokaal woonoverleg/lokale woonraad

Op dit moment zijn steden verplicht een lokaal woonoverleg te organiseren in het kader van bepaalde adviezen. Soms is dit gekaderd binnen de bredere werking van een lokale woonraad. Dergelijke fora hebben zowel een informatieve als een sturende functie. De informatiefunctie is waardevol, met name voor stakeholders die niet rechtstreeks bij belangrijke beslissingen betrokken zijn. De sturende functie blijkt in de praktijk beperkt en sterk afhankelijk van de opstelling van de betrokken actoren en de relatie met het stadsbestuur.

Om de vergaderlast te beperken en de slagkracht van een lokale woonraad te vergroten is, waar dat nog niet het geval is, een ééngemaakte woonadviesstructuur wenselijk (die dan nog verschillende functies kan vervullen en organisatorisch kan variëren door bijvoorbeeld werkgroepen te installeren).

Het versterken van de rol betreft in de eerste plaats betrokkenheid bij de totstandkoming van een stedelijk woonbeleidsplan/woonluik in de meerjarenplanning, en vervolgens betrokkenheid bij de ontwikkeling van woonregie-instrumenten (zoals nu al het geval is voor de lokale toewijzingsreglementen). Wat betreft de rol bij de advisering van projectvoorstellen van SHM's, is het wenselijk dat deze voorstellen in een vroeger stadium besproken worden, zodat nog effectief (bij)sturing mogelijk is. Een goed werkend overleg kan het stadsbestuur inspiratie en constructieve feedback bieden bij het gevoerde beleid. Het bestuur heeft er dan ook alle belang bij het overleg ernstig te nemen en er rekening mee te houden in de besluitvorming. Aanwezigheid van de schepen voor wonen op de vergaderingen kan op dat vlak een signaal zijn naar de deelnemers. Omdat de werking van het lokale woonoverleg sterk afhankelijk is van de lokale overlegcultuur en de bereidheid van actoren om hier positief aan mee te werken, bepleiten we echter geen regelgevend ingrijpen van de Vlaamse overheid. We pleiten wel voor het actief en professioneel managen van dergelijk overleg, waarbij actoren gestimuleerd worden om belangrijke debatten aan de overlegtafel te voeren. Dergelijk overleg is onderdeel van het behoorlijk bestuur in de stad.

¹³ De voorbereiding van dergelijk Vlaams woonbeleidsplan is gestart in november 2011.

In het kader van het versterken kan ook de rol van Wonen Vlaanderen met de ambtenaar die nu de secretarisrol opneemt, geëvalueerd worden.

> Werk de pistes van geïntegreerde dienstverlening verder uit in overleg met de stakeholders

Op dit ogenblik is er van geïntegreerde dienstverlening – in de betekenis van 1 woonloket of woonwinkel – zelden sprake. Samenwerking beperkt zich meestal tot operationele contacten met het oog op het verstrekken van informatie over en doorverwijzingen naar elkaars organisaties, checken van betalingsachterstand, enz. Er zijn verschillende posities bij actoren, maar er is vooral onduidelijkheid over de eventuele meerwaarde en de kosten ervan. De meeste ondervraagde actoren zagen immers weinig toegevoegde waarde voor cliënten of de eigen organisatie in sterkere samenwerking op het vlak van dienstverlening. Een aantal varianten zijn desalniettemin denkbaar:

Small scenario: gemeenschappelijke gegevensregistratie en inschrijving mogelijk maken in elkaars kantoren, andere schakels van de keten blijven binnen de autonomie van de actoren en hun respectievelijke procedures en regelgeving – zie bijvoorbeeld woonkantoren in Antwerpen. Het belangrijkste voordeel voor de cliënt is het kunnen inschrijven op één plaats. Nadelen zijn de verhoogde complexiteit voor de medewerkers (want moeten verschillende systemen kennen) en de kostprijs om dit technisch en administratief te organiseren (want bv. nood aan koppeling informaticasystemen).

Medium scenario: niet alleen gemeenschappelijke gegevensregistratie, maar ook gemeenschappelijke lijst en/of toewijzing, waarbij de autonomie van de actoren zich verder beperkt tot autonome infrastructuurontwikkeling. Mogelijke voordelen zijn bv. meer capaciteit om lijsten en gegevens te actualiseren, een duidelijker zicht op de plaats op de wachtlijst voor de klant, bundeling van de inspanningen bij actualisatie van de wachtlijst. Nadelen zijn het eventueel verlies van autonomie van de actoren, wat ten koste zou kunnen gaan van de maatwerkmogelijkheden voor de cliënten (bv. de sterk begeleidende aanpak van de SVK's). Een ander nadeel is dat bij behoud van de verschillende toewijzingsreglementen van de actoren het geïntegreerde toewijzingssysteem erg complex kan worden, vooral als de integratie verschillende types van actoren betreft. In dit scenario zou een vereenvoudiging van de toewijzingsregels welkom zijn. Wellicht wegen in het huidige systeem de mogelijke voordelen niet op tegen de geschetste nadelen. De complexiteit van de operatie werd in twee cases aangehaald als een reden om niet tot dergelijke integratie over te gaan.

Large scenario: fusie - feitelijke integratie van gegevensregistratie, inschrijving en toewijzing maar ook infrastructuurontwikkeling en –beheer onder een gemeenschappelijke organisatiestructuur, waarbij woonloketten enkel nog geografisch gespreide toegangskanalen tot gemeenschappelijke dienstverlening zijn en ook de infrastructuurontwikkeling gemeenschappelijk gebeurt. In dit scenario kunnen de betrokken actoren variëren, van SHM's onderling tot het verbinden van SHM's, SVK's, VWF, ... De mogelijke voordelen van dergelijk scenario zijn onder meer een vereenvoudigd landschap met een grotere kritische massa bij de overgebleven actoren om cliënten professioneel te ontvangen, te informeren, te huisvesten en begeleiden. Indien de hertekening stedelijk of stadsregionale grenzen zou volgen, kan dit ook de mogelijkheden voor stedelijke of stadsregionale regie versterken. De nadelen zijn de transactiekosten om dit te realiseren en het risico op het verlies aan gespecialiseerde dienstverlening voor bepaalde doelgroepen.

Ook de vermelde complexiteit van de integratie die al werd vermeld in het medium scenario speelt hier.

Het verder uitwerken van dergelijke scenario's vergt volgens ons nauw overleg met de verschillende stakeholders, omdat de kostenbatenanalyse zeker niet eenduidig te maken is.

> Stimuleer het delen van back-office activiteiten en het ontwikkelen van shared services

De mogelijkheden om gezamenlijk bepaalde diensten te ontwikkelen of diensten met elkaar te delen lijken slechts beperkt benut. Enerzijds heeft dit te maken met een beperkt inzicht bij sommige actoren en bestuurders in het potentieel hiervan. Anderzijds werden ook een aantal drempels aangegeven. Het delen van ondersteunde diensten stoot in bepaalde gevallen op juridische drempels. Wanneer er diensten worden verricht in opdracht of op vraag van een andere actor, duiken er twee problemen op.

Ten eerste moet bij een verrekening BTW aangerekend worden, wat de prijs van de dienstverlening voor de ontvangende opdrijft. Men kan dit wellicht oplossen door een feitelijke samenwerking waarbij er niet verrekend wordt, maar er wel een informele afspraak is dat de ondersteuning vanuit de verschillende partijen in evenwicht is. Dergelijke balans is echter niet altijd mogelijk.

Een tweede probleem betreft het personeel dat werkt voor de andere actor. Het werkgeversgezag ligt immers bij de organisatie die het personeel uitstuurt. Dit is echter een formule die steunt op groot vertrouwen en die problemen kan opleveren wanneer er bijvoorbeeld in de dienstverlening fouten gemaakt worden (wie is dan aansprakelijk?). Het is dan ook niet duidelijk wie kan evalueren en desgevallend sancties kan uitspreken. Bovendien kan het als een vorm van terbeschikkingstelling beschouwd worden, die juridisch niet kan. De eenvoudigste oplossing hier is dat het personeel dat voor verschillende actoren werkt, deeltijds wordt aangesteld a rato van hun inzet. Wanneer er meer dan twee actoren samen gaan werken, wordt ook deze oplossing complex. Een gedetailleerde juridische analyse valt buiten het bestek van deze studie, maar het valt allicht wel aan te bevelen dat de juridische drempels tot samenwerking op dit vlak verder onderzocht worden, en dat er concreet advies wordt gegeven over hoe er met deze drempels kan worden omgegaan.

Andere elementen zoals gezamenlijk aanbesteden (met percelen in de aanbesteding) of het delen van expertise via overleg en uitwisseling kan wel eenvoudiger vorm krijgen. Dit gebeurt nu trouwens al, zowel op regionaal niveau als op Vlaams niveau. Maar we hebben de indruk dat dit vooral gebeurt tussen gelijke organisaties (bv. overlegplatform sociale diensten van de VMSW voor SHM's, overleg SVK's binnen de voormalige koepelstructuur VOB) en veel minder over types van organisaties heen (bv. tussen SHM's en SVK's). Nochtans liggen ook daar heel wat mogelijkheden om van elkaar te leren. De overheveling van de ondersteuning van de SVK's van het VOB naar de VMSW die plaats vond in 2012 biedt op dat vlak alvast perspectieven.

Verder kan er ook op andere fronten ingezet worden op het ontwikkelen van samenwerkingsbereidheid: beter verspreiden van 'goede praktijken', aanbieden van tools voor kostprijs- en efficiëntiewinstberekening en opleiding van werknemers en bestuurders.

> Stimuleer gezamenlijke projectontwikkeling over publiek-publieke en publiek-private grenzen heen, met aandacht voor de nodige risicobeheersing

Op het terrein is er naast autonome initiatieven van actoren ook sprake van samenwerking in een aantal concrete bouwprojecten. Daarbij zijn het soms publieke maar ook publieke en private actoren die samen een project ontwikkelen en uitvoeren. Gezien de grote woonvraag van verschillende woongroepen en het maximaal zoeken naar geïntegreerde ontwikkeling en bundeling van krachten, verdienen dergelijke projecten verder gestimuleerd te worden. Dit kan door het beter verspreiden van 'goede praktijken', aanbieden van tools voor kostprijs- en efficiëntiewinstberekening en opleiding van werknemers en bestuurders. Om te vermijden dat belangrijke doelstellingen en doelgroepen in een gezamenlijke projectontwikkeling 'benadeeld' worden of de kosten/baten niet billijk gespreid worden, is er eveneens nood aan een goede risicobeheersing.

De belangrijkste hindernis voor dergelijke geïntegreerde projecten is dat de financiering en regelgeving voor de onderdelen verschilt. De betrokken actoren hebben vaak maar een erkenning van de overheid om onderdelen van de projecten uit te voeren en toegang te krijgen tot de betreffende subsidies. Om dergelijke projecten meer kansen te bieden zijn er minstens twee mogelijkheden.

1° Versoepeling van de erkenningsvoorwaarden, subsidievoorwaarden en regels

In het huidige systeem, dat nog vooral kenmerken vertoont van een hiërarchische organisatievorm, heeft de overheid zeer veel in regels gegoten. Via deze regulering wenst de overheid de 'autonome' partners zo veel mogelijk te sturen in de richting van de beleidsdoelstellingen. Het gaat o.a. over erkenningsvoorwaarden, procedures voor goedkeuring van subsidies, bouwnormen, ... Een versterking van het hiërarchische model zou inhouden dat deze vorm van sturing wordt aangevuld of deels vervangen door sturing op output binnen duidelijke beleidskaders. Dit vraagt t.o.v. de huidige situatie een versterking van de actoren (zie ook supra).

2° Integratie van activiteiten en organisaties

Mede vanuit de ambitie tot versterking van de hiërarchische sturing op resultaat zijn er twee opties: integreren van activiteiten en organisaties.

De eerste optie is dat de overheid soepeler omgaat met erkenningen om bepaalde activiteiten uit te voeren. Er is nu reeds een evolutie in die richting ingezet door de klassieke 'huurmaatschappijen' ook de kans te geven koopwoningen te bouwen en daar sociale leningen aan te koppelen. De plannen om de SHM's de mogelijkheid te geven ook 'bescheiden woningen' te bouwen, is een gelijkaardig voorbeeld. De belangrijkste potentiële voordelen zijn dat op die manier een groter aanbod sneller gerealiseerd wordt, dat er efficiënter met de middelen omgesprongen kan worden en dat er meer ruimte voor innovatie ontstaat.

Verdere stappen in die richting zouden zijn de SHM's toe te laten ook private huurwoningen te huren en te verhuren (zoals de SVK's nu doen), of de SVK's toegang te verlenen tot de financiering van de sociale huisvesting (FS3). Gezien de SVK's op dit ogenblik niet zijn uitgerust voor het opzetten van bouwprojecten, zal dit laatste vermoedelijk in de praktijk weinig verschil uitmaken. De mogelijkheid openlaten heeft echter wel het voordeel dat dynamische SVK's de opportuniteit die er is, kunnen benutten en zo innovatie kunnen

binnenbrengen. Nu de ondersteuning van de SVK's is ondergebracht bij de VMSW, is de drempel naar eigen bouw- of verbouwingsprojecten misschien ook minder groot dan in het verleden. Merk op dat deze optie kan betekenen dat de competitieve druk verhoogt (zie supra).

De tweede optie is dat men op het werkveld verschillende organisaties integreert. Als bijvoorbeeld SHM- en SVK-activiteiten zijn ondergebracht binnen één organisatie, is het gemakkelijker om een gezamenlijk project te ontwikkelen.

We stellen voor om hiervoor op Vlaams niveau een werkgroep op te richten met de stakeholders die vanuit hun concrete ervaringen en noden creatieve en aangepaste oplossingen uitwerken op het vlak van gemeenschappelijke projectontwikkeling.

> Zet sterker in op geïntegreerde en aangepaste woonbegeleiding naargelang de doelgroep

Het huisvesten op zich gaat voor tal van doelgroepen gepaard met de nood aan aangepaste woonbegeleiding. Daarbij is samenwerking tussen actoren die voorzien in de eigenlijke huisvesting en actoren gespecialiseerd in dienstverlening cruciaal. Concrete samenwerkingslijnen zijn:

- Ouderen: samenwerking woon en –zorgactoren – zie sociale woningen voor senioren in Genk gelegen nabij dienstencentra
- Jongeren met bijzondere problematiek: samenwerking woonactoren en bijzondere jeugdzorg
- Mensen met psychiatrische problematiek: samenwerking woonactoren met psychiatrische instellingen en hulpverleners
- Mensen met functiebeperking: samenwerking woonactoren met relevante instellingen en hulpverleners – zie project Bruno, Oostende
- Groepen met bijzondere sociale problematieken: samenwerking woonactoren met welzijnsactoren zoals CAW's – zie project logementsbewoners Genk

De mogelijkheden om dergelijke projecten te stimuleren liggen in lijn van wat hierboven staat over gezamenlijke projectontwikkeling. Vermits het hier gaat over regelgeving binnen verschillende beleidsdomeinen, ligt dit nog minder voor de hand dan voor de regelgeving binnen het domein wonen. Een versoepeling van de regelgeving zou bv. kunnen door de regelgeving van toepassing op het bouwen, verhuren en verkopen van sociale woningen te integreren met de regelgeving voor bouw, verhuur (en verkoop, wat nu nauwelijks bestaat) van woonegelegenheden in residentiële welzijnszorg.

Daarnaast blijft het wenselijk om pilootprojecten te stimuleren via projectsubsidies en reguleringsluwte, een spoor dat het huidige beleid reeds uitprobeert. Een goede evaluatie van deze projecten kan handvaten bieden voor de verdere gewenste ontwikkeling.

> Stimuleer vernieuwing

Vernieuwing is niet enkel welkom op het snijvlak tussen wonen en zorg/welzijn. Ook andere maatschappelijke ontwikkelingen vragen voor creatieve oplossingen. Vaak gaat het over

projecten die particulieren willen ontwikkelen, maar die botsen op een gebrek aan kennis van complexe regelgeving of op de regelgeving zelf. We denken hier o.a. aan projecten van co-housing, kangoeroewonen, kamerwonen in de sociale huisvesting... Diverse hierboven al voorgestelde maatregelen kunnen dergelijke vernieuwing stimuleren, zoals reguleringsluwte voor pilootprojecten, verspreiding van goede ervaringen of het installeren van aanspreekpunten bij publieke instanties waar men terecht kan indien men dergelijk initiatief wil opzetten.

4.3. Besluit

Samenwerking is het codewoord voor elk bestuur en dat is op het vlak van wonen niet anders. Stedelijk woonbeleid omvat immers tal van complexe problemen waarin veel spelers een kleine of grote rol kunnen vervullen: stad, ocmw en stadsontwikkelingsbedrijven, sociale huisvestingsmaatschappijen, sociale verhuurkantoren, lokale woonraden, enz. Maar hoe kan de overheid zo optimaal mogelijk op dergelijke samenwerking inzetten?

De eerste belangrijke les uit een bevraging van een rist stakeholders (zoals Vluchtelingenwerk Vlaanderen, Vlaamse Ouderenraad, Vlaams Overleg Bewonersbelangen – Huurdersbonden, ...) was dat de problemen waarmee de groepen die zij vertegenwoordigen (ouderen, migranten, ex-psychiatrische patiënten, ...) op het vlak van wonen te kampen hebben niet zozeer door samenwerking aan te pakken zijn, maar wel door er meer middelen voor vrij te maken en een hogere politieke prioriteit aan toe te kennen. Samenwerking is in hun ogen zinvol, maar zal niet het grote verschil maken op het vlak van aanbod en begeleiding van groepen met problemen.

Uit de analyse van de samenwerking in vier steden en hun regio (Genk, Kortrijk, Antwerpen en Oostende) valt ook heel wat te leren.

Zo blijkt dat er al heel wat samenwerking op het terrein bestaat en dat die in elke stad en regio anders is. De samenwerking binnen de steden valt daarbij uiteen in verschillende delen: voor huurbegeleiding spelen sociale huisvestingsmaatschappijen, CAW's en OCMW's bijvoorbeeld samen, terwijl voor het aanbodbeleid ook de interactie met stadsontwikkeling belangrijk is. De samenwerking tussen stad en gemeenten in de omgeving kent verschillende gradaties. Vaak is die samenwerking gericht op dienstverlening (bv. woonloket voor informatieverstrekking). Als het gaat over het creëren van een bijkomend woningaanbod, wat gevolgen heeft voor wie waar woont en dus ook voor de inkomsten en uitgaven van de stad, botst stadsregionale samenwerking op te grote lokale belangen.

We leren verder dat tal van samenwerkingsinstrumenten gebruikt worden. Zo biedt een goed stedelijk woonbeleidsplan een belangrijke referentiekader voor samenwerking, terwijl het ontbreken ervan er mee voor zorgt dat actoren omtrent moeilijke vraagstukken niet vooruit geraken. Dergelijk plan vormt ook de basis voor de stedelijke regie van de samenwerking. Het instrument van lokale toewijzingsreglementen leidt binnen de steden tot moeilijke maar ook verrijkende dialogen waarbij woonactoren samen afspraken trachten te maken over wie welke doelgroepen wanneer een oplossing kan bieden. Eens gefinaliseerd biedt dit reglement, analoog aan een woonbeleidsplan voor het hele beleid, een kader waarbinnen de betrokken organisaties hun samenwerking kunnen organiseren. Ook is er overal lokaal woonoverleg. Hoewel het woonoverleg voor minder sterke en goed geïnformeerde

stakeholders een belangrijk informatiekanaal kan zijn, is het doorgaans niet de plaats waar de belangrijkste beleidsdiscussies gevoerd worden. Verder is het niet altijd eenvoudig om samenwerking te realiseren die voordelen biedt voor de cliënt. Zo bepleiten actoren soms geïntegreerde dienstverlening, maar blijkt dit in de praktijk moeilijk haalbaar en blijft de samenwerking daarom beperkt of uit. Soms blijken hierbij drempels in de regelgeving te bestaan waardoor samenwerking uitblijft, maar vaak gaat het over organisatiebelangen en de lokale overlegcultuur.

Binnen dergelijke context is vrijwillige samenwerking dan ook sterk afhankelijk van lokale goodwill, die niet zomaar door de Vlaamse overheid gecreëerd kan worden. Stimuleren van dergelijke samenwerking kan dan helpen, bijvoorbeeld door het wegnemen van bepaalde drempels zoals het ontschotten van financiering voor het bouwen van woningen of het vereenvoudigen van toewijzingsregels voor woningen. Samenwerking tussen gemeenten binnen een stadsregio zou kunnen aangemoedigd worden door aan gemeenten die afspraken maken een contingent aan middelen toe te kennen voor het voeren van een eigen kwaliteitsbeleid of premiebeleid. Maar voor uitdagingen zoals herverdelen van bepaalde groepen binnen een stadsregionale woningmarkt zal dwingend optreden vereist blijven, zoals nu reeds gebeurt binnen het grond- en pandendecreet, dat aan gemeenten een minimum aandeel sociale woningen oplegt.

De boodschap is dan ook: weeg voor elke beleidsdoelstelling af in hoeverre samenwerking de modus operandi moet zijn, maar besef dat een aantal doelstellingen vooral meer hiërarchische en intelligente marktsturing vragen.

Wetenschappelijke literatuur

Agranoff, Robert & McGuire, Michael. (2003). *Collaborative Public Management. New Strategies for Local Governments*. Washington: Georgetown University Press.

Bouckaert Geert, B. Guy Peters & Koen Verhoest (2010) *The Coordination of Public Sector Organizations: Shifting Patterns of Public Management*. Palgrave Macmillan, Basingstoke, pp. 326.

Cabus, Peter, De Rynck, Filip, Voets, Joris, Verhetsel, Ann, Ackaert, Johan & Miermans, Willy (2009). Een sterke stad en een sterke stadsregio. Verslag en aanbevelingen op basis van stadsregionale gesprekken. Brussel: ABB (152 p.)

De Rynck, Filip, De Peuter, Bart, Voets, Joris, Van Herck Bart, De Laat, Willem, Van den Broeck, Pieter & Vloebergh, Guy (2012). *Onderzoek naar de voor het Vlaams ruimtelijk beleid relevante vormen van intergemeentelijke samenwerking*. Instituut voor de Overheid (KU Leuven), Hogeschool Gent, IdeaConsult, Omgeving. (In opdracht van Vlaamse overheid - RWO)

Huxham, Chris & Vangen, Siv. (2005). *Managing to Collaborate. The theory and practice of collaborative advantage*. London: Routledge.

Klijn, Erik-Hans. (1997). 'Policy Networks: An Overview'. In *Managing complex networks. Strategies for the public sector*, eds Walter J.M. Kickert, Erik-Hans Klijn, and Joop F.M. Koppenjan, 14-34. London: Sage.

Kesbeke, Wouter, Schuermans, Nick, Vanderkerckhove, Brecht & De Decker, Pascal (2012), *Honkvast in tijden van verandering. Woontrends en woonmarkten*, Leuven: Lannoo Campus.

Kickert, Walter J.M., Erik-Hans Klijn & Joop F.M. Koppenjan. (1997). 'Introduction: A Management Perspective on Policy Networks'. In *Managing complex networks. Strategies for the public sector*, eds Walter J.M. Kickert, Erik-Hans Klijn, and Joop F.M. Koppenjan, 1-13. London: Sage.

Scharpf, Fritz W. (1997). *Games real Actors Play. Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*. Boulder: Westview Press.

Soerensen, Eva. (2006). 'Meta-governance: The Changing Role of Politicians in Processes of Democratic Governance', *The American Review of Public Administration* 36 (1): 98-114

Temmerman, Caroline, De Rynck, Filip, Joris Voets & Wayenberg, Ellen. (2012). 'De problematiek van de stadsregio's in Vlaanderen: de nood aan een Vlaamse agenda', *Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement*, nr 4 (54-67)

Van Waarden, Frans. (1992). 'Dimensions and types of policy networks', *European Journal of Political Research* 21 (1-2):29-52.

Bijlagen

Bijlage 1: Samenstelling stuurgroep & bijeenkomsten

> Samenstelling

- Linda Boudry, Kenniscentrum Vlaamse Steden
- Hilde Schelfaut, Studiedienst Vlaamse Regering
- Annelies Storms, Kenniscentrum Vlaamse Steden
- Karen Stuyck, team Stedenbeleid
- Dirk Temmerman, raadgever stedenbeleid
- Sofie Troch, team Vlaamse Bouwmeester
- Stefaan Tubex, team Stedenbeleid
- Benediekt Van Damme, raadgever wonen
- Johan Vandenberghe, agentschap Wonen-Vlaanderen
- Ganaël Vanlokere, dienst woonbeleid Genk
- Ronaldus Van Paassen, afdeling Woonbeleid
- David Van Vooren, beleidsmedewerker Vlaamse Woonraad

> Bijeenkomsten

- Maandag 6 februari 2012 (13u30, Brussel)
- Maandag 21 mei 2012 (13u30, Brussel)
- Donderdag 8 november 2012 (13u30, Brussel)

Bijlage 2: Overzicht geïnterviewde personen & gespreksleidraad doelgroepen

> Overzicht geïnterviewde personen

20 maart 2012	Vluchtelingenwerk Vlaanderen	Christophe Janssens, projectmedewerker toegankelijkheid van diensten Lieven Devisscher, beleidsmedewerker integratie
26 maart 2012	Vlaamse Ouderenraad	André Sonnevile, voorzitter commissie wonen Mie Moerenhout, directeur
26 maart 2012	Vlaams netwerk van verenigingen waar armen het woord nemen	Arne Proesmans en Thijs Callens
27 maart 2012	Vlaams Overleg Bewonersbelangen – Huurdersbonden	Geert Inslegers
27 maart 2012	Minderhedenforum	Kim Janssens Mohammed Lahlali
28 maart 2012	Gezinsbond	Luc Wouters, attaché studiedienst Christel Verhas, hoofd studiedienst
29 maart 2012	Steunpunt Algemeen Welzijnswerk	Danny Lescrauwaert

(*) vzw Uilenspiegel - Patiëntenvertegenwoordiging Geestelijke Gezondheidszorg werd ook gecontacteerd maar er is uiteindelijk geen interview gebeurd

> Gespreksleidraad doelgroepen

Samenwerken in het kader van stedelijk woonbeleid - gespreksleidraad

Achtergrond

In opdracht van de Vlaamse overheid (kabinet stedenbeleid en wonen) voeren we (Sien Winters, woonexpert HIVA, Joris Voets, bestuurskundige KU Leuven en Wouter Van Dooren, bestuurskundige UA) een onderzoek uit naar (verbeterde) samenwerkingsmodellen tussen stedelijke woonactoren, gericht op het realiseren van de doelstellingen van de Vlaamse wooncode (kwaliteit, betaalbaarheid, woonzekerheid en sociale inclusie).

In de verkennende fase willen we de ruimere problematiek vanuit perspectief van afnemers/klanten van het (stedelijk) woonbeleid in beeld krijgen. Als we hun problematiek goed begrijpen kunnen we vervolgens van buiten (de klant) naar binnen (de organisatie van de 'overheids'dienstverlening) denken en verbeteringsmogelijkheden zoeken.

Te bespreken topics

(1) Woonbeleid voor uw publiek

Kunt u beknopt uw publiek omschrijven? Voor welke groepen/soorten mensen zet uw organisatie zich in?

Hoe zou u de woonproblematiek voor uw publiek omschrijven? Wat zijn hun problemen op het vlak van:

- Betaalbaarheid?

- Woonkwaliteit?
- Woonzekerheid?
- Sociale inclusie?
- (Andere, nl ...)

Welk type probleem is daarbij volgens u met meest urgent?

Voor welk publiek is de woonproblematiek volgens u het meest urgent? Zijn er binnen uw doelpubliek deelgroepen die niet bereikt worden door de actoren die zijn aangesteld om de woonsituatie te verbeteren? Waarom vallen zij hierbuiten?

In hoeverre spelen deze problemen zich af in een stedelijke context? Is er maw een specifieke stedelijke context of zijn deze problemen ook geldig in/voor heel Vlaanderen?

Illustreer aub met concrete voorbeelden die exemplarisch zijn voor uw doelpubliek

(2) Woonbeleid realiseren door (meer) samenwerking

Welke zijn in uw visie de belangrijkste actoren in het woonbeleid voor uw doelgroep?

In hoeverre zijn de zonet geschetste problemen op te lossen door samenwerking tussen actoren?

Over welke actoren gaat het? Alleen actoren uit de huisvestingssector of ook uit de belendende beleidsdomeinen als ruimtelijke ordening, welzijn...

In hoeverre zijn deze problemen op te lossen door samenwerking tussen stedelijke actoren alleen of zijn er ook 'niet-stedelijke actoren' relevant? Welke?

In hoeverre werken deze actoren momenteel al voldoende samen? Wie wel/wie niet en waarom?

Over welk soort gewenste samenwerking gaat het dan? (kunnen we niveaus onderscheiden? Bv. - uitwisseling van informatie, gezamenlijke promotie naar doelpubliek, gezamenlijke intake, efficiëntere dienstverlening bv door gezamenlijk personeel in te schakelen of gezamenlijke frontoffice te organiseren, gezamenlijke investering (bv woningen of gronden verwerven of in huur te nemen...), duidelijkere afbakening van taken en bevoegdheden zodat er minder concurrentie is...

Welke prikkels (zacht, bv. subsidies, of hard, bv. verplichting door overheid) zijn momenteel al aanwezig om samenwerking te stimuleren? In welke mate werken deze voldoende/onvoldoende?

(3) Leren van en suggesties voor de praktijk

Welke goede voorbeelden van samenwerking tussen stedelijke woonactoren kent u?

- Voor uw doelpubliek en/of voor anderen?
- In Vlaamse steden en/of in buitenlandse steden?
- (In niet-stedelijke context, nl...)

Wat zijn volgens u een aantal belangrijke elementen om mee te nemen in het uitdenken van (betere) samenwerkingsmodellen?

Bijlage 3: Overzicht geïnterviewde personen & gespreksleidraad doelgroepen

> Interviews Genk

14 juni 2012	Toon Machiels	Coördinator Huurderssyndicaat
	Jos Camps	Directeur SHM Landwaarts
	Ganaël Van Lokeren	Diensthooft Woonbeleid stad Genk
	Fabio Amorosi	Coördinator IGS GAOZ
	Michaël Dhoore	Schepen Ruimtelijke Ordening en Woonbeleid stad Genk
21 juni 2012	Elke Acciani	SVK Het Scharnier
	Jessica Haex	Architect Vlaams Woningfonds
	Inge Kelchtermans	OCMW Genk
	Myriam Indenkleef	Directeur SHM Nieuw Dak
	Ben Crabbe	Afdelingshooft dienst Grondzaken stad Genk
	Véronique Claessens	Afdelingshooft dienst Ruimtelijke Ordening en Woonbeleid
	Ivo Carlens	Directeur-ingenieur Technische Dienst stad Gen

> Interviews Antwerpen

28 augustus 2012	Jos Goossens	AG VESPA
	Marjan Knockaert	OCMW
	Danny Croonen	SVK
	Tom Meeuws en Joke Vandorpe	stad Antwerpen
	Miryam Bak	kabinet wonen
14 augustus 2012	Bennie Forier	Woonhaven
	Gert Eyckmans	De Ideale Woning
	Raoul De Bock	ABC
	Anne Van Achter	ARRO
	Jelena Duronjic	VWF
Gepland*	Wiske Van Damme	Huurdersbond

(*) maar wegens niet beschikbaar op interviewdagen niet geïnterviewd

> Interviews Kortrijk

21 augustus 2012	De heer Filip Santy	Schepen voor wonen
	Mevrouw Ilse Piers	Directeur SHM 'Goedkope Woning'
	De heer Thomas Raes	Directeur SVK 'De Poort'
	De heer Geert Suestrone	Directeur SHM 'Eigen Haard is Goud Waard'
	Mevrouw Nele Hofman	Directeur maatschappelijke dienstverlening OCMW Kortrijk
29 augustus 2012	De heer Michael Schollaert	Provinciaal adviseur Vlaams Woningfonds van de Grote Gezinnen
	De heer Brecht Nuytens	Ruimtelijk Planner - Directie Stadsplanning & Ontwikkeling stad Kortrijk
	Mevrouw Liesbeth Mullie	Stafmedewerker wonen - Welzijnsconsortium
	Mevrouw Ciska Vereecke	Wooncoördinator Directie Stadsplanning & Ontwikkeling stad Kortrijk
	De heer Peter Tanghe	Assistant-manager Directie Stadsplanning & Ontwikkeling stad Kortrijk
	De heer Nico Baecke	Huurdersbond
	De heer Dries Cuvelier	Directeur SHM 'Zuid-West-Vlaamse Sociale Huisvestingsmaatschappij'
	De heer Bram Tack	Ruimtelijk planner – Intercommunale Leiedal

> Interviews Oostende

22 augustus 2012	De heer Peter Jonkheere	Huisvestingsambtenaar
	De heer Filip Dermul	Vastgoedmakelaar
	Mevrouw Vannessa Vens	Directeur SHM 'De Oostendse Haard'
	De heer Eddy Pannecoucke	Afgevaardigd bestuurder Autonoom Gemeentebedrijf Stadsvernieuwing Oostende
27 augustus 2012	De heer Pat Vansevenant	Directeur SHM Woonwel
	De heer Nico Baeke	Coördinator Huurdersbond West-Vlaanderen
	Mevrouw Nel Ottevanger	Coördinator Lokaal sociaal beleid OCMW
	Mevrouw Inge Swimberghe	Coördinator SVK Oostende
Verontschuldigd	Mevrouw Nancy Bourgoignie	Schepen voor wonen
Schriftelijke reactie	De heer Koen Dewulf	Provinciaal adviseur Vlaams Woningfonds
Niet gereageerd op de uitnodiging	De heer Henk Ampe	Directeur SHM 'De Gelukkige Haard'

> Gespreksleidraad steden

<i>Samenwerken in het kader van stedelijk woonbeleid</i>
--

Achtergrond

In opdracht van de Vlaamse overheid (kabinet stedenbeleid en wonen) voeren we (Sien Winters, woonexpert HIVA, Joris Voets, bestuurskundige KU Leuven en Wouter Van Dooren, bestuurskundige UA) een onderzoek uit naar samenwerkingsmodellen tussen stedelijke woonactoren, gericht op het realiseren van de doelstellingen van de Vlaamse wooncode (kwaliteit, betaalbaarheid, woonzekerheid en sociale inclusie).

In de eerste verkennende fase hebben we de ruimere problematiek vanuit perspectief van afnemers/klanten van het (stedelijk) woonbeleid verkend. In de tweede fase onderzoeken we de samenwerkingspraktijk in een aantal steden. We willen een beeld krijgen van het actorenveld, de onderwerpen en resultaten van samenwerking, de kritische succes- en faalfactoren, management en aansturing ervan en steeds ook hoe het beter/anders kan.

Onderstaande vragen vormen een leidraad voor het gesprek en peilen naar de huidige praktijk, naar verklaringen ervoor en elementen voor betere samenwerking in de toekomst.

Te bespreken topics

(1) Het actorenveld

Schets kort uw eigen organisatie (taken, doelpubliek, middelen, aantal kerncijfers zoals budget, VTE's, werkingsgebied, aantal klanten/woningen/...) alsook uw eigen persoonlijke positie/rol en achtergrond.

Rond welke woonthema's werken welke actoren samen?

Welke woonactoren zijn volgens u het meest belangrijk ('kernactoren', bv. belangrijke hefboomen in handen zoals creatie van aanbod aan woningen) en welke spelen eerder een beperkte rol (bv. slechts op bepaald aspect zoals informatieverstrekking, of in klein deel van de stedelijke omgeving actief) en licht toe waarom u deze actoren zo positioneert.

Geef ook aan in welke mate deze actoren volgens u actief en positief meewerken en welke zich eerder neutraal opstellen of liever weinig tot niet samenwerken en waarom.

(2) Aansturing en management

Welke actor neemt het voortouw in deze samenwerking? (kunnen er meerdere zijn) Hoe doet deze actor dat concreet?

In hoeverre spelen hier (mensen van de) stad of ocmw een belangrijke rol? Leg hun rol uit.

(3) Instrumenten

Welke instrumenten (bv. in Wooncode of vanuit de stad) zetten aan tot samenwerking in de stedelijke context? Instrumenten zijn breed te begrijpen, zoals subsidies voor samenwerking via gemeenschappelijke projecten, gezamenlijke programmering op verzoek van stad of Vlaamse overheid, opzetten van stedelijk woonoverleg, woonadviesraad, ...

In welke mate werken deze voldoende/onvoldoende?

Hoe belangrijk zijn deze instrumenten voor de samenwerking zoals die nu verloopt? Is de samenwerking heel sterk afhankelijk van/bepaald door die instrumenten of zou de huidige samenwerking sowieso bestaan en functioneren?

Is meer samenwerking wenselijk?

- Zo ja: met wie en rond welke onderwerpen? Over wat/voor wie is samenwerking het meest urgent?
- Zo neen: waarom niet en waar moet het eventueel zelfs minder?

In hoeverre kunnen hiervoor nieuwe of aangepaste instrumenten, modellen of stimuli ontwikkeld worden?

(4) Prestaties

Welke resultaten worden momenteel bereikt via samenwerking:

- Op het vlak van 'producten', dwz verhoging aanbod, betere doorverwijzing, kortere wachttijden, nieuwe dienstverlening, ...
- Op het vlak van 'processen', dwz betere participatie of besluitvorming, meer transparantie, ...

Is de samenwerking volgens u nog om andere redenen belangrijk, zonder dat dit 'zichtbare' of 'tastbare' resultaten oplevert?

Zijn er naast voorziene ook onvoorziene effecten (positief of negatief) van de samenwerking? (bv. nieuwe thema's aansnijden, veel vertraging rond dossiers)

Welke gewenste resultaten worden momenteel niet bereikt door de samenwerking zoals die nu gebeurt? Waarom lukt het niet?

Over welk soort gewenste samenwerking gaat het dan? Bv. om uitwisseling van informatie, gezamenlijke promotie naar doelpubliek, gezamenlijke intake, efficiëntere dienstverlening bv door gezamenlijk personeel in te schakelen of gezamenlijke frontoffice te organiseren, gezamenlijke investering (bv woningen of gronden verwerven of in huur te nemen...), duidelijkere afbakening van taken en bevoegdheden ...

Wat zijn volgens u belangrijke elementen voor betere samenwerkingsmodellen?

ALGEMEEN: illustreer uw antwoorden zoveel mogelijk met concrete voorbeelden.