

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

Studievoormiddag 'Versneld naar snelle procedures voor infrastructuur'

12 februari - Vlaams Parlement

Linda Boudry – Kenniscentrum Vlaamse Steden

Aanleiding studie en aanpak

- Stadsbesturen bewegen zich met stadsprojecten op een complex veld: een brede waaier aan stakeholders met allerlei belangen in het spel en er moeten in de loop van het besluitvormingsproces strategische, vaak moeilijke keuzes en afwegingen worden gemaakt. De typische problemen die met dergelijke samenwerking gepaard gaan, vormen de focus van deze studie
- De stadsprojecten worden beschouwd als een dynamisch, gefaseerd proces
 - Een stadsproject is een arena waarin actoren met elkaar in contact komen (daarbij zijn doelen, belangen, rollen, machtsmiddelen en werkwijze van de verschillende actoren en onderlinge spanningen van belang)
 - Elk stadsproject omvat een complexe cocktail van instrumenten en regels
 - De stadsprojecten zijn het resultaat van dynamische en complexe processen, die in een zeker mate in fasen te vatten
- Diagnose en remedies zijn resultaat van beperkte literatuurstudie, expertise auteurs en focusgroepen en interviews met betrokken actoren op het terrein.
- Vier 'types' actoren leverden zo input: stedelijke projectleiders, stedelijke politici, private projectontwikkelaars en bovenlokale publieke actoren

Diagnose over actoren

(1) Regisseren van een veelkoppig monster

- Regie is cruciaal en zit idealiter bij de stad
- Regierol vaak onvoldoende uitgeklaard of voorwerp van onderlinge strijd tussen betrokken actoren
- Capaciteit om interbestuurlijke regierol op te nemen is vaak onvoldoende aanwezig

(2) Collectief geheugen en continuïteit

- Frequent wisselen van functies en personen binnen organisaties (zowel stedelijk als bovenlokaal) is problematisch
- Informele afspraken, dossierkennis, ervaring, expertise, opgebouwd vertrouwen, e.d. gaan zo verloren
- Eerder gemaakte afspraken niet gevalideerd of standpunten en adviezen eenzijdig gewijzigd

(3) De zoektocht naar één duidelijk aanspreekpunt

- Onvoldoende aandacht voor het expliciet bepalen van aanspreekpunten binnen organisaties
- Gebrek aan interne communicatie wat aanleiding geeft tot misverstanden of zelfs tegengestelde handelingen

Diagnose over actoren

(4) De versnippering door BBB

- Bovenlokale arena sterk gefragmenteerd
- Afstemming tussen Vlaamse organisatieonderdelen komt zo voor een deel bij de stad terecht
- Doelstellingen van eigen organisatie in beheersovereenkomsten leiden tot tunnelvisie
- Fragmentering gaat gepaard met profileringsdrang van betrokken administraties en agentschappen waardoor vanuit een stadsproject gezien, de bureaucratie toeneemt

(5) Commercialisering versus algemeen belang

- Algemene trend naar verzelfstandiging en de budgettaire problematiek op alle niveaus leidt tot een algemeen belang herleid tot een verengd organisatiebelang, gedefinieerd in een economisch – commerciële logica
- Beleidsmatige aanpak ruimt deels plaats voor balansmatig denken en werken – winst maken wordt belangrijk criterium
- Publieke gronden veel minder uitgeruild of overgedragen aan lokale besturen, moeten ‘marktconform’ betaald worden.
- Ook voor eerder kleinere taken en vragen steeds meer sprake van onderling facturen en contracteren

Diagnose over actoren

(6) Grondposities en –verwerking bij stadsprojecten

- Lijken voor publieke spelers belangrijker dan ooit om verschillende motieven: kunnen sturen van ontwikkeling , te gelde kunnen maken via verkoop of verhuur en meerwaarde van eigen realisaties en investeringen op het terrein ook in eigen handen kunnen houden en zo balanswaarde opkrikken of recupereren van BTW
- Vanuit stadsproject gezien zijn grondposities en –eigenaarschap vaak versplinterd en is strategische inzet ervan vanuit bredere visie lastig
- Onvoldoende toegankelijke informatie over wie welke gronden bezit en beheert

(7) De ruimere kwestie van rollen – de rol van ontwerper zeer gegeerd

- Rollen vaak onvoldoende uitgeklaard wat leidt tot concurrentie en overlap
- Sommige publieke spelers combineren meerdere rollen wat leidt tot dominante positie en/of mogelijke belangenconflicten
- Veel publieke actoren zien zichzelf (ook) als ontwerper van fysiek-ruimtelijke projecten met versnippering van schaarse ontwerpcapaciteit en ongezonde concurrentie tussen publieke actoren tot gevolg

Diagnose over actoren

(8) Leiderschap en karakter

- Nood aan sterk leiderschap: politiek, ambtelijk of tandems
- Onvoldoende mandatering van bovenlokale ambtenaren en onvoldoende betrokkenheid en inzicht van bovenlokale beleidsmakers leiden vaak tot gebrek aan daadkrachtig bovenlokaal optreden

(9) 'Political localism' en het betere lobbywerk

- Sterke netwerken van en lobbywerk tussen lokale en bovenlokale politici (ook via kabinetten) blijven cruciaal om nodige budgetten los te weken of om procedures in een stroomversnelling te brengen.
- Politieke kleur en geografische wortels van ministers spelen nog steeds belangrijke rol

(10) Capaciteiten: ongelijk verdeeld maar groeiend

- Capaciteitsprobleem op het vlak van projectmanagement: onvoldoende menskracht, versnippering ervan tussen de spelers, onvoldoende opleidingsmogelijkheden en beperkte mogelijkheden op vlak van HRM (flexibiliteit en verloning)

Diagnose over instrumenten en regelgeving

(1) Doorgeschoten Vlaamse regelgeving

- Complexiteit van de Vlaamse regelgeving (nieuwe decreten, reglementen en instrumenten) is laatste jaren enorm toegenomen
- Dienen vaak de doelstellingen van één enkel beleidsdomein omdat ze uit een sectoraal perspectief starten
- Integratie in een stadsproject is titanenwerk
- Strakke toepassing van al die decreten en regels leidt bij implementatie vaak tot patstellingen en contradicties
- Vlaamse ambtenaren verliezen vaak globaal overzicht van stadsproject uit het oog
- Lange doorlooptijden van stedelijke projecten zorgen voor doorkruising door nieuwe regels en procedures die soms verdere uitvoering van het project hypothekeren
- Ernstig probleem op het vlak van vereiste bovenlokale adviezen: onderling niet afgestemd, conflicteren soms en worden onvoldoende gevalideerd op lange termijn

Diagnose over instrumenten en regelgeving



- (2) Vlaanderen in de ban van plannen, convenanten en fondsen
 - Kritiek op de Vlaamse overheid omtrent de planlast, versnipperde karakter van fondsen en de manier van verantwoording duikt ook in deze context op
 - Verschillende ritmes, formats, formulieren, ... brengen hoge administratieve kost met zich mee
- (3) Stadscontracten vooralsnog te vrijblijvende oefeningen
 - Hebben voorlopig te weinig impact

Remedies



De oplossingspistes zijn te beschouwen als drie grote 'richtingen':

- (1) het bouwen aan de bestuurlijke capaciteit voor publiek-publieke samenwerking – eerder korte termijn en vooral gericht op management
- (2) het sleutelen aan de instrumentenmix en de regelgeving – gaat verder en vereist sleutelwerk aan (het gebruik van) instrumentarium zoals procedures, regels, e.d.
- (3) het sleutelen aan structuren en instituties – stelt de bestuurlijk – institutionele context zelf (zoals bevoegdheidsverdelingen) in vraag

Aanbevelingen

Bouwen aan de bestuurlijke capaciteit

- (1) Versterk de stedelijke capaciteit voor (stads)-projectwerking en – management
 - Zou kunnen via het creëren van pool van projectmanagers
- (2) Investeer in de ontwikkeling van competenties en vaardigheden
 - Oplossing bestaat er in praktijkgerichte opleidingen en postacademische vorming uit te bouwen
- (3) Maak werk van mandaten
 - Mandatering omvat concreet benoemen van positie en rol van elk betrokken politiek of ambtelijk orgaan (= organisatie) en van elke politicus of ambtenaar (= persoon) in stadsproject
 - Zowel binnen als tussen organisaties moet positie en rol van alle betrokken actoren duidelijk afgesproken, gecommuniceerd en aanvaard zijn.
 - Formele en feitelijke rol komen best zoveel mogelijk overeen en worden op papier gezet
 - Op Vlaams niveau nood aan betere afspraken tussen kabinetten en hun ambtenaren over mandaat in stadsprojecten
- (4) Erken de regierol van de stad
 - Beschikken over beste terreinkennis en worden als eerste lijn rechtstreeks aangesproken en afgerekend door inwoners
 - Bovenlokale actoren moet op interbestuurlijk vlak ‘vraaggericht’ in plaats van aanbodgericht denken

Aanbevelingen

Sleutelen aan de instrumenten

- (5) Waardeer stadscontracten op naar een versie 2.0
 - Vlaams eigenaarschap moet sterker gedeeld en collegiaal worden
 - Nood aan verduidelijken van projectverantwoordelijken, hun rol en mandatering
- (6) Maak nieuwe of gebruik bestaande formules voor samenwerking met private partners beter
- (7) Investeer in het werken met overeenkomsten
 - Overeenkomsten vervullen tal van functies (consolideren, expliciteren, formaliseren, communiceren) maar interbestuurlijk gebruik is nog niet optimaal
 - Nood aan (verder) ontwikkelen van een aantal standaarden en sjablonen
 - Systematisch onderscheid tussen soorten overeenkomsten (intentieovereenkomsten, samenwerkingsovereenkomsten en uitvoeringsovereenkomsten) en gebruik per fase kan eveneens helpen

Aanbevelingen

Sleutelen aan de instrumenten

(8) Gebruik bestaande instrumenten beter en stem ze onderling af

- Instrumenten (RUP's, plan- en projectMER's, brownfieldconvenants, e.d.) worden soms verkeerd en niet afgestemd gebruikt, met zeer hoge coördinatielast voor stad tot gevolg.
- Oplossingsidee is aanduiding van 'dossiermanagers' op Vlaams niveau die voor één stadsproject nodige instrumenten opvolgen en organiseren, nodige adviesprocedures afstemmen, enz...
- Bijkomend onderzoekswerk noodzakelijk om instrumentenproblematiek verder uit te klaren, meer structurele oplossingen kunnen wellicht voortvloeien uit de commissies 'investeringsprojecten' en 'versnelling'

(9) Maak werk van een strategisch patrimoniumbeheer

- Samenwerking in stadsproject met gronden van meerdere publieke spelers is problematisch: niemand zicht op de precieze eigendomsstructuren
- Eerste mogelijke oplossing is creëren van goede databank via geografische informatiesystemen
- Dergelijke databank kan cruciale bouwsteen vormen voor een strategisch patrimoniumbeheer maar ook het bundelen en verwerven van nodige vastgoedkennis om dergelijke databank te gebruiken en te vertalen naar beleidsinzichten(i.c. de projectontwikkelingsmogelijkheden) is belangrijk
- Beheer is echter ruimer en moet mogelijkheid creëren om gemakkelijk gronden uit te wisselen, te compenseren, enz...

Aanbevelingen

Sleutelen aan bestuurlijke structuren

- (10) Neem de stedelijke logica als een leidmotief mee in de Vlaamse interne staatshervorming
 - Interbestuurlijke coördinatieproblematiek in stadsprojecten kan aanzienlijk verminderen als Vlaamse intern staatshervorming voldoende rekening houdt met stedelijke logica
- (11) Herbekijk BBB vanuit de bril van (stads-)projectwerking
 - Tijd om BBB te evalueren en bij te sturen met expliciete focus op het introduceren / versterken van projectmatig denken en werken
 - Betere verbindingen tussen Vlaamse overheidsonderdelen mogen niet enkel vanuit eigen Vlaamse bestuurlijke logica vorm krijgen
- (12) Vertrouw uw steden en versterk de hygiëne op het vlak van regels en procedures
 - Vlaamse overheid moet zich terughoudend opstellen en vooral op grote lijnen en kaders inzetten: 'keep it simple en smart'
 - Oplossingselementen: afstemming van adviezen zonder nieuwe structuren, beschikbare fondsen om op een simpele en snelle manier te investeren en fondsen bundelen, vertrouwen en respect voor de steden
- (13) Decentraliseer naar de steden
 - Sterke steden moeten stadprojecten grotendeels zelfstandig kunnen regisseren.
 - Lokale regie is gebaat bij structurele institutionele versterking van steden zowel op vlak van bevoegdheden als middelen