

Brussel Stedenbouw & Erfgoed

Evaluatie van het overheidsbeleid met
betrekking tot wijkcontracten en duurzame
wijkcontracten

Eindverslag

April 2018

Uw contacten:

Michaël Van Cutsem
mvc@pro-te-in.be

Thomas Gayzal
thomas.gayzal@bdo.be

Valentijn Lissoir
Valentine.lissoir@bdo.be

Inhoudstafel

1.	Inleiding	4
2.	Herhaling van het doel van onze interventie	4
3.	Gehanteerde methodologie	6
4.	Achtergrond van de evaluatie	9
4.1.	De WC en DWC in een historisch perspectief	9
4.2.	Hoe wordt een wijkcontract opgebouwd?	14
4.2.1.	Vorbereidende fase, ontwikkelingsfase genoemd (een jaar)	14
4.2.2.	Uitvoeringsfase en implementatiefase	16
4.2.3.	Fase van opvolging en manifestatie van de effecten	17
5.	Plaatsbeschrijving	18
5.1.	Reikwijdte van de evaluatie	18
5.2.	Verzameling van gegevens	19
5.2.1.	Gebuurde bronnen	19
5.2.2.	Beoordeling van de mate van volledigheid van de informatie	20
5.3.	Analyse van de gegevens	21
5.3.1.	Classificatie van de operaties	21
5.3.2.	Verklarende woordenlijst van categorieën	24
5.3.3.	Opbouw van de ID-fiche	27
5.4.	Transversale analyse van de gegevens	32
5.4.1.	Algemene inlichtingen	32
5.4.2.	De budgettaire middelen	33
5.4.2.1.	De begrotingsvastleggingen	33
5.4.2.2.	Vereffening van de budgetten	35
5.4.3.	De besteding van de budgettaire middelen	37
5.4.4.	Productie van woningen	39
5.4.5.	Infrastructuur	42
5.4.6.	Openbare ruimten	43
5.4.7.	Sociaaleconomisch	45
5.4.8.	Milieudimensie	47
5.4.9.	Participatie	49
5.5.	Conclusies in verband met het eerste deel	51
6.	Organisatorische analyse	52
6.1.	De rol van de actoren	52
6.2.	Administratief beheer van het systeem	53
6.3.	Administratieve lasten en optimaliseringsgebieden	55
7.	Evaluatie	60

7.1.	Het evaluatiekader.....	60
7.2.	De interventielogica	61
7.3.	Evaluatievragen.....	65
7.4.	Antwoord op de evaluatievragen	67
7.4.1.	Evaluatie van de relevantie van de WC/DWC	67
7.4.2.	Evaluatie van de coherentie van de WC/DWC.....	89
7.4.3.	Evaluatie van de doeltreffendheid van de WC/DWC	103
7.4.4.	Evaluatie van de doeltreffendheid van de WC/DWC	123
7.4.5.	De systemische impact	136
8.	Het nieuwe landschap van de stedelijke herwaardering	150
9.	Aanbevelingen.....	155

1. Inleiding

Dit document is het **evaluatierapport van het overheidsbeleid met betrekking tot wijkcontracten en duurzame wijkcontracten** gezien over een periode van 10 jaar, van januari 2007 tot januari 2017. Het is als volgt opgebouwd:

- een herhaling van het doel en het kader van onze interventie;
- de gevolgde methodologie;
- een korte herhaling van de historische context van de WC/DWC;
- de vorderingsstaat van de WC/DWC per 15 december 2017;
- de evaluatievragen;
- de geformuleerde aanbevelingen.

Dit verslag maakt het voorwerp uit van een samenvatting in PowerPoint-formaat die bij dit document gevoegd werd. Voor elk wijkcontract werd er ook een ID-fiche als bijlage toegevoegd met de belangrijkste informatie over het contract.

2. Herhaling van het doel van onze interventie

Sinds 1993 werd er met de wijkcontracten (of WC) - die in 2010 duurzame wijkcontracten (of DWC) werden - een stadsvernieuwingsbeleid ontwikkeld, uitgevoerd en geïmplementeerd door middel van vierjarenprogramma's. Jaarlijks stelt de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, afhankelijk van de beschikbare financiële middelen, een lijst op van de wijken die in aanmerking komen voor een wijkcontract. Daartoe wordt rekening gehouden met de verwaarloosde staat van gebouwen en openbare ruimten in de wijk, wordt de aanwezigheid van leegstaande gebouwen en braakliggende terreinen of slecht uitgeruste woningen in kaart gebracht en wordt gebruikgemaakt van sociaaleconomische indicatoren. Doorheen de tijd zijn de WC/DWC zo uitgegroeid tot het belangrijkste instrument van het stadsvernieuwingsbeleid in Brussel.

Gelet op de evolutie van de behoeften en de uitdagingen van het Brussels grondgebied beslisten de politieke actoren in 2016 om dit stadsvernieuwingsbeleid volledig te herzien door nieuwe instrumenten in te voeren (Stadsbeleid en CSV) als aanvulling op de oude wijkcontracten. Ze werden samengebracht in één enkel wetgevingsinstrument en hebben tot doel één coherent en gestructureerd beleid te ontwikkelen.

Na de wijziging van het regelgevend kader wenste de Brusselse Regering een evaluatie te laten uitvoeren van de wijkcontracten die afgesloten werden tussen januari 2007 en januari 2017 om na te gaan of de verwachte doelstellingen ermee gehaald werden. Met dat doel voor ogen werd de onderneming BDO aangesteld om deze werkzaamheden uit te voeren.

Tegen deze achtergrond richt de evaluatie zich op de analyse:

- van de tussen 2007 en 2017 uitgevoerde wijkcontracten;
- van de algemene en specifieke richtsnoeren;
- van de normatieve evolutie van de ordonnanties inzake stadsvernieuwing en hun geschiktheid voor de behoeften en de evolutie van de wijken; en
- van het ondersteuningsbeleid voor WC/DWC.

Hiertoe werden zes evaluatiecriteria vastgesteld om de mate van succes van het overheidsbeleid te beoordelen.

Deze zes criteria luiden als volgt¹:

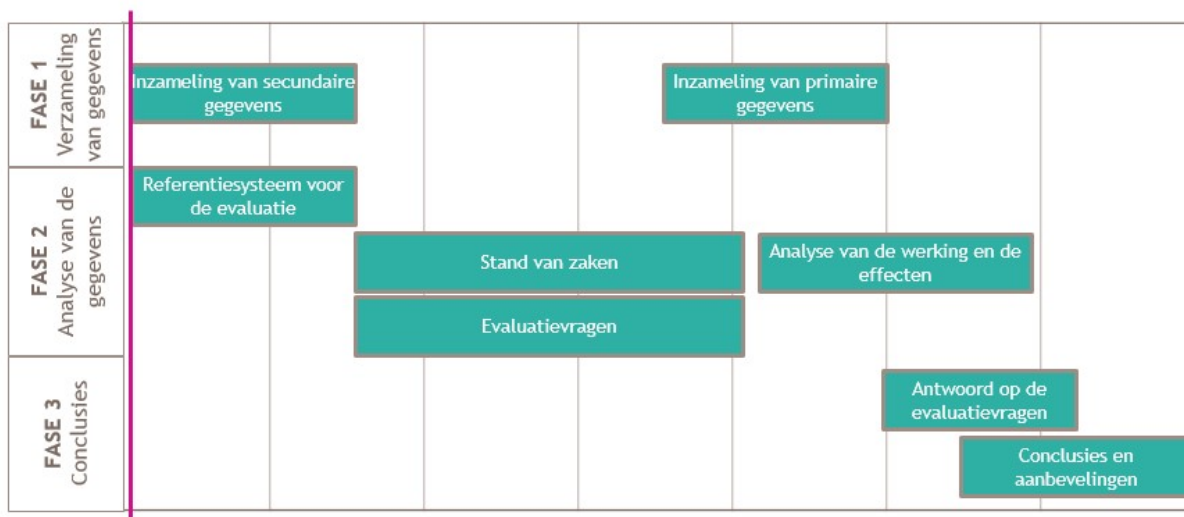
- *de relevantie*: om de geschiktheid van de beleidsdoelstellingen en de theorie achter de actie aan de behoeften van de samenleving en het programma te toetsen;
- *de coherentie*: niet alleen om de onderlinge afstemming te rechtvaardigen van de verschillende niveaus van doelstellingen van het programma en de geschiktheid van de geïmplementeerde middelen, maar ook om de coherentie na te gaan tussen de uitdagingen, de regelgevende en organisatorische voorzieningen en de uitgerolde menselijke en financiële middelen;
- *de effectiviteit*: om te beoordelen of de eigen effecten van het beleid in overeenstemming zijn met de gestelde doelen;
- *de doelmatigheid*: om de behaalde resultaten te analyseren in het licht van de omvang van de gemobiliseerde financiële middelen;
- *de duurzaamheid*: om het vermogen te beoordelen om hulpbronnen in de loop van de tijd te mobiliseren, alsook het vermogen om op huidige en toekomstige uitdagingen te reageren;
- *de systemische impact*: om de neveneffecten (onverwachte effecten), de algemene gevolgen van het beleid enz. te bepalen.

Ons rapport geeft een analyse van de implementatie van de WC/DWC voor de series 11 tot en met 13 (WC) en 1 tot en met 6 (DWC).

¹ Punt 2.2.2 van het bestek betreffende deze opdracht

3. Gehanteerde methodologie

De werkmethode is gestructureerd in drie fasen: gegevensverzameling, gegevensanalyse en de conclusiefase. Deze fasen zijn onderverdeeld in een reeks onderling met elkaar verbonden stappen (groene kleur).



Als eerste stap is een inventarisatie gemaakt van de voortgang van de (duurzame) wijkcontracten binnen de door het lastenboek gestelde perimeter. Deze inventarisatie wordt gematerialiseerd door het aanleggen van een database die alle secundaire gegevens² verzamelt en structureert die ons ter beschikking worden gesteld. Daarnaast werden het evaluatiekader dat uit het referentiekader voor analyse (de interventielogica) bestond en de vragen die de toepassing van de in het bestek³ vastgestelde evaluatiecriteria mogelijk maakten, gespecificeerd.

Aan de hand van de voorlopige diagnose die op basis van deze eerste fasen werd geformuleerd, kon een eerste reeks vaststelling gedaan worden en konden de vragen worden geïdentificeerd, waarop de evaluatie een antwoord moet geven.

In een tweede fase organiseerden we zes workshops over respectievelijk sectorale en transversale thema's. In deze workshops kwamen enerzijds de gemeentelijke gesprekspartners van de WC/DWC en anderzijds de leden van de Directie Stadsvernieuwing samen.

De sectorale thema's

1. *De gebouwde omgeving (luik 1, 2 en 5inf⁴ van de WC/DWC)*: in deze workshop boog men zich over de met sociale woningen gelijkgestelde woningen of geconventioneerde woningen alsook over de infrastructuren die binnen het systeem gecreëerd werden. Dankzij de workshop konden de problemen aangekaart worden, waarop men in de verschillende fasen (productie, toezicht, beheer) stootte. Verder was

² Secundaire gegevens zijn gegevens die door anderen zijn verzameld en/of geanalyseerd. Het kan gaan om studies, officiële statistieken, databanken, enz.

³ Relevantie, coherentie, effectiviteit, efficiëntie, duurzaamheid en systemisch effect.

⁴ Luik 5inf verwijst naar de in het kader van de (D)WC ontwikkelde infrastructuren.

deze workshop ook bedoeld om na te gaan hoe rekening werd gehouden met de specifieke kenmerken van het wijkcontractinstrument (duurzaamheid, partnerschappen, ...) en de effecten ervan op de vastgoeddynamiek van de wijk.

2. *De openbare ruimte (luik 4):* het thema openbare ruimte ontwikkelt zich door middel van twee verschillende soorten activiteiten: zogenaamde eenmalige acties (wegen, verlichting, enz.) en activiteiten die gericht zijn op de ontwikkeling van een gemeenschappelijke ruimte. De deelnemers bespraken de prioriteiten op het gebied van openbare ruimte in het kader van de wijkcontracten en gingen daarbij in op de problemen in verband met projectontwikkeling (partnerschap? beperkingen?).

3. *De sociaaleconomische ontwikkeling (luik 5):* bij elk wijkcontract werd er geïnvesteerd in sociaaleconomische activiteiten. Het doel van de workshop was na te gaan hoe deze acties werden geselecteerd en aan welke partnerschappen de voorkeur werd gegeven, waarbij de nadruk werd gelegd op de effecten op korte en lange termijn voor de bevolking en de sociaaleconomische ontwikkeling van de wijken.

De transversale thema's:

4. *Het bestuur:* het wijkcontract is gebaseerd op een dynamisch partnerschap tussen gemeente en gewest. De workshop was bedoeld om de sterke en zwakke punten van dit partnerschap in kaart te brengen (administratieve lasten, wettelijke beperkingen, enz.). Aan de hand van dit thema kon ook de complementariteit worden besproken van de acties die via andere instrumenten van het overheidsbeleid worden ondernomen, en kon het hefboomeffect worden geanalyseerd dat wordt veroorzaakt door de uitvoering van een wijkcontract op het gemeentelijke grondgebied.

5. *De participatie:* participatie speelt een sleutelrol in de ontwikkeling van een wijkcontract. Het doel van deze workshop was inzicht te krijgen in de werking, de inzet en de impact van deze mobilisatie van burgers en verenigingen, alsook in de beperkingen die werden ondervonden om te voldoen aan de wettelijke vereisten inzake participatie.

6. *Het leefmilieu/de duurzaamheid:* het via de ordonnantie van 2010 geïntroduceerde duurzaamheidscriterium beïnvloedt de ontwikkeling van een wijkcontract. De workshop had tot doel de impact van de invoering van dit transversale thema op de verschillende korte-, middellange- en langetermijndoelstellingen van wijkcontracten te analyseren.

Elke workshop begon met een presentatie van het evaluatiekader en de interventielogica van het wijkcontractstelsel. In een tweede fase werden de eerste kwantitatieve resultaten met betrekking tot het behandelde thema gepresenteerd. We komen op deze bevindingen terug in de paragraaf 'Gegevensanalyse' in het tweede deel van dit rapport. In een derde stap werd er aan de deelnemers gevraagd een rooster⁵ in te vullen met een lijst van verklaringen ter illustratie van de evaluatiecriteria.

Voor elke stelling moest een keuze worden gemaakt:

- Helemaal niet akkoord;

⁵ De verschillende roosters die tijdens de workshops gebruikt werden, werden als bijlage bij dit document gevoegd.

- Eerder niet akkoord;
- Eerder akkoord;
- Helemaal mee eens.

De verschillende vragen werden vervolgens in een Excel-bestand ingevoerd om anoniem grafieken te verkrijgen die de meningen van de verschillende gesprekspartners samenvatten. De voor elke verklaring geprojecteerde grafieken boden ons de gelegenheid om in een vierde fase het debat over de prestaties van de (D)WC te openen.

Deze workshops stelden ons in staat om een gezamenlijke analyse te maken van de uitvoering en om te discussiëren over de verwachte effecten van (duurzame) wijkcontracten binnen de gemeenten.

En tot slot werd ook de laatste fase van de methodologie in praktijk gebracht. Met name de conclusiefase. Het doel hiervan was de kwantitatieve gegevens en de analyseresultaten van de werkgroepen te vergelijken tijdens interviews met regionale belanghebbenden. Concreet hebben we het dan over:

- Actiris;
- Atrium;
- Leefmilieu Brussel;
- Brussel Mobiliteit;
- Woningfonds;
- Brusselse Gewestelijke Huisvestingsmaatschappij.

Op 25 januari 2018 werd er ook een werkgroep georganiseerd rond de deelname aan de wijkcontracten, die Citytools, Renovas en Périferia samenbracht.

Na deze uitwisselingen werd het eindverslag afgerond.

4. Achtergrond van de evaluatie

4.1. De WC en DWC in een historisch perspectief

Het beleid van de wijkcontracten kwam tot stand in oktober 1993, vier jaar na de oprichting van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, met de goedkeuring van een ordonnantie houdende organisatie van de herwaardering van de wijken. In de afgelopen twee decennia werd met beleidsmaatregelen rond de renovatie van huizenblokken getracht een einde te maken aan een beleid dat bekend stond als verbrusseling en dat er vooral op gericht was de economische functies te accentueren ten nadele van de stedelijke functies en de sociale cohesie: *"Geboren als reactie op het planningsbeleid van de overheid doorheen de Golden Sixties, hekelen deze bewegingen het functionalisme, de stedenbouw naar Amerikaans voorbeeld, de brute ingrepen van bulldozers in de fysieke en sociale ruimte van de stad en de overheersing van grote economische belangen in het planningsbeleid. Zij pleiten niet alleen voor een stedelijke ontwikkeling op menselijke schaal en met meer respect voor het bestaande stedelijke weefsel, maar ook voor meer democratie in de besluitvormingsprocessen van stedelijke ontwikkeling."*⁶ Deze renovatieacties worden vervolgens door de Brusselse agglomeratie overgenomen tegen de achtergrond van een moeilijke dialoog, zowel met de gemeenten waarvan de 'postmoderne' stedelijke cultuur nog zwak is, als met de nationale overheid die sinds het einde van de Tweede Wereldoorlog een hoofdzakelijk utilitair stadsbeheer voerde. Een beheer ten koste van Brussel, het bedrijfsleven van de stad en haar demografische dynamiek. Met name vanuit het verenigingsleven ontstaat er een reactie die eerder gericht is op bescherming dan op vernietiging en inzet op herwaardering in plaats van het maken van winst.

De ontwikkeling van huizenblokken en geïsoleerde gebouwen ⁷blijft volgens waarnemers echter relatief zwak: in twintig jaar tijd blijken er een dertigtal acties ondernomen te zijn, waarvan een goed deel nog niet volledig werd voltooid. Deze ingrepen zijn *"te zwak in de openbare ruimte en door de ruimtelijke versnippering zijn de renovatie-inspanningen weinig zichtbaar. Het prioritaire interventiegebied voor herontwikkeling - de te beschermen en te renoveren zone (BRZ) - waarin privérenovatie eveneens wordt aangemoedigd, omvat zowel de kerngebieden van de oude verstedelijking als de voormalige dorpskernen van de gemeenten van de tweede kroon. Binnen deze zone omvatten de interventieperimeters hoogstens enkele eilanden, soms slechts één. De criteria voor de keuze van diezelfde perimeters zijn ook vaag: ze moeten betrekking hebben op "wijken waar de bevolking dreigt te worden verdrongen"*.⁸ De verwachte 20.000 woningen blijken uiteindelijk slechts 2.700 woningen te zijn. Aan het begin van de jaren negentig wordt ongeveer de helft van het woningbestand in de BRZ nog gekenmerkt door min of meer uitgesproken externe tekenen van verval.⁹

Op dat moment zijn de nog resterende uitdagingen al geïdentificeerd: participatie van gemeenten, financiering van grootschalige acties, efficiëntie in termen van woningbouw, aantrekkelijkheid van de wijk voor de bewoners, participatie van private actoren.

De eerste 'volwaardige' Gewestregering die uit de verkiezingen van 1989 voortkomt, leidt tot de tenuitvoerlegging van een meer gestructureerd beleid van stedelijke herwaardering, wat tot uiting komt in de tenuitvoerlegging van het instrument van de 'wijkcontracten'. De minister-

⁶ Françoise NOËL, "La politique de revitalisation urbaine: à la croisée de l'action urbanisitique et sociale", p.2.

⁷ Zie in het bijzonder het koninklijk besluit van 28 maart 1977 houdende organisatie van de woonkernvernieuwing in het Brussels Gewest, Belgisch Staatsblad van 22 juni 1977 en het koninklijk besluit van 8 februari 1980 houdende organisatie van de vernieuwing van afzonderlijke onroerende goederen van de gemeenten en van het OCMW, Belgisch Staatsblad van 20 maart 1980.

⁸ Françoise NOËL, *op. cit.*, p.3.

⁹ FONDATION ROI BAUDOUIN, 1991, Etude cartographique des zones à protéger et à rénover de l'agglomération bruxelloise (dir.scient. NOËL, F.), Brussel.

president zal in zijn discours ook veeleer vanuit een zekere pedagogie en een meer holistische visie spreken, wanneer hij het over stadsbeleid heeft. Op die manier wil de nieuwe regering de overheidsinvesteringen in gediversifieerde partnerschappen structureren door middel van acties die gericht zijn op de meest achtergestelde wijken van een Gewest waar de sociaal-ruimtelijke dualisering tussen de centrale wijken en de tweede kroon steeds duidelijker wordt. Verder wil men ook werken aan identiteit en sociale cohesie, vanuit de stelling dat "renovatie niet alleen over bakstenen gaat, maar (ook) over mensen"¹⁰. Het concept van stadsvernieuwing wordt gelanceerd. Het beoogt de re-integratie van wijken en bevolkingsgroepen in een geïntegreerd, globaal proces ten dienste van de ontwikkeling van de regio. Ook wordt de nadruk gelegd op de noodzaak om programma's ter bestrijding van uitsluiting en acties op lokaal niveau op te zetten. Van participatie wordt onder meer werk gemaakt via de oprichting van Plaatselijke Commissies voor Geïntegreerde Ontwikkeling (PCGO). In 1997 worden de initiatiefwijken bovendien getest in bepaalde wijken waar er rellen waren geweest.

Al snel zal de kwestie van de zonering nauw verbonden raken met dit herwaarderingsbeleid. Vanaf 1995 en de eerste versie van het Gewestelijk Ontwikkelingsplan wordt de wens geuit om de middelen te concentreren binnen een prioritaire perimeter, bepaald op basis van indicatoren en die in eerste instantie de Perimeter voor verhoogde ontwikkeling van de huisvesting (PVOH) zal worden genoemd. Dit gebied zal tevens worden beschouwd als een prioriteit voor acties op het gebied van sociaal-professionele integratie, en zal ook gebruikt worden als verdeelsleutel voor investeringen uit het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO). Later zal het ook gebruikt worden als kader bij de tussenkomst van het Federaal Grootstedelijk Beleid. In de in 2002 goedgekeurde tweede versie van het GewOP zal het prioritaire interventiegebied worden bevestigd. De PVOH, die intussen Ruimte voor Versterkte Ontwikkeling van de Huisvesting en de Stadsvernieuwing (RVOHS) is geworden, zal de maatregelen ter bevordering van de renovatie door de particuliere sector intensiveren. Deze perimeter zal ook de perimeter zijn voor de interventie van de volgende wijkcontracten. Het zal vervolgens het Stadsvernieuwinggebied (SG) worden na goedkeuring van het GPDO, waarbij vanaf dan ook rekening gehouden wordt met sociaaleconomische criteria en criteria in verband met de kwaliteit en de ouderdom van gebouwen en woningen.

Gezien over de hele periode blijkt er voorts ook sprake van enige samenhang in de configuratie en de uitvoering van de wijkcontracten:

- een interventie-as met betrekking tot huisvesting;
- een of meerdere zwaartepunten die gericht zijn op de plaatselijke infrastructuur en de kwaliteit van de openbare ruimte, de voorzieningen;
- een as gericht op de lokale sociaaleconomische ontwikkeling;
- een transversale wil om de participatie aan te moedigen, met name van kansarme groepen.

En aan deze verschillende dimensies wordt in 2010 ook nog duurzaamheid toegevoegd, waarrond voornamelijk gewerkt zal worden op basis van milieu- en energiecriteriën.

¹⁰ BRUSSELSE HOOFDSTEDELIJKE RAAD, Onderwerp van ordonnantie - houdende organisatie van de herwaardering van oude wijken, Memorie van Toelichting, gewone zitting 1991-1992, 28 juli 1992. Document A-190/1-91/92.

Deze dimensies worden elders in het verslag nader uitgewerkt. Dat blijkt ook uit de hervorming die in 2010 werd doorgevoerd (nieuwe ordonnantie houdende organisatie van de stedelijke herwaardering) en die de wijkcontracten "duurzaam" maakt¹¹. Dit weerspiegelt de wens om het logische kader, de woordenschat van waaruit de nieuwe Regering in Brussel aan stadsvernieuwing wil doen, te actualiseren: er worden semantische verschillen gemaakt zoals weergegeven in het kadertje hiernaast: deze elementen zullen als leidraad dienen voor ons evaluatiewerk.

5 principes d'action pour
de nouveaux contrats de Quartiers Durables

1. De la **revitalisation** urbaine à la **résilience** urbaine
2. L'action **environnementale** au service de l'**urbain**
3. Prendre soin des **personnes** dans les **lieux** où elles vivent
4. Pas de **mixité** sociale sans **cohésion** sociale
5. De la **consultation** citoyenne à l'**empowerment** collectif

Zoals Françoise Noël opmerkt, hebben we gezien dat " [...] *zo geleidelijk de contouren van het stedelijke beleid bepaald worden, dat nu wordt gekenmerkt door de territorialisering van de interventies, het belang dat wordt gehecht aan het lokale, de transversaliteit van de acties en het partnerschap tussen de actoren. De Wijkcontracten zijn emblematisch voor dit nieuwe beleid.*"¹²

Deze contracten werden gekenmerkt door hun succes en hun pluralistische aanpak: sinds 1994 werden er 1.722 matige of gemiddelde huureenheden gebouwd of gerenoveerd, die we als volgt kunnen indelen: 685 eenheden met drie of meer slaapkamers, 618 eenheden met twee slaapkamers en 419 eenheden met één kamer of van het type 'flat'.¹³

Meer dan 60 programma's werden intussen al voltooid en andere zijn nog volop in uitvoering.

Recentelijk, meer bepaald in september 2016, keurde het Brusselse Parlement een nieuwe ordonnantie goed, dit keer in verband met beleidsmaatregelen op het vlak van stadsvernieuwing. Het meervoud is hier op zijn plaats, aangezien de hervorming tot doel heeft om te zorgen voor een grotere samenhang tussen de verschillende instrumenten voor stedelijke herwaardering en het volgende in één tekst samen te brengen:

- de duurzame wijkcontracten;
- het kader van het stedelijke beleid, dat kort voordien werd overgeheveld van de federale regering en dat gebruikmaakt van de middelen die zijn overgedragen door de zesde staatshervorming op het vlak van Grootstedenbeleid;
- de hulpmiddelen in verband met geïsoleerde, verlaten en ongezonde gebouwen.

Bij deze hervorming werd bovendien ook een nieuw soort programma's ingevoerd, namelijk 'de stadsvernieuwingcontracten'.

De hervorming van 2016 betekent, naast de wens om instrumenten te integreren en een geïntegreerd stadsbeleid tot stand te brengen, een kleine en een grote breuk.

¹¹ Het beeld is afkomstig uit de document : « 5 principes d'action pour de nouveaux contrats de Quartiers Durables », Kabinet van Evelyn Huytebroeck, 1^{er} oktober 2010.

¹² Françoise NOËL, *op. cit.*, p.6.

¹³ Deze cijfers zijn afkomstig uit de DSV-database.

De kleine breuk heeft alles te maken met het feit dat specifieke acties op het hele regionale grondgebied kunnen worden uitgevoerd. Het gaat hoofdzakelijk om acties die betrekking hebben op geïsoleerde gebouwen, ongezonde en verlaten gebouwen en de aantasting van de openbare ruimte, die een - territoriale - uitbreiding vormen van bepaalde maatregelen van het voormalige Grootstedenbeleid. Voor het saldo van de resterende acties, met name de renovatieprogramma's, zal daartoe een nieuw stadsvernieuwingsgebied afgebakend worden, dat de Zone voor Stedelijke Herwaardering genoemd zal worden en waarvan de perimeter zal evolueren op basis van bepaalde indicatoren. De zone in kwestie zal daarbij minstens aan het begin van elke legislatuur worden bijgewerkt. De stedelijke herwaardering blijft dus hoofdzakelijk gericht op het gebied waar de behoeften objectief gezien het grootste zijn.

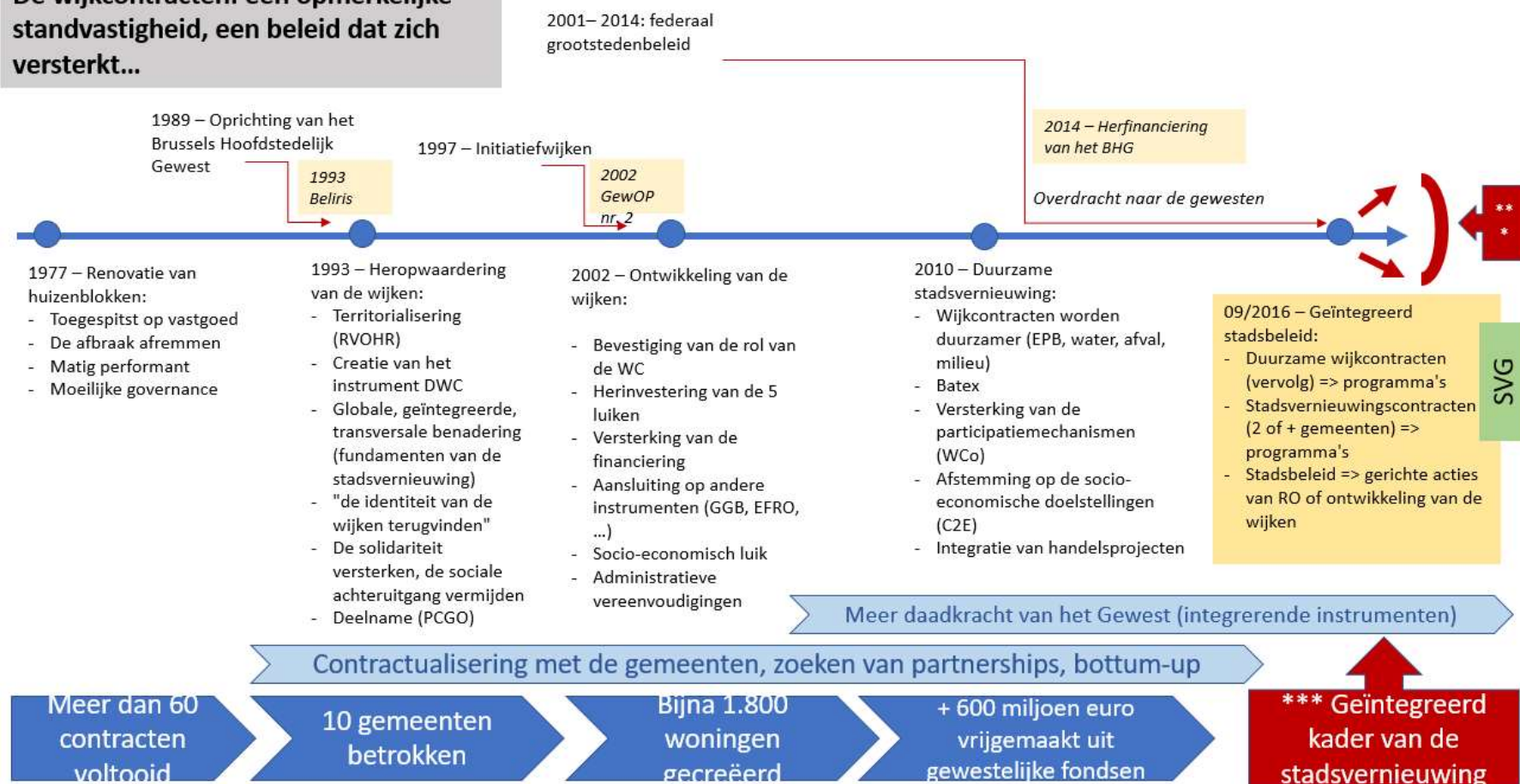
De grote breuk heeft ten slotte betrekking op de activering van de stadsvernieuwingscontracten voor intergemeentelijke perimeters. Het doel van de SVC is vergelijkbaar met dat van de DWC. De DWC zullen zich echter in de eerste plaats richten op vastgoedacties die betrekking hebben op met sociale woningen gelijkgestelde woningen, lokale infrastructuur en commerciële en productieve ruimten, d.w.z. de eerste drie componenten van het te evalueren systeem (zie elders in dit verslag). De SVC hebben daarentegen als voornaamste voorwerp acties op het vlak van de bouw of renovatie van openbare ruimten of infrastructuur van het stadsnetwerk. Deze kunnen een grotere reikwijdte hebben. De breuk zit ook in de uitvoering: terwijl het opstellen van de DWC toevertrouwd blijft aan de gemeenten, zullen de SVC opgesteld moeten worden door de Regering met de hulp van het Brusselse Planningsbureau. Het is dus de Brusselse regering die deze programma's uitvoert en implementeert, in samenwerking met de gemeenten en de verschillende gewestelijke, pararegionale en federale actoren (via Beliris, Infrabel en NMBS).

Het stadsbeleid (SB) zal uit een reeks stadsvernieuwingsacties op lokaal niveau bestaan met als relatief brede doelstelling het bestrijden van het gevoel van onveiligheid. Hierdoor zal dit beleid ook kunnen inzetten op territoriale inrichtings- of ontwikkelingsacties in de wijken.

Het is in dit kader dat de evaluatie plaatsvindt, zowel om de balans op te maken van de WC en de DWC tussen 2007 en 2017 als om te wijzen op de aanpassingen die overwogen moeten worden in het licht van de opties die de nieuwe hervorming biedt. Het volgende diagram toont de belangrijkste elementen van deze contextualisering in een tijdslijn die de verschillende belangrijke momenten in de uitvoering van wijkcontracten markeert.

Contextualiseringsschema van het beleid inzake wijkcontracten/duurzame wijkcontracten:

De wijkcontracten: een opmerkelijke standvastigheid, een beleid dat zich versterkt...



4.2. Hoe wordt een wijkcontract opgebouwd?

Het (duurzame) wijkcontract bestaat uit twee of drie fasen, afhankelijk van het type activiteit dat wordt uitgevoerd: een voorbereidingsfase, een uitvoeringsfase en een implementatiefase (voor vastgoedacties), die ook de periode is waarin de verwachte effecten van het wijkcontract zich voordoen.

Er zij op gewezen dat fase 1 en 2 bijzonder krap zijn in verhouding tot de nagestreefde doelstellingen. Dit is zowel interessant als de belangrijkste uitdaging van de WC/DWC: bijzonder gespannen voorbereidings- en implementatietermijnen.

Laten we deze fasen in detail analyseren:

4.2.1. Voorbereidende fase, ontwikkelingsfase genoemd (een jaar)

Het initiatief met betrekking tot het wijkcontract wordt genomen op gemeentelijk niveau na een jaarlijkse oproep tot kandidaatstelling door het Gewest. Deze voorbereidingsfase wordt gelanceerd door de kennisgeving van de Regering van haar keuze dat een gebied op het grondgebied van de gemeente voor steun in aanmerking komt.

Het is dan aan de gemeente om een basisdossier op te stellen. Hier hebben we het dan in feite over een studie om de bestaande situatie in kaart te brengen, prioriteiten vast te stellen en een reeks prioritaire acties in operationele termen te beschrijven. Vaak wordt de gemeente bij de voorbereiding van dit dossier bijgestaan door een studiebureau dat enkele maanden (10 maanden volgens de voorschriften, maar in de praktijk 9 maanden of nog minder, gelet op de tijd die nodig is voor de aanstelling van een studiebureau) de tijd heeft om voor een basisdossier of zelfs een ontwerpprogramma te zorgen, zodat er voldoende tijd overblijft voor overleg en besluitvorming.

De basisstudie van een (D)WC bestaat uit:

- een beschrijving van de bestaande feitelijke situatie, met inbegrip van een verklaring over de fysieke toestand van de wijk;
- een beschrijving van de bestaande juridische situatie, met inbegrip van bijzondere bestemmingsplannen, stedenbouwkundige voorschriften en aangevraagde vergunningen;
- een thematische analyse in de vorm van een diagnose van de sociaaleconomische situatie (de term 'vitaliteit' wordt eveneens gebruikt) van de buurt;
- een lijst van prioriteiten die bij de ontwikkeling van het programma moeten worden uitgevoerd.

Deze basisstudie wordt samengesteld tijdens de eerste vier tot vijf maanden van het jaar. Daarna volgt de ontwerpfase van het programma.

In het programmaontwerp worden alle uit te voeren acties uitvoerig beschreven. Dit is een belangrijk document, aangezien een actie absoluut opgenomen moet zijn in het definitieve programma om uitgevoerd te kunnen worden. Het programmaontwerp omvat:

- een plan van de perimeter, met de locatie van de verschillende activiteiten;
- een verwijzing naar de gesubsidieerde openbare en particuliere vastgoedacties van de afgelopen tien jaar;

- een lijst van de bij de verschillende werkzaamheden betrokken gebouwen met vermelding van de staat waarin zij zich bevinden;
- een beschrijving van de te verrichten aankopen en de uit te voeren werkzaamheden voor elke verrichting;
- een richtschema waarin de aard van de activiteiten en het jaarlijkse tijdschema voor de uitvoering ervan worden gespecificeerd;
- een beschrijving van de maatregelen ter begeleiding van het sociaaleconomisch luik;
- een financieel plan opgesteld over een periode van 4 jaar (+ 2 jaar);
- een verslag over de situatie en de ontwikkeling van de vastgoedmarkt, samen met maatregelen om speculatie met grond en onroerend goed te voorkomen;
- in voorkomend geval, een programma voor de bescherming van het erfgoed.

Het basisdossier en het ontwerpprogramma moeten vóór het einde van de tien voorgeschreven maanden klaar zijn voor een openbaar onderzoek dat vijftien tot dertig dagen duurt en waarvan de resultaten in het document moeten worden opgenomen.

Dit analyse- en programmeringsproces gaat gepaard met een participatief proces en een besluitvormings- en raadgegingsproces.

Wat het **participatieproces** betreft, moet het de gemeente (en het ontwerp bureau) in staat stellen zich te voeden met de behoeften van de bewoners en actoren van de wijk: de mensen die wonen, werken en de wijk frequent bezoeken. Deze doelgroepen worden sinds 2010 samengebracht in **algemene wijkvergaderingen** en vergaderingen van **lokale commissies**, voorheen PCGO (voor Plaatselijke Commissie voor Geïntegreerde Ontwikkeling) en wijkcommissies genoemd.¹⁴ Terwijl de algemene wijkvergaderingen openstaan voor alle actoren van de wijk, worden de wijkcommissies op vrijwillige en evenwichtige basis samengesteld en zijn ze onderworpen aan een huishoudelijk reglement. Deze bijeenkomsten zijn een plaats van informatie, interpellatie en discussie tussen de bewoners van de wijk, de gemeente, het Gewest en de verschillende actoren van het district en/of de operatoren die het programma uitvoeren. Zij zijn geen plaats van beslissing. Wijkcommissies zijn ook plaatsen voor debat en co-constructie. Zij brengen advies uit over het programma en houden toezicht op de uitvoering van alle projecten. Er zijn gewoonlijk drie tot vier algemene vergaderingen per jaar en evenveel vergaderingen van lokale commissies, waarbij het hele proces met een meer 'klassiek' openbaar onderzoek eindigt. Deze formele momenten gaan vaak gepaard met complementaire acties om de toe-eigening te bevorderen: bezoeken ter plaatse, informatieve of feestelijke activiteiten, thematische vergaderingen, ongeadresseerd drukwerk, ...

De laatste algemene vergadering is van bijzonder belang, omdat het de resultaten van de onderhandelingen presenteert als een van de producten van het besluitvormingsproces (zie hieronder). Het is soms een delicaat moment, omdat arbitrages en beslissingen worden genomen op basis van andere criteria dan die welke de participatieve dynamiek en de co-constructie van intenties met de bewoners bepalen.

Het **besluitvormingsproces** situeert zich hoofdzakelijk op gemeentelijk niveau, voordat het aan het einde van het voorbereidingsjaar wordt afgestemd met de regionale regering en de administratie. Drie momenten zijn belangrijk:

¹⁴ De transitie gemaakt door de stadsvernieuwingsordonnantie van 2010 tussen PCGO en wijkcommissie wil de participatiegeest van het (D)WC versterken door de burger vanaf de ontwikkelingsfase van het programma bij de zaak te betrekken. De wijkcommissie beschikt ook over meer instrumenten en autonomie om burgerparticipatie aan te moedigen.

- Na de ontvangst van de kennisgeving van de keuze van de weerhouden perimeter moet de gemeente zich organiseren om voor elke overheidsopdracht een adviesbureau aan te wijzen en het participatieproces te valideren door de algemene wijkvergadering en de wijkcommissie samen te brengen. De wijkcommissie bestaat uit bewoners van de perimeter, vertegenwoordigers van lokale verenigingen, winkeliers en overheden (Gewest, gemeente, Franse Gemeenschapscommissie, VGC, enz.). De bewoners die deel uitmaken van de wijkcommissie, worden verkozen op de eerste Algemene Wijkvergadering. De werking van de wijkcommissie/PCGO is vastgelegd in een huishoudelijk reglement. In een preferentieel schema benoemt de gemeente ook intern een projectleider om het WC/DWC in goede banen te leiden.
- Na 7 tot 9 maanden moet het college de basisstudie en het ontwerp van programma voor het openbaar onderzoek goedkeuren. Dit programma wordt eveneens uiterlijk de laatste dag van de tiende maand na de kennisgeving ter goedkeuring aan de Regering voorgelegd. De elementen van het openbaar onderzoek zijn via de werkzaamheden van een Overlegcommissie in het programma geïntegreerd.¹⁵
- De regering beslist dan binnen de zestig dagen over de goedkeuringsaanvraag en stuurt haar beslissing naar de gemeente. Deze kennisgeving omvat budgettaire en programmatische wijzigingen die vertaald werden in een besluit tot toekenning van subsidies aan de begunstigen. Daarop wordt het project een programma en kan de uitvoeringsfase beginnen.

4.2.2. Uitvoeringsfase en implementatiefase

De algemene termijn voor de uitvoering van een WC/DWC is vier jaar (uitvoeringsfase). Deze periode wordt met twee jaar verlengd om de laatste werkzaamheden (implementatiefase) te voltooien. Dit is een maximumtermijn, zowel voor huisvestingsacties als voor acties die verband houden met het opzetten of versterken van wijkinfrastructuren en -faciliteiten. De uitvoering van sociale initiatieven is beperkt tot de periode van vier jaar. De termijn voor acties die verband houden met de openbare ruimte, wordt daarnaast zelfs met twee jaar verkort, als de begunstigde houder is van een zakelijk recht ten opzichte van het betrokken goed of de beheerder is van de te herkwalficeren openbare ruimte.¹⁶

Het proces is daarom relatief strak en weinig flexibel. Er wordt echter met nadruk op gewezen dat het programma in het tweede jaar van de uitvoering kan worden gewijzigd om rekening te houden met onvoorspelbare acties bij de aanvang of om de geprogrammeerde acties aan te passen aan onzekerheden of valkuilen, bijvoorbeeld met betrekking tot de toegang tot de grond of de gebouwen. Zonder daarbij echter het vaste begrotingskader te verlaten. Deze programmawijzigingen worden aan de burgers meegedeeld.

In deze periode volgen de deelnemende instanties (PCGO/wijkcommissie en algemene vergadering) de voortgang van de verschillende activiteiten immers op. De gemeente moet ook minstens 2 (voor iedereen toegankelijke) algemene wijkvergaderingen per jaar organiseren en dat buiten de schoolvakanties.

¹⁵ De Overlegcommissie onderzoekt de opmerkingen die tijdens het openbaar onderzoek geformuleerd werden en nodigt eenieder uit om gehoord te worden, alvorens advies uit te brengen. Deze Commissie werd opgericht in het kader van de wetgeving inzake plannen en stedenbouwkundige vergunningen. Het is dan ook een commissie waarin de openbare instellingen vertegenwoordigd zijn, anders dan in de participerende organen die verband houden met de WC/DWC.

¹⁶ Besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 27 mei 2010 tot uitvoering van de ordonnantie van 28 januari 2010 houdende organisatie van de stedelijke herwaardering, Brussels Hoofdstedelijk Gewest, art. 14

De LCGO/wijkcommissie moet elk jaar advies uitbrengen over het administratief en financieel verslag van de activiteiten die er in het kader van het sociale gedeelte ontplooid werden. De vertegenwoordigers van de inwoners, de economische wereld, de scholen en de verenigingen moeten dus de omwonenden op de hoogte houden van elke activiteit en de PCGO/wijkcommissie op de hoogte brengen van alle verzoeken in verband met deze activiteiten.

Overeenkomstig de wetgeving inzake ruimtelijke ordening zullen de belangrijkste acties onderworpen worden aan een openbaar onderzoek, waarbij nieuwe informatie- en overlegstappen ondernomen kunnen worden.

4.2.3. Fase van opvolging en manifestatie van de effecten

Zodra de activiteiten zijn uitgevoerd, heeft het WC/DWC zijn effect: de woningen vinden huurders, de infrastructuur wordt gebruikt, de bewoners hebben geprofiteerd van de sociaaleconomische acties die er ondernomen werden, de openbare ruimte is verbeterd, enz. Deze effecten worden in de volgende paragraaf over de interventielogica behandeld.

Het punt dat hier moet worden benadrukt, is het toezicht op en het beheer van de activiteiten. Alle investeringen die in het kader van een WC/DWC worden gedaan, stoppen immers niet zodra de activiteit is afgerond. De gemeente erft een 'rijkere' situatie dan voorheen en ziet zich geconfronteerd met beheers- en controlekosten die nodig zijn om de duurzaamheid van de effecten te waarborgen. Als onderdeel van een evaluatie van de langetermijneffecten van de WC/DWC houden we rekening met deze opvolgingsfase, met name bij het definiëren van de evaluatievragen. Zijn deze kosten hoog, houdbaar, verwacht? Zijn de verwachte effecten duurzaam in de tijd? We zullen proberen licht te werpen op deze minder gestructureerde opvolgingsfase qua overheidsoptreden.

5. Plaatsbeschrijving

Het eerste deel van de evaluatie had tot doel de kwantitatieve gegevens over de wijkcontracten te analyseren om een overzicht van het huidige systeem te krijgen.

Concreet bestond deze fase uit het verzamelen en structureren van de kwantitatieve gegevens op basis waarvan de eerste voorlopige bevindingen geformuleerd konden worden. Dankzij de analyse van deze eerste gegevens konden er ook toelichtende hypothesen en vragen naar voren geschoven worden, die tijdens de raadplegingsfase van de actoren (werkgroepen) genuanceerd zouden kunnen worden.

Daartoe werd er een databank over de bedoeling en de uitvoering van elk programma opgezet. Alvorens de structuur ervan toe te lichten, dient eerst kort te worden gewezen op het doel van de evaluatie.

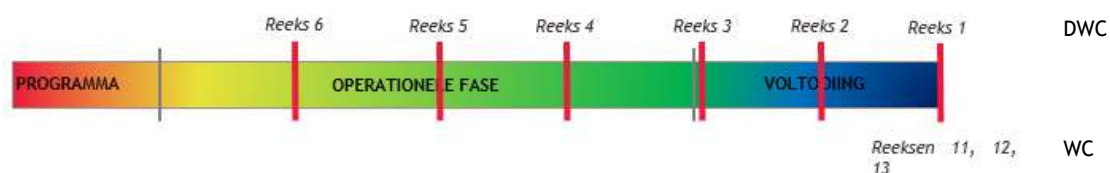
5.1. Reikwijdte van de evaluatie

De evaluatie heeft betrekking op wijkcontracten die tussen januari 2007 en januari 2017 gesloten werden, d.w.z. 12 wijkcontracten en 22 duurzame wijkcontracten. Deze wijkcontracten zijn opgedeeld in een reeks programma's met elk een eigen lanceringsjaar. De verschillende geëvalueerde programma's zijn opgesplitst in acht reeksen van vier wijkcontracten en één reeks van twee wijkcontracten die tijdens deze periode jaarlijks werden gelanceerd.¹⁷

Elk wijkcontract doorloopt drie belangrijke fasen, namelijk de uitwerking, de uitvoering en de voltooiing. Elke fase heeft een looptijd:

- één jaar voor de uitwerking;
- vier jaar voor uitvoering;
- en ten slotte twee jaar voor de voltooiing van de ondernomen werkzaamheden.

De geanalyseerde wijkcontracten bevinden zich dus op verschillende belangrijke momenten van hun evolutie, afhankelijk van het jaar waarin ze van start gegaan zijn.



Het informatieniveau dat voor elk (D)WC beschikbaar is, varieert naargelang de status ervan. Er zijn momenteel weinig gegevens beschikbaar voor sommige wijkcontracten, met name voor reeks 6, namelijk de duurzame wijkcontracten Biestebroeck en Voorplein-Morichar.

Bovendien evolueerde het stadsvernieuwingsbeleid ook tussen 2007 en 2017 door middel van nieuwe wetgevingsteksten:

- de ordonnantie van 7 oktober 1993 houdende organisatie van de stedelijke herwaardering en haar uitvoeringsbesluit van 27 mei 2010 ter vervanging van de ordonnantie van 7 oktober 1993 houdende organisatie van de herwaardering van de wijken en haar uitvoeringsbesluit van 3 februari 1994;

¹⁷ Zie bijlage 2.

- de ordonnantie van 6 december 2012 tot wijziging van de ordonnantie van 28 januari 2010 en de Brusselse Huisvestingscode;
- de ordonnantie van 6 oktober 2016 houdende organisatie van de stedelijke herwaardering en haar uitvoeringsbesluit van 24 november 2016.

Deze wijziging van de regelgeving heeft het met name mogelijk gemaakt om in 2010 het concept van duurzaamheid in te voeren en zo duurzame buurtcontracten tot stand te brengen. De evaluatie concentreert zich daarom op twee verschillende concepten (buurtcontracten en *duurzame* buurtcontracten), met verschillende rechtsgrondslagen maar een breed gedragen basis:

- Wijkcontracten: reeks 11 tot en met 13;
- Duurzame wijkcontracten: reeks 1 tot en met 6.

Met deze twee elementen (voortgang en reglementaire basis) werd rekening gehouden bij de uitgevoerde kwantitatieve analyse om te komen tot een objectieve beoordeling van elk wijkcontract.

5.2. Verzameling van gegevens

5.2.1. Gebruikte bronnen¹⁸

De evaluatie vergde een uitgebreide gegevensverzameling om per operatie de intenties en verwezenlijkingen van de verschillende wijkcontracten te kunnen reconstrueren.

De volgende documenten werden geraadpleegd om de databank voor kwantitatieve analyse op te zetten. Deze werden ter beschikking gesteld door de Directie Stadsvernieuwing:

- de databank van de Directie Stadsvernieuwing;
- de basisprogramma's die zijn opgenomen in de basisdossiers die door de aangewezen studiebureaus werden opgesteld;
- de verslagen aan de Regering;
- de programmawijzigingsrapporten die ter goedkeuring voorgelegd werden aan de minister belast met Stadsvernieuwing;
- de beschikbare eindafrekeningen (voor de reeks 11 tot en met 13).

Wat de gekozen methodologie betreft, werd besloten de databank van de administratie als 'werkbasis' te gebruiken. Met dat doel voor ogen werd er een extractie van de huidige databank van de DSV verricht in de vorm van een Excel-bestand. Tegelijkertijd werden de verslagen aan de regering geanalyseerd ter aanvulling van de intentiegegevens, die met name voor de reeks 11 tot en met 13 betrekkelijk onvolledig bleken. Aanvullend op de gegevensextractie werd er een transversale uitlezing van de basisdossiers (fase 3) uitgevoerd, opdat de aard van het project vastgesteld zou kunnen worden, zodat de activiteit op coherente wijze kon worden ingedeeld.

Vervolgens werd aan de gewestelijke dossierbeheerders gevraagd de ontbrekende gegevens aan te vullen, voornamelijk wat de voltooiing betreft. Het einddoel was te beschikken over de meest recente informatie over de lopende wijkcontracten.

¹⁸ De bronnen die bij de evaluatie zijn aangeboord, zijn te vinden in punt 7 van dit document

Ten slotte werd voor elk wijkcontract een ID-fiche opgesteld en naar de gesprekspartners belast met de (D)WC bij de gemeenten gestuurd. Dit om te kunnen bevestigen dat de gesynthetiseerde informatie een weerspiegeling vormt van de projecten die daadwerkelijk uitgevoerd werden in het kader van het (D)WC.

5.2.2. Beoordeling van de mate van volledigheid van de informatie

Onderstaande tabel toont de mate van volledigheid van de informatie over de verwezenlijkingen van elk wijkcontract dat onder het toepassingsgebied van de evaluatie valt.

	volledigheidsgraad tussen 90% en 100%
	volledigheidsgraad tussen 70% en 90%
	volledigheidsgraad onder 70%

In de laatste kolom (voltooid) wordt aangegeven of de informatie werd nagekeken en ingevuld door de dossierbeheerder die verantwoordelijk is voor het wijkcontract. De tabel werd voor het laatst bijgewerkt op 15 december 2017.

		Realisaties				
		Huisvesting	Infrastructuur	Openbare ruimten	Socio-economische acties	Energieprestatie
11 WC	Fontainas					OK
11 WC	Westoovers					OK
11 WC	Roodhuis					OK
11 WC	Lemmens					OK
12 WC	Roupe					X
12 WC	Sint-Antonius					X
12 WC	Sluis - Sint-Lazarus					X
12 WC	Navez - Portaels					OK
13 WC	Cinema-Bellevue					X
13 WC	Vroege Groenten					
13 WC	Park - Alseberg					X
13 WC	Scepter					OK
1 DWC	Kanaal-Zuid					X
1 DWC	Masui					OK
1 DWC	Helmet					OK
1 DWC	Liedekerke					OK
2 DWC	Scheut					OK
2 DWC	Bloemenhof					
2 DWC	Koekelberg					OK
2 DWC	Wijnheuvelen - Josaphat					OK
3 DWC	Leopold II					OK
3 DWC	Koningin-Vooruitgang					X
3 DWC	Albert					OK
3 DWC	Bosnië					OK
4 DWC	Maalbeek					?
4 DWC	As Leuven					OK
4 DWC	Passer					
4 DWC	Bockstael					
5 DWC	Jonction					OK
5 DWC	Jacht - Gray					
5 DWC	Zinneke					OK
5 DWC	Abdij					X
6 DWC	Biestebroek					OK
6 DWC	Voorplein					OK

Van de 34 wijkcontracten werden er tussen 18 september en 10 oktober 2017 20 door de dossierbeheerders beoordeeld en afgewerkt. Wijkcontracten met een kruis (X) zijn wijkcontracten waarbij de zaakvoerder afwezig is (8).

Er kunnen enkele opmerkingen worden gemaakt:

- het merendeel van de projecten op het gebied van 'openbare ruimten' werd uitgevoerd door BELIRIS; de Directie Stadsvernieuwing beschikt niet over informatie over de resultaten;

- de sociaaleconomische gegevens, voornamelijk in termen van realisaties op het gebied van opleiding en professionele integratie, worden niet vermeld (90%);
- een verandering van dossierbeheerder binnen hetzelfde wijkcontract leidt tot een verlies van informatie;
- logischerwijs is de databank relatief vollediger voor wijkcontracten met een eindafrekening. Aangezien de eerste contracten voor duurzame wijken nog in de afrondingsfase verkeren, zijn sommige resultaten nog niet bekend.

De validatie van de ID-fiche door de gemeenten werd opgevolgd met een gelijkaardige tabel. Na goedkeuring van de gemeenten werd de databank op **15 januari 2018** afgesloten.

5.3. Analyse van de gegevens

5.3.1. Classificatie van de operaties

Vóór 2010 werden de operaties in het kader van de wijkcontracten georganiseerd per basisdossierdeel. Na de invoering van de nieuwe ordonnantie die voor een transversale aanpak pleitte, werden deze per project gegroepeerd. Elk programma bevat ook een specifiek en innovatief proefproject op het vlak van milieu dat pilootproject wordt genoemd.

Om deze onderverdeling in de ontwerpfase te kunnen behouden, werd voor elke operaties een invoercode gecreëerd. Deze is als volgt samengesteld:

- de initialen van het betrokken wijkcontract;
- de initialen van de naam van het project of deel (vóór 2010);
- het door de gemeente in het kader van het basisprogramma toegekende actienummer¹⁹.

Voorbeeld: LEO-SA-1.1.: deze operatie maakt deel uit van het wijkcontract 'Rond Leopold II' (LEO) en wordt ondernomen in het kader van het pilootproject Saintelette (SA). Het actienummer ervan in het kader van het wijkcontract is 1.1.

Eenmaal geïdentificeerd, werd de operatie gekwalificeerd aan de hand van een gemeenschappelijke sleutel²⁰ die toegang geeft tot de wijkcontracten en de duurzame wijkcontracten. Met uitzondering van het begrip duurzaamheid behouden wijkcontracten voor en na 2010 immers een gemeenschappelijke basis, waarbij drie categorieën van operaties worden bevoordeeld, namelijk:

- vastgoedacties (huisvesting en infrastructuur);
- operaties voor de herwaardering van de openbare ruimte;
- operaties ter bevordering van de sociale en economische heropleving op lokaal niveau.

Deze categorieën zijn onderverdeeld in subcategorieën om een extra nauwkeurigheidsniveau te krijgen. Deze typologie is ontwikkeld op basis van een volledige inventaris van de operaties die tussen 2007 en 2017 ondernomen werden. Het doel was een beperkt aantal subcategorieën te identificeren voor de classificatie van alle uitgevoerde operaties. In de onderstaande tabel worden de verschillende gecreëerde categorieën en subcategorieën toegelicht:

¹⁹ Opmerking: de actienummers kunnen tijdens wijziging en/of bij definitieve vereffening aangepast worden. Met het oog op de algemene samenhang worden de nummers van het basisdossier (basisprogramma) gebruikt.

²⁰ Deze toegangssleutel stemt overeen met de voornaamste interventiedomeinen.

Categorie	Definitie	Sub-categorie	Definitie
Huisvesting (H)	Operaties om de huisvesting binnen de vastgestelde perimeter te handhaven, te doen toenemen of te verbeteren	HA	Productie van met sociale woningen gelijkgestelde woningen
		HB	Productie van geconventioneerde woningen
Infrastructuur (I)	Operaties die gericht zijn op de ontwikkeling van alle vaste installaties die collectief ter beschikking worden gesteld van de wijkbewoners	IA	Creatie of renovatie van plaatselijke infrastructuren
		IB	Creatie en/of renovatie van commerciële infrastructuren
Openbare Ruimte (OR)	Operaties om voor het publiek toegankelijke stedelijke ruimten te herwaarderen	ORA	Herwaardering van de stedelijke ruimte door specifieke ingrepen (verlichting, wegen, beplanting)
		ORB	Herwaardering van de stedelijke ruimte met het oog op het creëren, renoveren en/of ontwikkelen van collectieve ruimten
Sociaal en economisch (SE)	Sociale maatregelen ter verbetering van het welzijn van de bevolking	SEA	Hulp bij de professionele herinschakeling door middel van opleiding/begeleiding bij het zoeken naar werk
		SEB	Verbetering van de leefomgeving en de kwaliteit van het gebouw door renovatieondersteunende activiteiten
		SEC	Specifieke acties die worden ondernomen om de ontwikkeling van wijkcontracten te waarborgen
		SED	Ondersteuning van de ontwikkeling van de lokale economie
		SEE	Onderneming van acties ter bevordering van de cohesie en de sociale integratie in de wijk

Coördinatie (CA)	Coördinatie- en communicatieacties die nodig zijn voor het goede verloop van het project	
Reserve (R)	Zogenaamde niet-prioritaire operaties	
Geassocieerd (ASS)	Operaties die buiten het wijkcontract om worden ontwikkeld, maar die profiteren van het hefboomeffect dat ervan uitgaat.	

In het onderstaande hoofdstuk komen we terug op de verschillende subcategorieën door opnieuw een niet-exhaustieve lijst te maken van de operaties waaruit ze bestaan.

5.3.2. Verklarende woordenlijst van categorieën

In de verklarende woordenlijst worden de verschillende categorieën en subcategorieën geïdentificeerd en toegelicht door hun aard te specificeren. We zullen ingaan op de gemaakte beslissingen met betrekking tot de classificatie van de gegevens voor elke categorie.

We hebben er ook voor gekozen om het vroegere luik 5 (infrastructuur en sociaaleconomisch) afzonderlijk te behandelen. Ook al is het sociaaleconomische aspect in de basis immers bedoeld als aanvulling op de ontwikkelde infrastructuur, toch worden veel sociaaleconomische acties tegenwoordig alleen of in de vorm van twee afzonderlijke acties ontwikkeld (bijvoorbeeld: de bouw van een kinderdagverblijf (infrastructuur) en de SPI-opleiding van twee verzorgers (sociaaleconomische actie, subcategorie 'sociale en professionele integratie'). Waar dit onderscheid niet duidelijk is, hebben we de door de DSV gemaakte categoriekeuze gevolgd.

a. **Huisvesting:** de categorie huisvesting omvat de activiteiten die gericht zijn op het creëren van een woning in het kader van het wijkcontract. Deze categorie is onderverdeeld in twee hoofdcategorieën:

- *De met sociale woningen gelijkgestelde woningen:* door de overheid (Stad/Gemeente) gerealiseerde woningen die ter beschikking gesteld worden van huishoudens met een gematigd inkomen
- *De geconventioneerde woningen:* woningen die in partnerschap met de particuliere sector gerealiseerd werden door de terbeschikkingstelling door de Stad/Gemeente van gronden tegen een lagere prijs dan de werkelijke waarde om het particulier initiatief te stimuleren. De voorwaarden en huurprijzen van de gesubsidieerde woningen worden bepaald door het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

Deze categorie omvat ook bepaalde soorten woningen, die zeldzamer zijn maar bestemd zijn om verder te worden ontwikkeld, zoals dienst- en groepswoningen ('Community Land Trust'). In het kader van deze analyse hebben we beslist om deze activiteiten te integreren in de hierboven vermelde categorieën (op basis van het vrijgemaakte budget) teneinde de aggregatie van gegevens te vereenvoudigen.

Voorts vestigen we tevens uw aandacht op het feit dat sommige activiteiten van gemengde aard (huisvesting en infrastructuur) om verschillende redenen niet individueel kunnen worden geïnterpreteerd. Enerzijds beschikken we niet over de respectieve gegevens van deze projecten (met name in termen van bruto-oppervlakte, budget, enz.) en anderzijds moet de gebouwde database de activiteit kwalificeren aan de hand van één en dezelfde categorie. Daarom hebben wij gekozen voor de door de DSV gekozen categorie.

b. **Infrastructuur:** de categorie infrastructuur (luik 5a) omvat projecten die opgezet worden om voorzieningen in de buurt te creëren/versterken. Er werden twee soorten infrastructuur geïdentificeerd:

- *De commerciële infrastructuur: infrastructuur die gericht is op de ontwikkeling van de commerciële activiteit van de wijk. Het betreft hier voornamelijk de terbeschikkingstelling/renovatie van commerciële benedenverdiepingen.*

- *De lokale infrastructuur: alle infrastructuur die geen commerciële activiteit als voornaamste bestemming heeft. De verschillende geïdentificeerde klassen luiden als volgt:*

- *Opleidingscentrum:* buitenschoolse ruimten, opleidingscentrum, educatief restaurant, professionele hotelruimte.
- *Sportcentrum:* creatie/uitbreiding van sporthallen en andere sportinfrastructuren (zwembad, enz.).
- *Vroege kindjaren:* bouw en terbeschikkingstelling van crèches, kinderdagverblijven en tijdelijke opvangstructuren.
- *Culturele ruimte:* cultuurhuis, cultureel centrum/culturele pool, theaterzaal, gemeenschappelijke lokalen en huis van sociale samenhang.
- *Huisvestingsloket:* een loket dat een aantal tips geeft over de renovatie van woningen en meer bepaald over de toegekende premies, informatie over sociale huisvesting, enz.
- *Tewerkstellingshuis:* het doel is de ondersteuning van de werkzoekenden te optimaliseren door de lokale werkinkwinkels voor professionele integratie, de opleidingsorganisaties, enz. samen te brengen op eenzelfde locatie.
- *Wijkwoningen:* bouw/renovatie van buurthuizen, wijkantennes en verenigingsgebouwen.
- *Jeugthuizen:* lokalen/jeugdantennes en huis voor het kind.
- *Mobiliteit:* terbeschikkingstelling van fietsenstallingen en parkeerplaatsen.
- *Netheid:* kleine containerparken, kringloopatelier en netheidsantenne.
- *Sociaal restaurant:* sociale horecazones en sociale restaurants.
- *Polyvalente zaal*
- *Gezondheid:* bouw van een ONE-centrum en een gezondheidshuis.
- *Uitrusting:* terbeschikkingstelling van een budget voor de uitrusting van de wijk, de aard van de uitrusting is niet bekend.
- *Overige:* omvat de operaties die vanwege hun specifieke aard niet geclassificeerd konden worden (aankoop en sloop van opslagplaatsen voor de bouw van sociaaleconomische apparatuur, enz.)

c. Openbare ruimten : de categorie 'openbare ruimten' omvat operaties die verband houden met de totstandbrenging en herinrichting van openbare ruimten. Er zijn twee subcategorieën geïdentificeerd :

- De specifieke operaties : zijn bedoeld om de stedelijke ruimte te herwaarderen door middel van plaatselijke maatregelen (klassen: verlichting, wegen, beplanting, moestuinen, stadsmeubilair). Wanneer een specifieke interventie betrekking heeft op meerdere van deze klassen, wordt dit een 'ontwikkelings'-operaties genoemd (bijvoorbeeld: wegen en straatmeubilair).
- De structurele operaties: herkwalificatie van stedelijke ruimte door creatie, renovatie en/of herinrichting van collectieve ruimten (groene ruimten, recreatieruimten, pleinen).

Voor het opzetten van specifieke/structurele operaties is in bepaalde gevallen een voorafgaande studie vereist. Om de aggregatie van de gegevens te vergemakkelijken, hebben we daarom een 'studie'-klasse gecreëerd, die is opgenomen bij de subcategorie 'specifieke operaties'.

d. **De sociaaleconomische acties:** gezien de diversiteit van de ondernomen sociaaleconomische acties is de sociaaleconomische categorie het meest complex om samen te voegen. Het doel van deze sociaaleconomische activiteiten is bij te dragen tot de sociale en economische heropleving van de wijk door lokale initiatieven te ondersteunen. Om deze categorie te analyseren, hebben we de voorkeur gegeven aan subcategorieën boven klassen.

- De activiteiten op het gebied van de 'socioprofessionele inschakeling': beogen hulp te bieden bij het zoeken naar werk. Dit zijn voornamelijk opleidingssessies rond duurzame ontwikkeling en coachingsessies voor werkzoekenden.
- De activiteiten 'verbetering van het levenskader': deze hebben de verbetering van het levenskader van de wijk en van de kwaliteit van het gebouw door middel van renovatieondersteunende activiteiten tot doel. Typische acties in deze subcategorie zijn: gevelverfraaiing (door artistieke projecten of de vergroening ervan), renovatiestimulering (door bewustmaking, financiële ondersteuning of acties voor het renoveren van woningen) en acties rond netheid (compostering en bewustmaking).
- De subcategorie 'specifiek voor de ontwikkeling van het wijkcontract': omvat de acties die ondernomen worden om het wijkcontract tot een goed einde te brengen. Het gaat hierbij vooral om communicatie- en voorlichtingsactiviteiten (buurtfeesten) en het ter beschikking stellen van participatieve budgetten. Onder deze categorie vallen ook herhuisvestingsactiviteiten.
- De subcategorie 'economische ontwikkeling': identificeert de sociaaleconomische maatregelen die gericht zijn op de ontwikkeling van de lokale economie. Dit zijn voornamelijk activiteiten die tot doel hebben om het imago van bedrijven te revitaliseren door het verfraaien van etalages en winkelramen of door het opzetten van studies om de mogelijkheid van de ontwikkeling van een bedrijventerrein te bestuderen.
- Activiteiten die onder de subcategorie 'sociale cohesie en dynamiek van de wijken' vallen: hebben tot doel de sociale integratie in de wijken te bevorderen en te ondersteunen. Dit omvat onderwijs-/opleidingsactiviteiten (schoolbegeleiding, bestrijding van schoolverzuim, enz.), sociale herinschakeling, acties om de uitwisseling tussen bewoners te stimuleren (discussiegroepen) alsook acties die burgers in staat stellen zich de wijk opnieuw toe te eigenen (identiteit van de wijk, herwaardering van het erfgoed).

Zelfs binnen de sociaaleconomische categorie kan het complex blijken om bepaalde acties bij de juiste categorie in te delen. Verscheidene acties kunnen immers per definitie tot twee subcategorieën behoren. Daarom besloten we om onze classificatie te baseren op het einddoel dat met de genomen maatregelen wordt nagestreefd.

Voorbeeld: een stedelijke kunstactie

SEB: dit is een actie om het leefmilieu te verbeteren

Uitzondering: als dit door kinderen en ouderen wordt gedaan om intergenerationele banden te creëren, is het een actie voor sociale cohesie (SEE).

e. Het begrip duurzaamheid: zoals hierboven uiteengezet, zijn de wijkcontracten die tussen 2007 en 2017 gesloten werden, gebaseerd op twee afzonderlijke verordeningen. De wijkcontracten werden immers duurzame wijkcontracten door de nieuwe ordonnantie van 28 januari 2010.

Daarom wordt bij elke operaties een bijzondere aandacht besteed aan de milieudimensie. In de programma's wordt deze kwestie in de verschillende onderdelen behandeld, maar wordt ook een specifiek en innovatief milieuproject (pilootproject) ontwikkeld.

De identificatie van dit criterium in de rapporten aan de Regering en in het basisdossier is complex. Omdat het criterium transversaal is, maakt het in feite niet het voorwerp uit van een herhaalde en duidelijke identificatie. Daarom hebben we ervoor gekozen om 'duurzaamheid' niet te definiëren als een aparte categorie, maar om duurzaamheidsindicatoren te identificeren binnen elk buurtcontract.

5.3.3. Opbouw van de ID-fiche

Voor elk wijkcontract dat in het kader van de evaluatie onder de loep werd genomen, werd er een geïndividualiseerde ID-fiche opgesteld. Dit met als doel om de gegevens samen te vatten aan de hand van sleutelindicatoren in de vorm van grafieken en tabellen. Elke als sleutel geïdentificeerde indicator wordt per categorie opgenomen en hieronder nader toegelicht.

Het leek ons ook belangrijk om de gegevens in de ID-fiches in drie fasen te behandelen: intentie, wijziging en implementatie.

A) Algemene inlichtingen

Het eerste deel bevat algemene informatie over het wijkcontract (naam, gemeente/stad, serie, datum van het vierjarige programma (uitwerkings- en uitvoeringsfase) en oppervlakte). Daarnaast werd er ook een kaart opgenomen. Deze geeft de perimeter van het wijkcontract aan.

Rechts van de kaart staat een ijkgrafiek. Deze grafiek belicht twee elementen: opgebruikt percentage van de toegekende middelen en gerealiseerd percentage van de voorziene acties. *Opgebruikt percentage van de toegekende middelen:* verbruikte/gewijzigde begrotingsmiddelen

Gerealiseerd percentage van de voorziene operaties: aantal voltooide acties/aantal geplande operaties (gewijz.)

Het doel van deze twee indicatoren is te kunnen nagaan in welke mate het wijkcontract al verwezenlijkt werd (begroting²¹ en uitgevoerde acties). Om dit te doen, wordt in elke fase (intentie²², wijziging²³, realisatie²⁴) de operatie gekwalificeerd:

- 'IN': de operatie maakt deel uit van de perimeter en wordt als prioritair beschouwd.
- 'OUT': de operatie maakt geen deel uit van de perimeter of wordt niet als prioritair beschouwd (reserve-activiteit (R), ingetrokken activiteiten, enz.).

²¹ Gezien de variabiliteit van de subsidies buiten het kader van het wijkcontract, is het percentage toegekende middelen dat opgebruikt werden, uitsluitend gebaseerd op de subsidies die zijn opgenomen in het budget van het wijkcontract.

²² Intentie: activiteiten die zijn opgenomen in het verslag aan de regering na de uitwerkingsfase.

²³ Wijziging: activiteiten die in het wijzigingsrapport zijn opgenomen.

²⁴ Realisatie: activiteiten die in de eindafrekening zijn opgenomen.

De status van de operatie varieert doorheen het proces, dat sterk afhankelijk is van externe factoren (onteigening, enz.).

Voorbeeld: BOS-P2-2.1c: de operatie 'woning Vorstsesteenweg 118' (onderdeel van het wijkcontract Bosnië dat deel uitmaakt van het project 'Renovatie van de bebouwing') heeft aan het begin van het programma een 'IN'-status. De onderhandelingen tussen de gemeente en de eigenaars hebben niet geleid tot de aanvaarding van een aanbod, de status wordt aangepast tijdens de wijzigingen in 'OUT'.

B) Begroting

Vervolgens wordt het budget voor elk wijkcontract gespecificeerd aan de hand van twee grafieken. Daarbij besloten we om de begroting als geheel te beschouwen, namelijk de begroting van het wijkcontract²⁵ en de begroting buiten het wijkcontract.²⁶

In de eerste grafiek nemen we per actor het budget op, waarvan het wijkcontract profiteert tijdens de drie sleutelfasen (intentie, wijziging, realisatie). Zoals hierboven aangegeven werd, wordt het budget buiten het wijkcontract om, ter ondersteuning van een operatie die wordt uitgevoerd in het kader van een wijkcontract of waarbij de volledige actie financieel wordt gedragen, eveneens vermeld wanneer de middelen in kwestie ter beschikking worden gesteld (in grijs).

Het budget van het wijkcontract (rood) wordt gedetailleerd per actor (gewest, gemeente en Beliris).

De tweede grafiek toont het relatieve aandeel van de verschillende componenten (huisvesting, infrastructuur, openbare ruimte, sociaaleconomische activiteiten en coördinatie) binnen de opgemaakte begroting²⁷.

Ter informatie: de 'intentie'-begroting stemt overeen met de bedragen in de tabel die als bijlage bij het verslag aan de Regering werd gevoegd, het zogenaamde prioritaire programma dat aan de Regering is voorgesteld. Het 'wijziging'-budget omvat de middelen van de programmawijziging.

De bedragen van de realisaties stemmen overeen met de door de Directie Stadsvernieuwing 'gedane en goedgekeurde' uitgaven. Deze bedragen vloeien rechtstreeks voort uit de eindafrekeningen, wanneer deze beschikbaar zijn.

C) De huisvestingsoperaties

Een van de strategische prioriteiten van wijkcontracten en duurzame wijkcontracten blijft het creëren van woningen. Deze worden onderverdeeld in twee subcategorieën, met sociale woningen gelijkgestelde woningen (HA) en geconventioneerde woningen (HB) (cf. Woordenlijst van categorieën).

We hebben voor deze categorie vier sleutelindicatoren geïdentificeerd:

- het aantal woningen;

²⁵ Door de recurrentie van de Beliris-middelen beschouwden we ze als een integraal onderdeel van het budget van het wijkcontract.

²⁶ Onder budget buiten het wijkcontract om verstaan we: de hieraan gekoppelde middelen die opgehaald werden na de invoering van het wijkcontract. Deze middelen kunnen van een andere aard zijn (publiek of privaat).

²⁷ De begroting voor het wijkcontract en de begroting buiten het wijkcontract om

- de oppervlakte per woning;²⁸
- de aard van de woning (nieuw/gerenoveerd);
- het huisvestingsbudget.

Tijdens onze kwantitatieve analyse kozen we ervoor om bepaalde indicatoren, zoals het koop- of huurkarakter van de gecreëerde woning, niet voor te stellen. We hebben namelijk gemerkt dat het type woning dat gekozen wordt (met sociale woningen gelijkgestelde woningen of geconventioneerde woningen) en de uiteindelijke bestemming van het onroerend goed (huur/koop) onderling verbonden zijn. Met sociale woningen gelijkgestelde woningen hebben uitsluitend een huurkarakter, in tegenstelling tot de geconventioneerde woningen die hoofdzakelijk koopwoningen zijn.

We hebben ook prioriteit gegeven aan de gemiddelde oppervlakte van de woningen boven het aantal kamers dat erin is opgenomen. De gemiddelde oppervlakte laat ons toe om één enkele indicator te hebben die informatie geeft over de aard van de doelgroep (groot gezin, alleenstaande, enz.).

D) De infrastructuuroperaties

De infrastructuur kan lokaal (IA) of commercieel (IB) zijn. Alle operaties worden ingedeeld in klassen (zie de verklarende woordenlijst van categorieën).

Voor deze categorie hebben we vier sleutelindicatoren geïdentificeerd:

- het aantal 'infrastructuur'-activiteiten dat per subcategorie is uitgevoerd;
- de gemiddelde oppervlakte van de infrastructuren per subcategorie;
- de aard van de infrastructuur (nieuw/gerenoveerd);
- het infrastructuurbudget (per klasse) en het totale gerealiseerde infrastructuurbudget.

E) De operaties inzake openbare ruimte

De categorie 'openbare ruimte' is onderverdeeld in twee subcategorieën. De eerste heeft betrekking op operaties die verband houden met specifieke tussenkomsten (wegenwerken, verlichting, beplanting, straatmeubilair en studies). De tweede heeft betrekking op de aanleg van groene, recreatieve of gemengde ruimten.

Voor deze categorie hebben we vier sleutelindicatoren geïdentificeerd:

- het aantal uitgevoerde operaties in verband met de openbare ruimte per subcategorie;
- de gemiddelde oppervlakte per subcategorie;
- de aard van de operaties op het gebied van 'openbare ruimte' per klasse;
- de begroting met betrekking tot de operaties op het gebied van de openbare ruimte per subcategorie.

Binnen de databank hebben we ook de acties 'openbare ruimten' geïdentificeerd die gericht zijn op het prioriteren/verbeteren van de zachte mobiliteit. Ook de aard daarvan is gespecificeerd (voetganger, fietser, openbaar vervoer). Op het (de) pictogram(s) waarvoor het doel van een zachte mobiliteit is geïdentificeerd, staat een (V).

²⁸ De bruto-oppervlakte per woning is gelijk aan de totale oppervlakte van de woningen/het aantal woningen.

Een deel van de operaties in verband met de openbare ruimte wordt verzorgd door andere publieke actoren (voorbeeld: BELIRIS). De Directie Stadsvernieuwing heeft weinig tot geen informatie over de uitvoering van deze operaties.

F) De sociaaleconomische acties

De categorie 'sociaaleconomische activiteiten' kent vijf subcategorieën. Daarom wordt elke sociaaleconomische actie in eerste instantie ingedeeld op basis van het gedragen project.

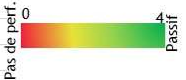
Vervolgens hebben we vijf sleutelindicatoren geïdentificeerd :

- het aantal 'infrastructuur'-activiteiten per subcategorie;
- de verdeling van de sociaaleconomische begroting per subcategorie;
- het aantal personen dat voor de uitvoering van dit project is aangeworven (in VTE);
- het aantal personen dat tijdens de gehele duur van het project is opgeleid;
- de doelgroep van deze activiteit (bewoners, werkzoekenden, kinderen, jongeren, handelaars, huurders/eigenaars, ouderen, sporters).

G) De milieudimensie

Zoals hierboven werd uiteengezet (zie de verklarende woordenlijst van de categorieën), werd elke activiteit transversaal geanalyseerd om het bestaan van een milieudimensie op te sporen op basis van de organieke ordonnantie van 2010.

Deze criteria worden geïdentificeerd en gekwantificeerd in het deel 'realisaties'. Zes thema's (gebaseerd op de reglementaire bepalingen) werden geïdentificeerd en vertegenwoordigd in de ID-fiche door een pictogram. Elk thema heeft één of meerdere sleutelindicatoren:

Pictogram	Thema	Indicator(en)
	De gemiddelde energieprestatie	Gemiddeld EPB ²⁹
	De energieproductie	m ² fotovoltaïsche panelen
	Het waterbeheer	Liters in tank Aantal activiteiten op het gebied van waterbeheer
	Het afvalbeheer	Aantal activiteiten op het gebied van afvalbeheer
	De biodiversiteit	Aantal activiteiten in verband met de biodiversiteit
	De vergroening	m ² groendak m ² moestuin Aantal bomen

²⁹ Gemiddeld EPB = som van de EPB's/aantal huisvestings- en infrastructuuractiviteiten

Waarschuwing aan de lezer

De onderstaande grafieken en tabellen zijn gebaseerd op gegevens die zijn verzameld bij de Directie Stadsvernieuwing en de begunstigde gemeenten. Deze gegevens zijn gebundeld in een Excel-tabel voor kruisanalyse.

Hier zijn de verschillende stappen die ondernomen werden om de gegevens te consolideren:

1. Gegevensextractie en gegevensclassificatie binnen het Excel-bestand;
2. Lezing van de basisprogramma's en invulling van de databank;
3. Verzending van de databank naar de dossierbeheerders voor validatie;
4. Integratie van de opmerkingen van de dossierbeheerders;
5. Realisatie van de ID-fiches;
6. Verzending van de ID-fiches naar de gemeenten voor nalezing;
7. Integratie van de door de gemeenten geformuleerde opmerkingen.

Ondanks deze talrijke uitwisselingen ontbreken er nog verscheidene gegevens die de verkregen resultaten kunnen beïnvloeden en benaderen. Wij raden de lezer daarom aan deze analyses met de gebruikelijke voorzichtigheid te benaderen.

5.4. Transversale analyse van de gegevens

Aan de hand van de gegevens die in de gegevensbank zijn opgenomen en door de verschillende actoren zijn geconsolideerd, kan een serie meer transversale vaststellingen worden geformuleerd, die in dit stadium in wezen beschrijvend zijn. In dit afsluitende deel presenteren en becommentariëren we verschillende geaggregeerde indicatoren op basis van de informatie in de ID-fiches.

De databank maakt drie analyseniveaus mogelijk op basis waarvan gegevens bestudeerd kunnen worden:

- de serie;
- het luik (type verrichting);
- de gemeente.

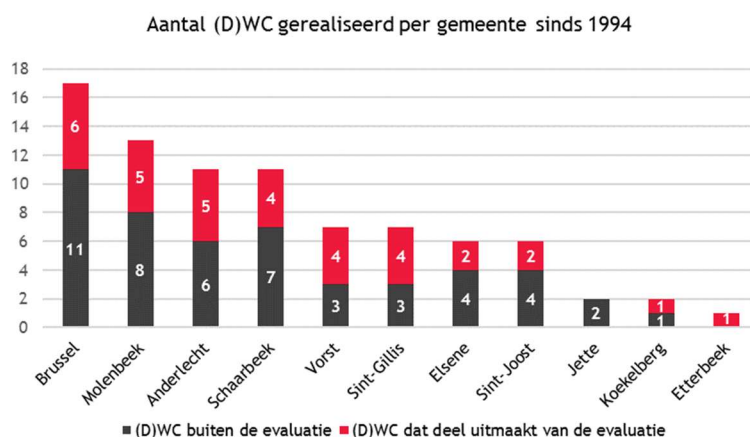
De indicatoren kunnen ook geanalyseerd worden in functie van het tijdsaspect van de gegevens (intentie, wijziging, resultaat).

In het tweede deel van het eindverslag zullen deze eerste kwantitatieve resultaten vergeleken worden met de kwalitatieve elementen die geïdentificeerd werden in de werkgroepen en bij de gesprekken met de verschillende regionale stakeholders om de evaluatievragen te beantwoorden.

5.4.1. Algemene inlichtingen

Tussen 1994 en 2017 werden er 83 wijkcontracten gesloten, waarmee geleidelijk aan een groot deel van het RVOHR-gebied bestreken kon worden. De verrichte evaluatie heeft betrekking op 34 van deze wijkcontracten, verdeeld in negen afzonderlijke series.

Onderstaande grafiek toont het aantal wijkcontracten per gemeente. Zoals de grafiek laat zien, werden er voor sommige gemeenten meer WC/DWC afgesloten dan andere: Koekelberg, Etterbeek en Jette waren slechts één à twee keer begunstigde, Brussel-Stad 17 keer en Anderlecht en Molenbeek respectievelijk 11 en 13 keer. Het rode deel specificeert het aantal wijkcontracten dat in dit verslag wordt geëvalueerd.



Deze algemene informatie laat ons toe om de respectieve plaats van elke gemeente in deze evaluatie visueel weer te geven.

5.4.2. De budgettaire middelen

5.4.2.1. De begrotingsvastleggingen

De 34 wijkcontracten waarop de evaluatie betrekking heeft, vertegenwoordigen een overheidsinvestering (gemeentelijk, gewestelijk, federaal) van meer dan 770 miljoen euro. Bij dit bedrag komt nog een particuliere financiering van 15 miljoen euro.

De gewestelijke en gemeentelijke initiële financiering werkt dus als een hefboom: voor een geïnvesteerd bedrag van 1 miljoen euro zou de gemiddelde aanvullende financiering (publiek en privaat) 750.000 euro bedragen. In de onderstaande analyse worden de financieringstypen gedetailleerd: gewestelijk, gemeentelijk, federaal (Beliris), privaat en ander publiek.

- **Tussen 2007 en 2008 neemt de gewestelijke financiering** doorgaans toe om zich vervolgens te stabiliseren op ongeveer 43 miljoen euro per serie. Ondanks de getoonde stabiliteit daalt het relatieve aandeel van de gewestelijke financiering in de totale financiering echter van 60% vóór 2010 tot 40% na 2010.
- **De financiering van de gemeenten** is variabel. Dit wordt namelijk sterk beïnvloed door de gemeente Brussel-Stad, die binnen elke onderzochte serie, met uitzondering van de serie 13 en 3, een wijkcontract heeft. De Stad vult het gewestelijke budget systematisch aan met een gemiddelde gemeentelijke financiering van 12 miljoen euro per WC/DWC, wat meer is dan het minimumbedrag dat nodig is als gemeentelijke interventie³⁰.

	Gewest	Gemeente	BELIRIS	Andere	Privépartners
11	35.918.930 €	15.792.506 €	12.500.000 €	2.787.837 €	808.125 €
12	43.756.046 €	17.244.209 €	10.810.350 €	- €	3.375.150 €
13	43.594.648 €	5.193.202 €	11.000.000 €	551.591 €	4.262.516 €
1	43.736.470 €	15.941.283 €	10.669.188 €	36.218.651 €	4.977.254 €
2	43.600.000 €	18.319.654 €	12.000.001 €	19.389.710 €	1.012.500 €
3	43.700.000 €	3.490.034 €	12.500.000 €	50.384.461 €	- €
4	43.900.000 €	12.744.701 €	12.500.000 €	70.082.581 €	- €
5	43.699.600 €	13.294.914 €	12.500.000 €	52.552.473 €	- €
TOTAAL	341.905.694 €	102.020.502 €	94.479.538 €	231.967.304 €	14.435.545 €

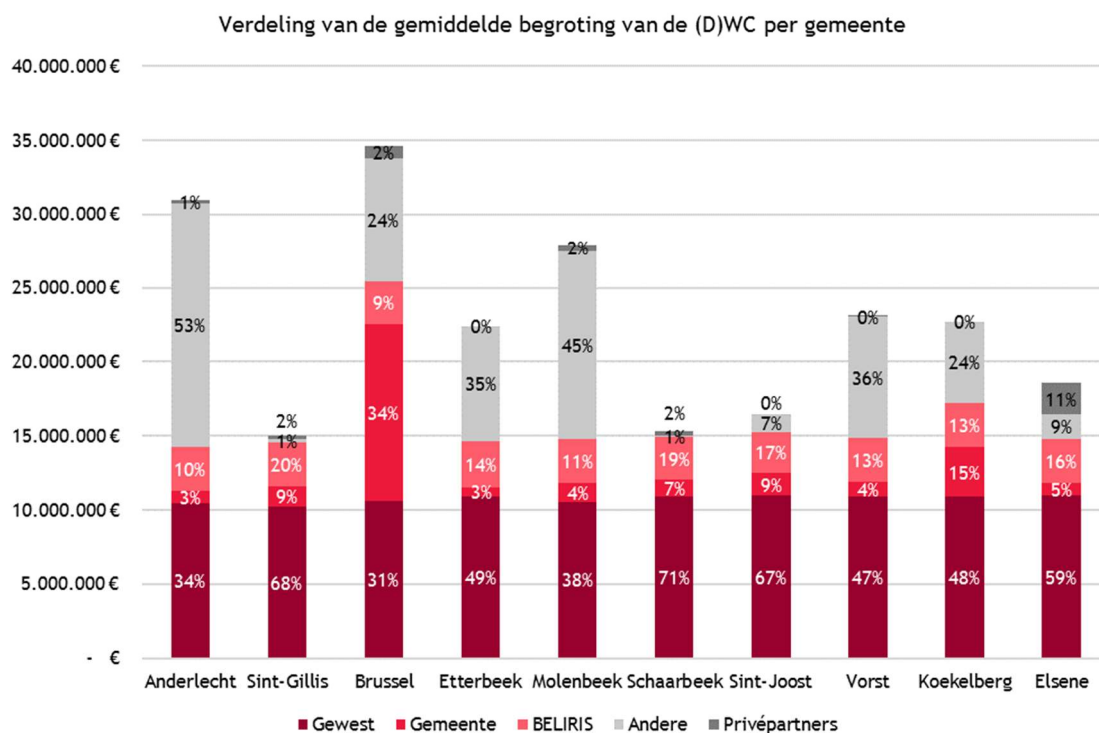
- **De financiering van Beliris** wordt gebruikt als aanvulling op de gewestelijke en gemeentelijke financiering. Deze bedraagt gemiddeld 12 miljoen euro per serie van 4 (D)WC.
- **De financiering door 'andere'** omvat de financiering die men van andere overheidsorganen verkreeg (Franse gemeenschapscommissie, VGC, VIPA, CityDev, enz.). Het aandeel van deze 'andere'-financiering steeg bij de invoering van de duurzame wijkcontracten in 2010. In feite werden de gemeenten er in het kader van de DWC toe gebracht om complexere projecten te ontwikkelen (voorbeelden: pilootprojecten), waarvoor medefinancieringsmogelijkheden nodig waren (met name via de 'kinderdagverblijf'-plannen en de gemeentelijke sportinfrastructuur (BPB)).

³⁰ Ordonnantie van 28 januari 2010 houdende organisatie van de stedelijke herwaardering, art. 12

- **De particuliere financiering** blijft daarentegen minimaal en neemt af naarmate de series vorderen. Het relatieve aandeel van deze laatste vorm van financiering in de totale financiering blijft marginaal (gemiddeld >5%). Het omvat over het algemeen het gedeelte 'beleggers' in luik 2.

Zoals hierboven uiteengezet, zou het wijkcontract het mogelijk maken op te treden als mobilisator van publieke (andere financiering) en private middelen. Dankzij deze extra financiering kon het gemiddelde budget voor wijkcontracten verdubbeld worden van 15 miljoen euro (2007) tot 30 miljoen euro in 2016.

Dit budget verschilt echter van gemeente tot gemeente. De grafiek geeft een beeld van de verdeling van de begroting volgens de financieringsbron (gewest, gemeente, andere publieke en private actoren). Aan de hand van de kleurcodes kunnen we het WC/DWC-budget in rode (BHG, gemeente, Beliris) en grijze tinten (financiering buiten de WC/DWC om, verwijzend naar de extra middelen die gemobiliseerd werden) onderverdelen.



Uit de grafiek blijkt dat de gemeenten die meerdere wijkcontracten wisten af te sluiten (Brussel-Stad, Molenbeek, Anderlecht), erin slaagden om meer middelen te mobiliseren. Dit is zowel een effect van de overgang van WC naar DWC als een potentieel effect van de opgedane ervaring.

Voor haar WC (Bockstael, Masui) onderscheidt de Stad Brussel zich door voor een zeer sterke gemeentelijke tegenhanger te zorgen, van dezelfde grootorde als de gewestelijke investering. Bijgevolg vertegenwoordigen de programma's een investeringsbedrag dat drie keer hoger ligt dan het oorspronkelijke bedrag (tussen 40 en 50 miljoen dollar voor de DWC).

Dit bevestigt ook dat, daar waar WC minder dan 10% extra financiering mobiliseerden, sommige DWC tot 50% meer financiering mobiliseerden. Dit is een zeer interessante concretisering die

de noodzaak aantoonde van cofinanciering voor complexe projecten die in het kader van de DWC worden ontwikkeld.

5.4.2.2. Vereffening van de budgetten

Zoals hierboven vermeld, bevinden de 34 bestudeerde wijkcontracten zich in verschillende maturiteitsstadia, afhankelijk van het jaar van hun lancering. Voor de analyse van de vereffening van de budgetten werd daarom beslist om ons te buigen over de wijkcontracten waarvoor een definitieve afrekening beschikbaar is. Dit zijn wijkcontracten die van vóór 2008 dateren, met name de serie 1 tot 11 (1994 tot 2007).

Het is ook interessant om het bedrag van de vastlegging en het bedrag van de vereffening te vergelijken, enerzijds per serie en anderzijds per gemeente (vereffeningsratio)³¹. De gegevens werden verstrekt voor serie 1 tot en met 11 van de wijkcontracten. In deze tabel worden dus hoofdzakelijk de wijkcontracten geanalyseerd die niet onder de evaluatie vallen, aangezien de geëvalueerde wijkcontracten dit maturiteitsstadium nog niet hebben bereikt.

Reeks	Vastl.	Vereff.	Ratio
Reeks 1	29.751.503 €	25.157.924 €	85%
Reeks 2	20.037.728 €	16.805.667 €	84%
Reeks 3	20.029.794 €	17.662.981 €	88%
Reeks 4	25.037.544 €	20.981.881 €	84%
Reeks 5	25.037.243 €	20.541.429 €	82%
Reeks 6	25.000.000 €	24.436.733 €	98%
Reeks 7	25.000.000 €	23.591.819 €	94%
Reeks 8	25.000.000 €	23.805.870 €	95%
Reeks 9	30.000.000 €	27.821.912 €	93%
Reeks 10	36.000.000 €	33.134.704 €	92%
Reeks 11	35.982.576 €	28.582.938 €	79%

Sinds 1994 is de vereffeningratio gestegen van 85% (1994) naar 92% (2006), behalve voor serie 11 (2007) waarin het wijkcontract Lemmens in Anderlecht een neerwaartse impact heeft op het seriegemiddelde (vereffeningratio van 53%). De voorlopige resultaten van de eerste ronde van contracten voor duurzame wijken lijken deze trend te bevestigen (zie tabel p36).

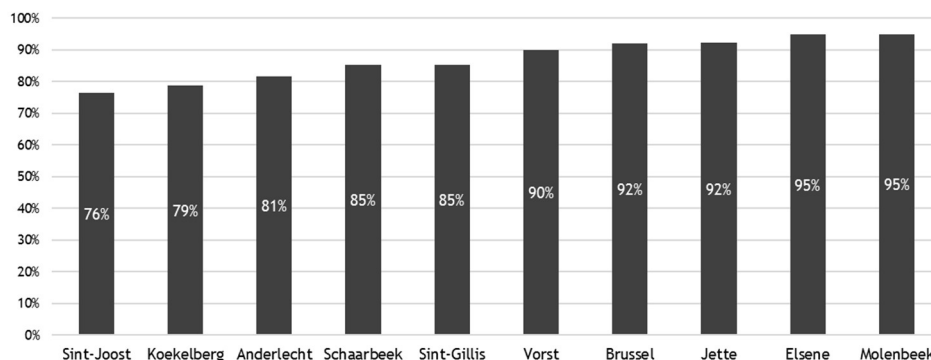
Deze verbetering van het vereffeningpercentage van het (D)WC in de loop van de tijd kan enerzijds verklaard worden door de ervaring van de verschillende gemeenten doorheen de series en anderzijds door de wijzigingen in de regelgeving die werden aangebracht om de subsidiëring van de wijkcontracten te vergemakkelijken en te controleren, zoals de wijziging/aanpassing van de onteigeningsprocedure.

Onderstaande grafiek toont de liquidatieratio per gemeente. Dit varieert met 20% tussen de gemeenten Molenbeek (95%) en Sint-Joost (76%).

Het vereffeningpercentage van de wijkcontracten uitgevoerd binnen de gemeente Sint-Joost varieert van 59% voor het wijkcontract 'Groenstraat' tot 90% voor het wijkcontract 'Meridiaan van Brussel'.

³¹ De cijfers in deze tabel zijn afkomstig uit het document 'Tabel van de gesloten WC-dossiers' van de DSV.

Vereffeningsratio van de wijkcontracten (1994 tot 2007)



Dezelfde oefening werd uitgevoerd voor de geëvalueerde wijkcontracten, waarvoor ook een eindafrekening bestaat ³². Hierna volgt een overzicht van de verkregen vereffeningspercentages in tabelvorm:

Naam van	Gemeente	Reeks	Vereffeningsg
Wijkcontract Cinema-Bellevue	Molenbeek	13	100%
Wijkcontract Park-Alsemberg	Sint-Gillis	13	85%
Wijkcontract Vroege Groenten-Luttrebrug	Vorst	13	91%
Wijkcontract Scepter	Elsene	13	86%
Wijkcontract Sluis-Sint-Lazarus	Molenbeek	12	91%
Wijkcontract Navez-Portaels	Schaarbeek	12	98%
Wijkcontract Sint-Antonius	Vorst	12	90%
Wijkcontract Rouppe	Brussel	12	59%
Wijkcontract Fontainas	Sint-Gillis	11	75%
Wijkcontract Westoever	Molenbeek	11	95%
Wijkcontract Roodhuis	Brussel	11	93%
Wijkcontract Lemmens	Anderlecht	11	55%

Het vereffeningspercentage van de subsidies bedraagt gemiddeld 90%. Voor twee wijkcontracten gold er een lager percentage: het wijkcontract 'Lemmens' van de gemeente Anderlecht en het wijkcontract 'Rouppeplein' van de Stad Brussel. De activiteiten konden om verschillende redenen niet worden uitgevoerd (faillissement van een aannemer, problemen met de sanering van percelen, op de bewaarlust ingeschreven gebouw, enz.).

Het gebruik van de begrotingsmiddelen is dus met name afhankelijk van het vermogen van de gemeente om te anticiperen op de aan de ontwikkeling van de actie verbonden risico's en om deze risico's over de verschillende acties te spreiden.



Wijkcontract 'Rouppeplein'³³

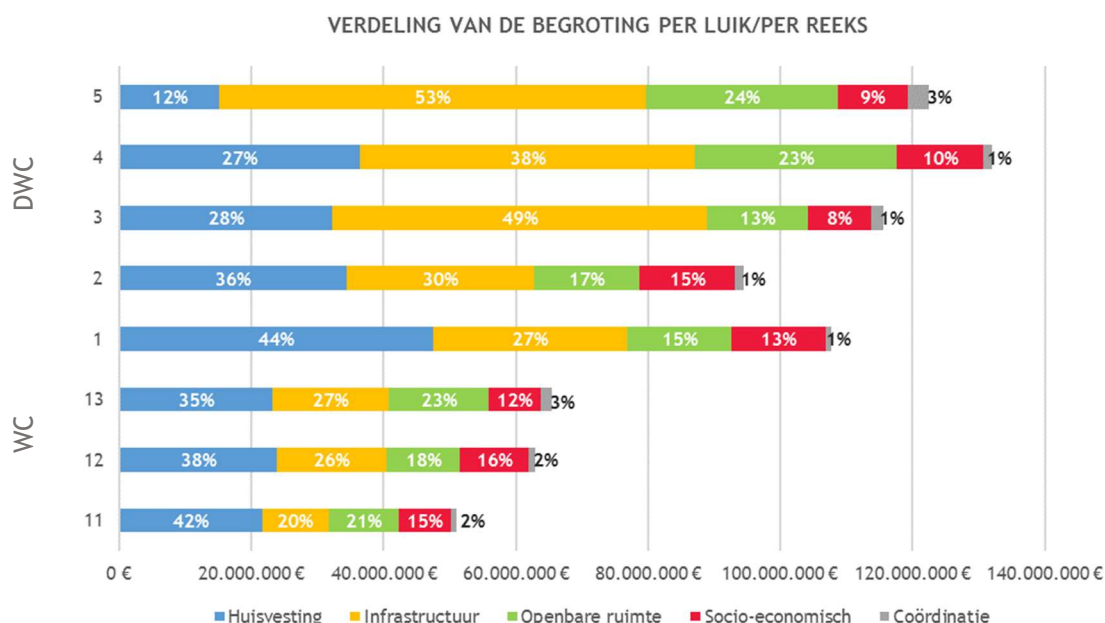
Het wijkcontract 'Rouppeplein' werd opgezegd en de vastgoedoperatie te Van Helmontstraat 53 werd stopgezet. Alleen al voor deze operatie was er 2,8 miljoen euro uitgetrokken. Dit bedrag kon slechts in zeer beperkte mate aan een ander vastgoedproject worden toegewezen.

³² Hiervoor werd gebruikgemaakt van de gegevens in de DSV-databank.

³³ Beeld, Google Image

5.4.3. De besteding van de budgettaire middelen

De besteding en de verdeling van de budgettaire middelen per deel toont de evolutie van het algemeen profiel van (duurzame) wijkcontracten doorheen de tijd. Van serie tot serie kan het profiel van bepaalde programma's het totaalbeeld sterk veranderen. Het heeft dus weinig zin om de series met elkaar te vergelijken, maar het is interessant om het totaalbeeld te analyseren:



Deze eerste grafiek toont voor elke serie (van de oudste tot de meest recente) de verdeling van het budget per onderdeel. Hier kunnen we verschillende zaken vaststellen:

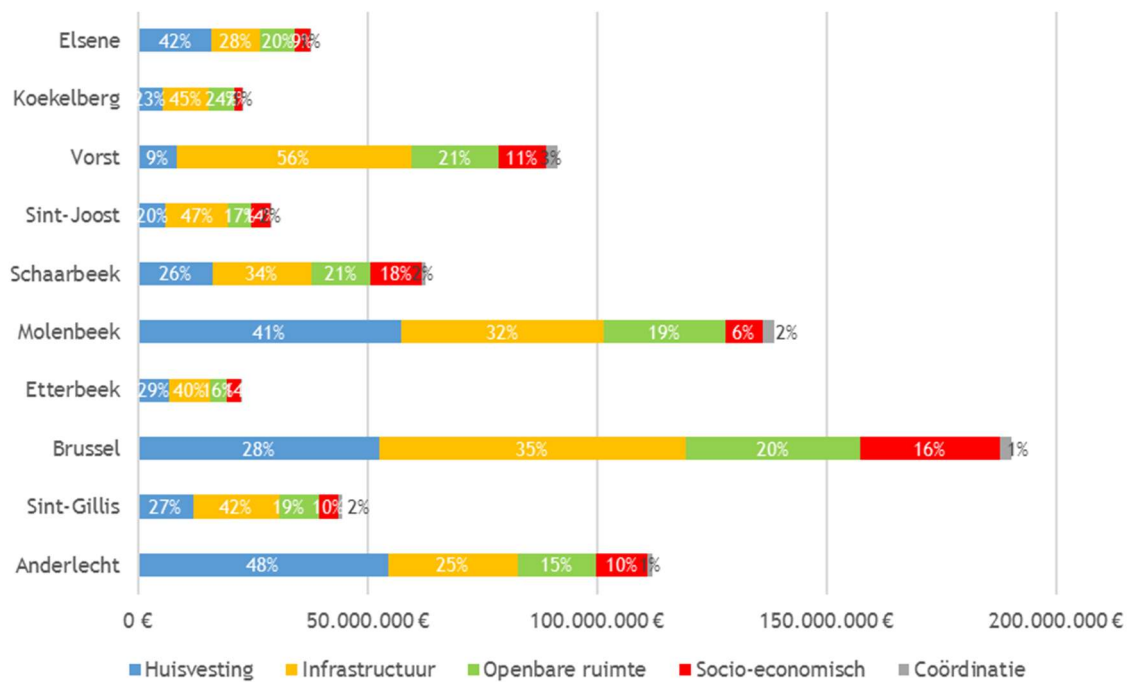
- Het totale bedrag tussen de WC en de DWC is aanzienlijk gestegen. Het betreft hier een groter hefboomeffect, d.w.z. een neiging bij de DWC om meer aanvullende financiering te mobiliseren;
- Het luik 'infrastructuur' vertegenwoordigt een steeds groter volume, terwijl het luik 'huisvesting' de tegenovergestelde trend volgt: van 36% in 2011 daalt het tot minder dan 30% in 2014 en uiteindelijk tot 12% van het DWC-budget bij serie 5. Dit is vooral te verklaren door de grotere complexiteit van bepaalde huisvestingsoperaties, maar ook door bepaalde gemeentelijke keuzes;
- Het luik 'openbare ruimten' mobiliseert gemiddeld 20% van de financiering, afgezien van een paar bescheidenere jaren;
- Het sociaaleconomische luik is relatief stabiel (ongeveer 12%), maar lijkt de laatste jaren af te nemen.

Per gemeente toont de analyse aanvankelijk aan dat, zoals hierboven vermeld, sommige gemeenten van meer WC/DWC profiteerden dan andere: Koekelberg, Etterbeek en Sint-Joost waren slechts één keer begunstigden, Brussel-Stad, Anderlecht en Molenbeek vijf tot zes keer.

Het toont ook en vooral aan dat de huisvestingsinspanning in deze laatste drie gemeenten intensiever is. Misschien is het hun anciënniteit in het kader van de WC/DWC die dit verschil verklaart. Aan het andere uiteinde van deze redenering blijkt de gemeente Vorst slechts 9%

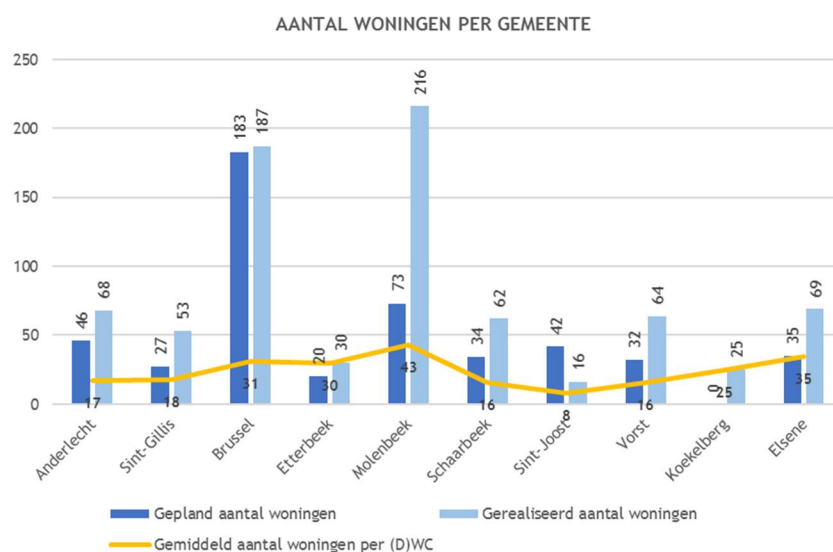
van haar middelen geïnvesteerd te hebben in huisvesting tegenover een aanzienlijke inspanning op het gebied van infrastructuur. De verschillen tussen de gemeenten komen ook tot uiting in deel 5 (van 6 tot 18% van het totaal) en, al is het niet erg zichtbaar in de grafieken, eveneens in de coördinatie (ook een verdriedubbeling qua verschil).

VERDELING VAN DE BEGROTING PER LUIK/PER GEMEENTE



5.4.4. Productie van woningen

De volgende grafiek toont het aantal geproduceerde woningen per gemeente in vergelijking met het aantal geplande woningen na de wijziging.³⁴ Uit deze vergelijking blijkt dat het aantal geproduceerde wooneenheden over het algemeen hoger ligt dan het geplande aantal. Bij deze vaststelling is er echter wel een voorbehoud op zijn plaats: de gegevens met betrekking tot de 'wijziging' zijn afkomstig uit de DSV-databank die enkele hiaten vertoont wat betreft de definitieve informatie over deze specifieke fase, met name over de hiermee verband de geassocieerde operaties³⁵.



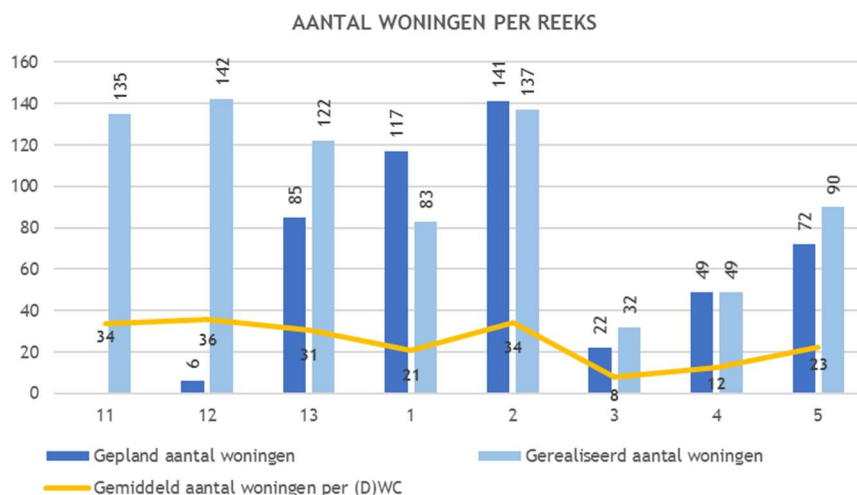
Er zijn grote verschillen in de gemiddelde woningproductie per gemeente. Gemeenten als Brussel, Elsene, Molenbeek of Etterbeek hebben meer dan 30 woningen per contract geproduceerd, terwijl er dat voor Sint-Joost, Vorst of Schaarbeek veel minder zijn. Ook dit cijfer is sterk afhankelijk van programma-intenties.

Per reeks zijn de variaties vrij groot. Zo worden de laatste series gekenmerkt door iets lagere ambities op het vlak van huisvesting, die opnieuw de weerspiegeling kunnen zijn van complexere operaties of een beter geïntegreerd realiteitscriterium.

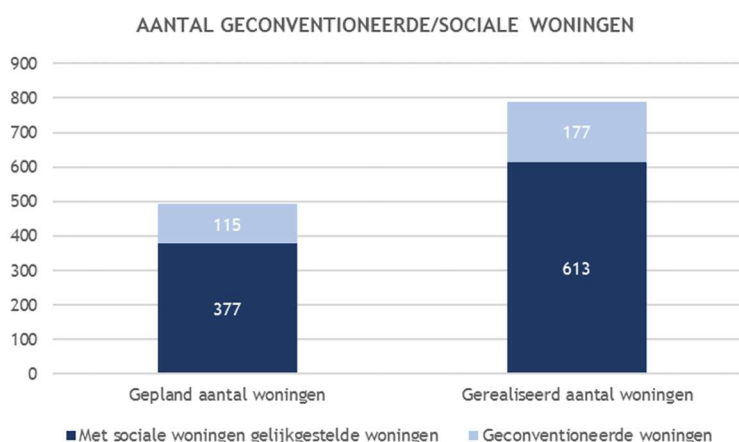
In dit opzicht kunnen we een terugkerende vaststelling inzake stadsvernieuwing overbrengen: woningen zijn niet gemakkelijk te produceren. De analyse laat hier systematisch hoge verwachtingen zien, die vertaald werden in de ontwerpprogramma's, waarna er vervolgens een eerste filter wordt toegepast tijdens de wijzigingsfase naar aanleiding van de eerste haalbaarheidsfeedback vanop het terrein.

³⁴ Het verschil tussen het aantal woningen voor en na de verbouwing, d.w.z. tussen het ontwerpprogramma en het programma zoals gevalideerd door de overheid, is vaak zeer groot. We behouden hier het aantal woningen gevalideerd door de Regering.

³⁵ Operaties uitgevoerd buiten de WC/DWC met actoren zoals de BGHM, Citydev en het Woningfonds.



In het huidige stadium van de informatie die ons ter beschikking staat, blijken er 790 woningen gebouwd in het kader van de (D)WC die onze evaluatieperimeter vormen. Het betreft 613 met sociale woningen gelijkgestelde woningen met een gemiddelde oppervlakte van 104 m², waarbij er voor het saldo een akkoord gesloten werd in het kader van een publiek-private samenwerking (114 m²). 467 van deze woningen zijn nieuw, tegenover 196 woningen die als renovatieproject te boek staan (voor de rest is er geen informatie beschikbaar).



Het is ook interessant om het per gemeente geproduceerde aantal geconventioneerde woningen onder de loop te nemen. De geconventioneerde woning maakt integraal deel uit van de terbeschikkingstelling van woningen door het gewestelijk beleid³⁶.

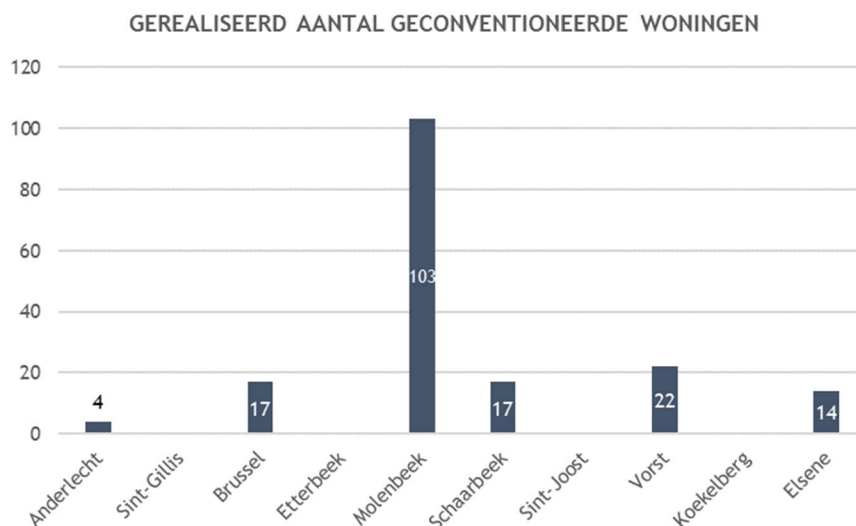
Dit is de productie van gemiddelde huur- of koopwoningen die moeten voldoen aan verschillende eisen in termen van³⁷:

- toewijzing van de woning (op basis van het gemiddelde gezinsinkomen);
- vaststelling van de jaarhuur (moet lager zijn dan 6,5% van de kostprijs);
- vaststelling van de verkoopprijs (plafond vastgesteld per m² bewoonbare oppervlakte).

³⁶ Ordonnantie houdende de Brusselse Huisvestingscode (versie 2013 als aanvulling op de versie van 17 juli 2003), art. 2, §2.

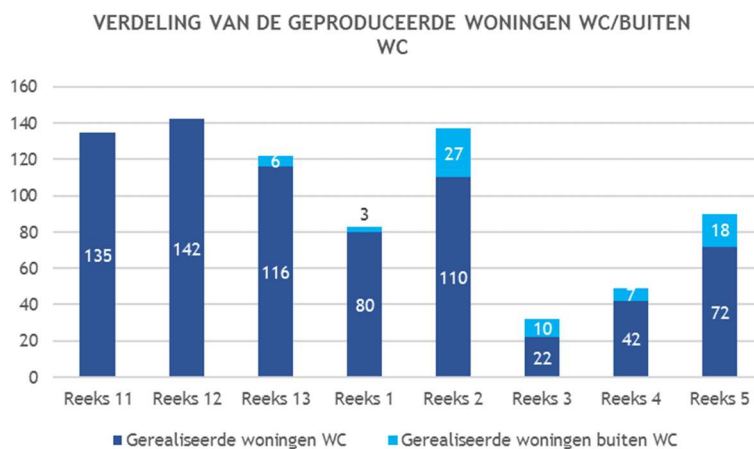
³⁷ Besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 27 mei 2010 tot uitvoering van de ordonnantie van 28 januari 2010 houdende de organisatie van de stedelijke herwaardering, art. 35.

Uit de grafiek blijkt dat de gemeente Molenbeek alleen al meer dan de helft van de geconventioneerde woningen produceert (58%), goed voor een relatief aandeel van 50% van de in de gemeente geproduceerde woningen. Er wordt een groot aantal semi-private initiatieven georganiseerd om de leefomgeving van de bewoners te verbeteren³⁸. Het relatieve aandeel van de geconventioneerde woningen voor de Stad Brussel en de gemeente Anderlecht bedraagt respectievelijk 9% en 6%.



Alle gecreëerde geconventioneerde woningen (100%) zijn woningen die als koopwoning geïdentificeerd werden in de databank van de administratie. De met sociale woningen gelijkgestelde woningen worden daarentegen geïdentificeerd als huurwoningen.

Wat de productie van woningen betreft, is het ook interessant om een onderscheid te maken tussen woningen die uitsluitend en gedeeltelijk³⁹ dankzij het wijkcontractenbudget worden gebouwd en woningen die naar aanleiding van een gelieerde operatie worden geproduceerd (buiten het budget van de wijkcontracten om):



³⁸ IBSA, Ma Commune à la Loupe: 'Molenbeek-Saint-Jean', <http://ibsa.brussels/publications/titres/ma-commune-a-la-loupe#.WlzMOSWyhc>

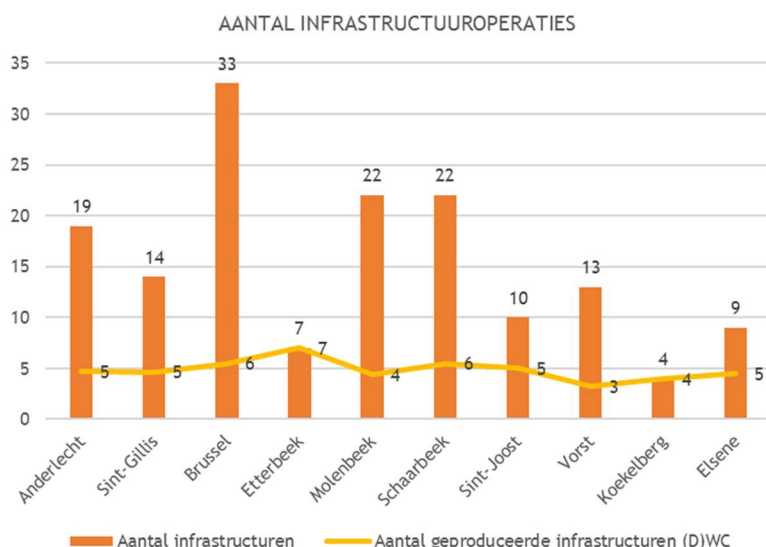
³⁹ Het grootste deel van de woningen wordt geproduceerd dankzij een bijdrage uit het budget van het wijkcontract en een extra bedrag van een publieke/private actor.

Het relatieve aandeel van de woningen die via gelieerde operaties worden gecreëerd, is relatief klein (9%). De 71 geproduceerde gelieerde wooneenheden zijn gelijk verdeeld over de gemeenten (Etterbeek, Brussel, Elsene, Schaarbeek, ...). Deze gegevens moeten echter met de nodige voorzichtigheid worden geanalyseerd. Gegevens over gelieerde operaties worden niet systematisch aan de DSV meegedeeld (en dus in de databank opgenomen).

5.4.5. Infrastructuur

Het tweede deel dat aan infrastructuur is gewijd, vormt, zoals we hebben gezien, een wezenlijk onderdeel van de investeringen die door de WC/DWC zijn gedaan. Infrastructuur is vaak gekoppeld aan economische projecten die op hun beurt onder deel 5 vallen. Deze complementariteit komt niet tot uiting in onze aanpak per deel.

In totaal werden er 153 infrastructuuractiviteiten ontwikkeld, waarvan sommige soms betrekking hebben op eenzelfde infrastructuur, al naargelang de complexiteit van het project. Tussen de WC en de DWC blijkt het aantal operaties tevens toegenomen.



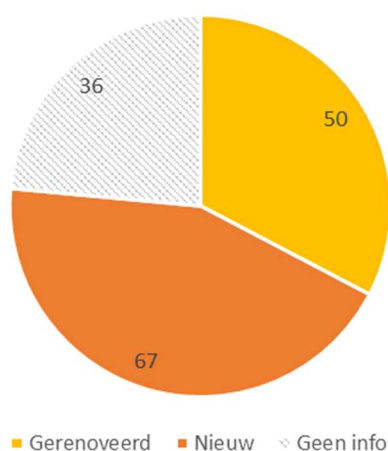
De volgende grafieken tonen het aantal operaties per serie en per gemeente. Gemiddeld worden er 5 operaties per wijkcontract per contract ondersteund. Natuurlijk zijn de gemeenten die van meerdere WC/DWC genoten hebben, beter vertegenwoordigd in de grafieken.

Achter deze enigszins monolithische realiteit blijkt uit de volgende tabel een zeer grote verscheidenheid aan operaties schuil te gaan. Het meest vertegenwoordigd zijn ruimten die gewijd zijn aan het jonge kind, aan cultuur en aan sport alsook aan opleiding. Daardoor zijn de betrokken oppervlakken zeer variabel en moeilijk samen te vatten.

	Naam op.	Totale begroting	Gem. begroting/op.	Gem. opp/op. m ²	Gem. begroting per m ²
Kinderopvang	42	70.426.746 €	1.676.827 €	576	2.912 €
Cultuurruimte	19	61.712.546 €	3.248.029 €	1336	2.431 €
Sportcentrum	17	37.336.345 €	2.196.256 €	1128	1.948 €
Voorzieningen	10	10.067.134 €	1.006.713 €	601	1.674 €
Opleidingscentrum	13	24.458.347 €	1.881.411 €	626	3.004 €
Buurthuis	9	7.690.452 €	854.495 €	860	994 €
Polyvalente zaal	12	25.182.686 €	2.098.557 €	405	5.180 €
Sociaal restaurant	5	6.214.754 €	1.242.951 €	235	5.289 €
Andere	7	8.813.429 €	1.259.061 €	754	1.671 €
Jeugdhuis	7	9.552.420 €	1.364.631 €	560	2.438 €
Handelszaak	2	1.794.672 €	897.336 €	430	2.087 €
Tewerkstellingshuis	2	3.366.662 €	1.683.331 €	340	4.951 €
Mobiliteit	2	3.117.475 €	1.558.737 €	2513	620 €
Gezondheid	2	2.118.125 €	1.059.062 €	354	2.992 €
Huisvestingsloket	1	164.250 €	164.250 €	-	-
Netheid	3	2.262.889 €	754.296 €	-	-

Het gemiddelde budget van bepaalde categorieën wordt overschat omwille van bepaalde operaties (bijvoorbeeld: voor de culturele sector heeft de ontwikkeling van het project van de cultuurpool de Abdij een sterke invloed op het gemiddelde budget). Tot slot dient te worden opgemerkt dat 50 van de operaties waarover we informatie ontvingen, betrekking hebben op gerenoveerde gebouwen en 67 op nieuwe gebouwen. Voor 36 van hen hebben we geen informatie.

AANTAL NIEUWE/GERENOVEERDE INFRASTRUCTUUROPERATIES

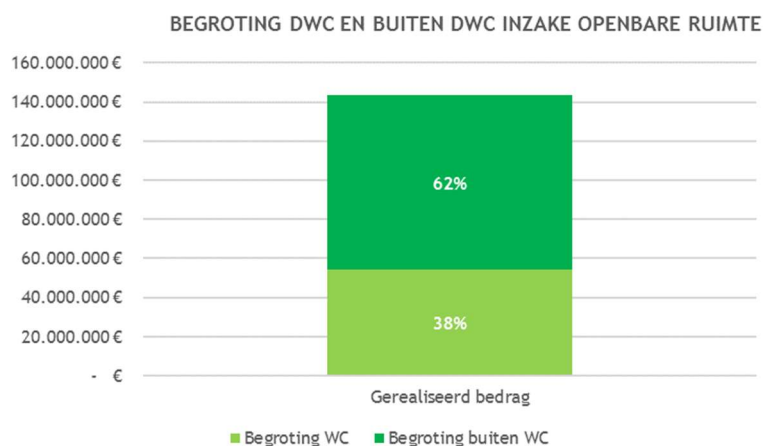


5.4.6. Openbare ruimten

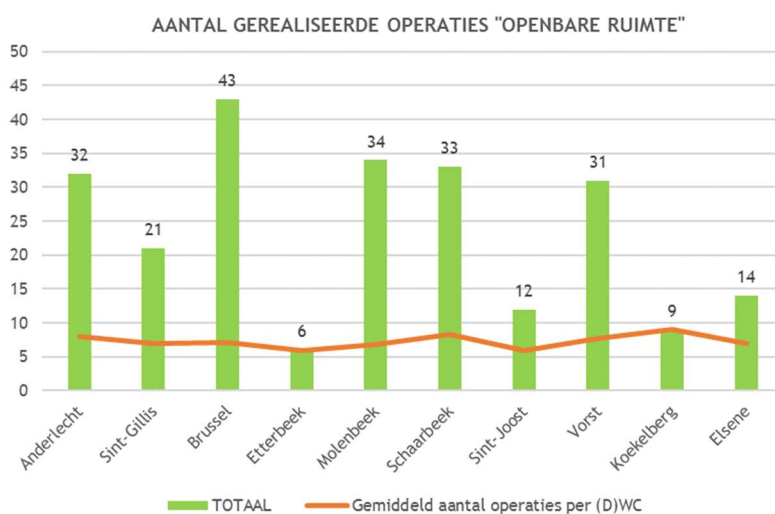
De WC/DWC financierden 235 operaties op het vlak van openbare ruimten (gemiddeld 7 tot 8 operaties per contract). De operaties in kwestie hebben betrekking op verschillende inrichtingen, zoals de volgende grafiek laat zien. In deze grafiek omvat de categorie 'inrichting' verschillende gerelateerde operaties, bijvoorbeeld rond de aanleg van een weg met aanplantingen en een fietspad. De wegenbouwactiviteiten zijn het talrijkst en hebben de meeste financiële middelen gemobiliseerd, vaak gedekt door een tussenkomst van BELIRIS, gevolgd door operaties voor de ontwikkeling van groene ruimten en recreatiegebieden. Een aantal operaties heeft ook betrekking op studies. Daarentegen zijn er weinig operaties die verband houden met de aanleg van pleinen.

	Aantal op.	Begroting	Gem. begroting
Wegen	70	51.036.289 €	729.090 €
Inrichting	50	21.278.738 €	425.575 €
Groene ruimte	40	29.220.303 €	730.508 €
Recreatieruimte	27	23.217.631 €	859.912 €
Studie	20	6.791.688 €	339.584 €
Verlichting	8	2.406.382 €	300.798 €
Plein	7	5.155.248 €	736.464 €
Moestuinen	6	3.673.471 €	612.245 €
Stadsmeubilair	5	447.231 €	89.446 €
Aanplantingen	2	99.296 €	49.648 €
Totaal	235	143.326.277 €	609.899 €

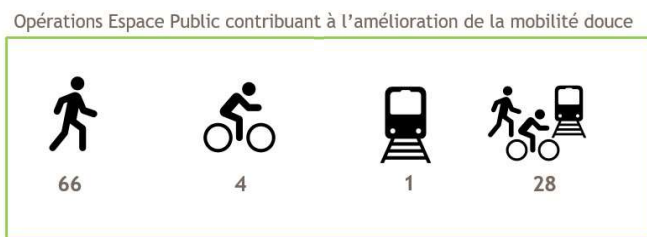
Er zij evenwel op gewezen dat een belangrijk aandeel van de operaties van dit deel gefinancierd wordt buiten het WC/DWC-budget om in de vorm van gelieerde operaties. Het gedeelte 'openbare ruimten' vertoont de neiging om de toegekende budgettaire middelen tijdens de uitvoering te zien stijgen.



Per gemeente zijn de uitsplitsingen als volgt, zonder dat daar bijzondere opmerkingen over hoeven te worden gemaakt:

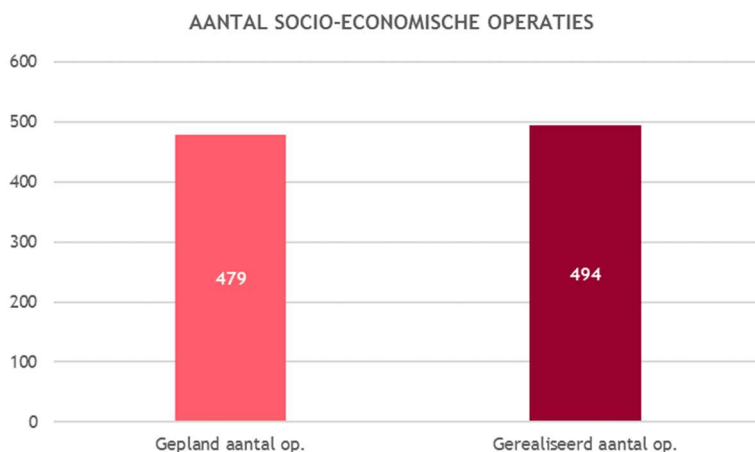


Er zij echter op gewezen dat een aantal van deze operaties bijdragen tot een verbetering van de zachte mobiliteit, met de volgende uitsplitsing qua respectieve actieve modi:



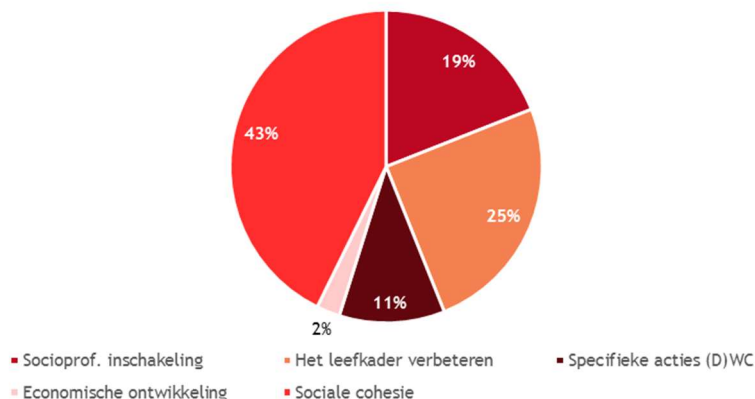
5.4.7. Sociaaleconomisch

Het sociaaleconomische aspect wordt gekenmerkt door een grote diversiteit aan operaties (494 in totaal) met relatief bescheiden financiële volumes, maar waarbij de gemeentelijke investeringen verhoudingsgewijs groter zijn. Dit deel wordt gekenmerkt door een sterke stabiliteit: de geplande projecten worden grotendeels uitgevoerd, hetgeen kan worden verklaard door de keuze voor specifieke actoren om ze vervolgens te kunnen ondersteunen in een begeleide subsidiëeringslogica.



We hebben de transacties gegroepeerd in vijf grote categorieën die we als volgt kunnen uitsplitsen:

AANTAL OPERATIES PER SUBCATEGORIE

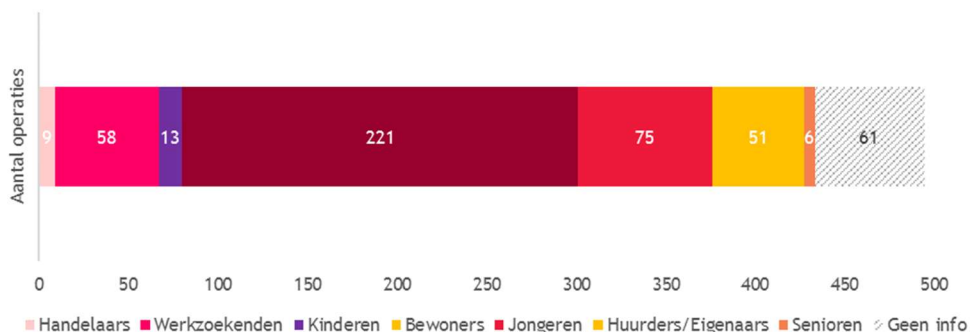


Opvallend in de grafiek is de zwakte van het aantal specifieke economische operaties, bijvoorbeeld op het gebied van handel. Het betreft hier een punt van verdieping. Anderzijds moeten de inspanningen op het gebied van opleiding en socioprofessionele inschakeling worden benadrukt.

Subcategorie	Gerealiseerd aantal op.	Begroting
Socioprof. inschakeling	94	22.905.497 €
Het leefkader verbeteren	123	26.353.485 €
Specifieke acties (D)WC	54	8.804.068 €
Economische ontwikkeling	12	2.152.262 €
Sociale cohesie	211	27.705.935 €
TOTAAL	494	87.921.246 €

Als we nu kijken naar de doelgroepen, dan zien we dat vooral de buurtbewoners in brede zin, maar ook specifieke categorieën zoals jongeren, werkzoekenden en huurders/eigenaren voornamelijk worden getroffen. Slechts negen operaties hebben betrekking op handelaren. De specifieke operaties hebben vaak betrekking op de dynamisering van de wijk en de voorlichting van de burgers. Ze zorgen ervoor dat het wijkcontract 'beleefd' wordt.

DOELPUBLIEK DAT DOOR DE SOCIO-ECONOMISCHE ACTIES WORDT BEOOGD



Op basis van de beschikbare informatie, die nog steeds onvolledig is, wordt geschat dat er 280 VTE's zijn gecreëerd (dit aantal kan dus betrekking hebben op meer dan 300 personen) en dat 460 mensen zijn opgeleid in cursussen die specifiek zijn toegesneden op de behoeften van de buurt. Deze cijfers moeten worden vergeleken met de referentiepunten voor soortgelijke middelen. Een kwestie van verdieping heeft ook betrekking op de duurzaamheid van de gecreëerde banen.

5.4.8. Milieudimensie

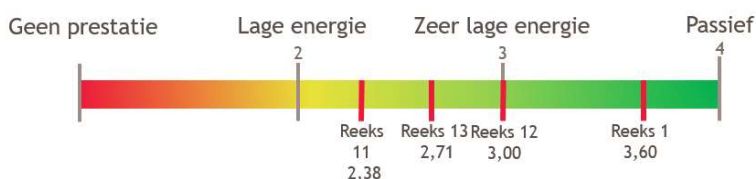
Zoals gezegd werden de wijkcontracten vanaf 2010 duurzame wijkcontracten, met acties die voornamelijk gericht zijn op milieukwesties. Dit brengt ons ertoe een aantal prestatie-indicatoren in verband met het milieuaspect van de wijkcontracten na 2010 te belichten. Daarbij dient benadrukt dat sociaaleconomische acties integraal deel uitmaken van het 'duurzame' karakter van de wijkcontracten.

Uit de beschikbare informatie blijkt dat er iets minder dan 200 bomen zijn aangeplant, dat er 700 m² aan fotovoltaïsche panelen werd geplaatst en dat er voor 8.633 m² aan groendaken werd aangelegd. Er zijn ook inspanningen geleverd op het gebied van drinkwater. Er zij op gewezen dat deze indicatoren alleen werden verzameld voor de serie 11, 12 en 13 en de eerste serie van de DWC. In dit stadium van hun implementatie zijn ze waarschijnlijk te onvolledig. Na overleg met de DSV is voorts gebleken dat ook dat deze indicatoren niet systematisch verzameld werden. Bovendien zouden ze geen rekening houden met wat er al bestaat. Daarom besloten we om ze van de ID-fiche te halen.

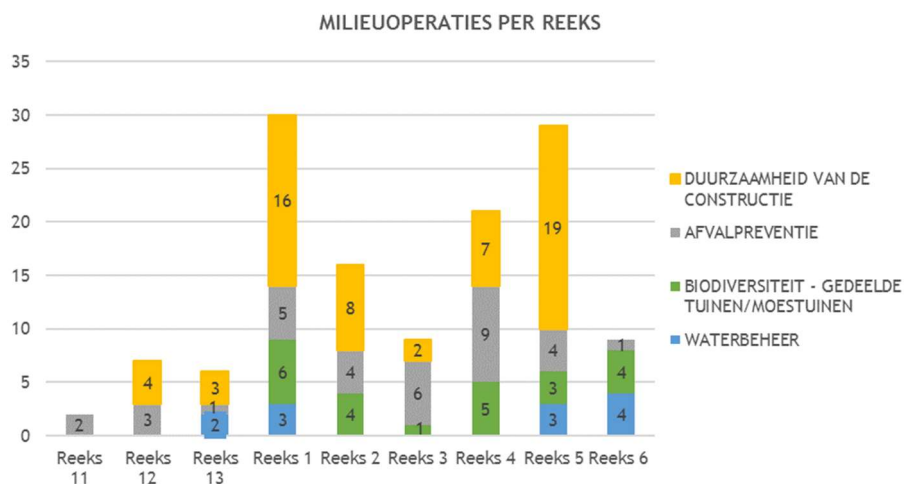


Wat energieprestaties betreft, laten de - eveneens gedeeltelijke - gegevens een opwaartse trend zien van de WC naar de DWC en enkele zeer hoge energieprestatie-indicatoren voor serie 1 van de DWC, waaraan momenteel de laatste hand wordt gelegd. We zouden kunnen stellen dat de DWC een bredere beweging op gang hebben gebracht om het Brussels onroerend erfgoed in een dynamiek van EPB-verbetering op te nemen.

	Reeks 11		Reeks 12		Reeks 13		Reeks 01		Reeks 02		Reeks 03		Reeks 04		Reeks 05		Reeks 06	
	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%
Passief	7	29%	10	45%	14	50%	23	77%	9	45%	17	61%	11	65%	11	42%	n.b.	n.b.
Zeer lage energie	0	0%	5	23%	1	4%	3	10%	6	30%	6	21%	3	18%	9	35%	n.b.	n.b.
Lage energie	8	33%	4	18%	4	14%	3	10%	4	20%	0	0%	0	0%	3	12%	n.b.	n.b.
Geen prest.	6	25%	3	14%	9	32%	1	3%	1	5%	5	18%	3	18%	1	4%	n.b.	n.b.
Geen info	3	13%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	2	8%	n.b.	n.b.
TOTAAL	24	100%	22	100%	28	100%	30	100%	20	100%	28	100%	17	100%	26	100%	n.b.	n.b.



Tot slot toont deze laatste grafiek de verdeling van de verschillende soorten inspanningen die de WC/DWC voor elke serie hebben helpen realiseren. Deze grafiek is opgesteld door handmatig de intenties en acties in uitvoering uit de basisprogramma's te verzamelen. De overgang naar de DWC bracht wel wat te weeg, vooral op het vlak van biodiversiteit en vooral op het vlak van energiestaat en materiaalkeuze voor gebouwen (duurzaamheid van de constructie).



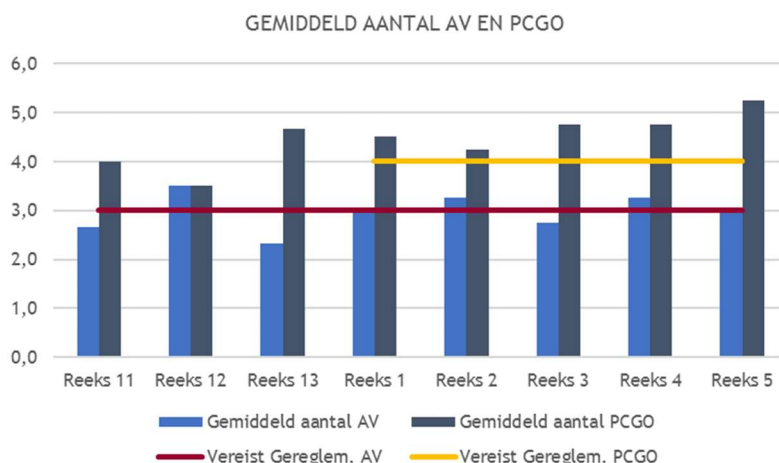
5.4.9. Participatie

Dit deel beoogt een objectieve kwantificering van de inspanningen die geleverd worden op het vlak van de deelname aan de wijkcontracten. De verslagen bevatten zeer weinig schriftelijke informatie (basisprogramma, wijzigingen en eindafrekening); alleen de gegevens afkomstig van het verslag aan de Regering konden geanalyseerd worden. Deze gegevens blijven daarom beperkt tot de ontwikkelingsfase.

Het wijkcontract kent sinds zijn oprichting geïntegreerde procedures om stadsbewoners en -gebruikers te betrekken bij het ontwerp van de projecten. In de loop der jaren hebben de regelgevende teksten de bestaande processen versterkt door enerzijds de minimaal te ondernemen acties en anderzijds de samenstelling van de participerende organen te specificeren.

Minimaal te ondernemen acties op het vlak van participatie:

De acties die moeten worden ondernomen met het oog op deelname in de OSH van 1994 en 2010, zijn beperkt tot het opleggen van een minimumaantal PCGO/wijkcommissies en algemene vergaderingen.⁴⁰



De cijfers bevestigen dat 80% van de wijkcontracten de verplichting van drie algemene vergaderingen naleeft. Na 2010 voldoen alle contracten voor duurzame wijken aan de reglementaire bepalingen (met uitzondering van een DWC).

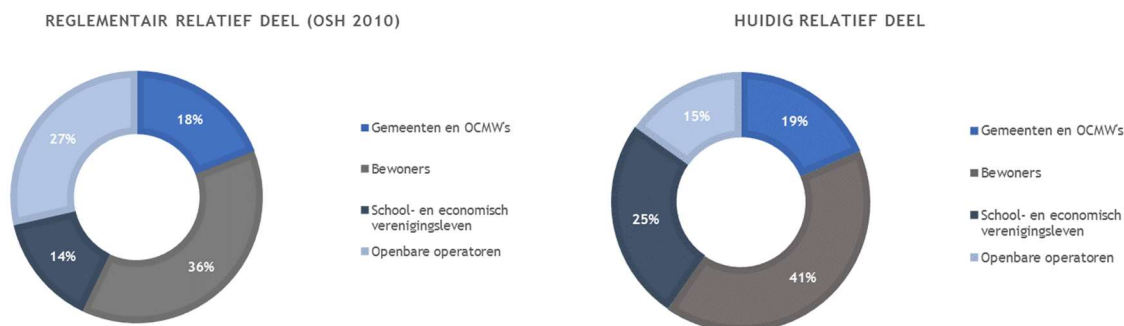
Samenstelling van de participerende instanties:

De reglementaire teksten bepalen ook de minimumsamenstelling van de georganiseerde PCGO/wijkcommissies. Deze samenstelling verschilt zeer licht tussen het besluit van 1994 en het uitvoeringsbesluit van 2010⁴¹.

⁴⁰ De rol van deze organen wordt beschreven op pagina 80 van dit verslag.

⁴¹ Het besluit van 2010 introduceert de aanwezigheid van een afgevaardigde uit de economische sector (daarvoor maakte die deel uit van de drie afgevaardigden uit het verenigingsleven en de economische wereld) en vermindert het aantal leden van het Netwerk Wonen (2 naar 1) en het Gewest (2 naar 1).

Gemeenten kunnen, afhankelijk van hun verwachtingen en de mobilisatie van de burgers, het aantal actoren per 'groep'⁴² verhogen of zelfs een categorie toevoegen (frequent voorbeeld: politiebureau). Onderstaande grafieken tonen het relatieve aandeel van de verschillende groepen van actoren binnen de PCGO/wijkcommissies voor de DWC die tot de perimeter van onze evaluatie behoren ten opzichte van het relatieve aandeel van diezelfde groepen in het kader van de ordonnantie van 2010.



Het gemiddeld aantal leden dat in de PCGO/wijkcommissies is ingeschreven⁴³, overtreft, voor alle wijkcontracten, het in de wetteksten opgenomen minimumaantal (de ordonnantie van 2010 inzake stedelijke herwaardering voorziet 22 leden, terwijl de wijkcontracten gemiddeld 28 leden tellen).

Het relatieve aandeel van de verschillende groepen verschilt echter van het aandeel dat wordt voorgesteld in de ordonnantie inzake stedelijke herwaardering van 2010. Concreet stellen we daarbij een oververtegenwoordiging van het verenigingsleven en de bewoners vast. De openbare exploitanten zijn - van hun kant - dan weer verhoudingsgewijs ondervertegenwoordigd. Deze vaststelling is bijzonder uitgesproken bij de wijkcontracten van de Stad Brussel en de gemeente Etterbeek.

Een oververtegenwoordiging van bepaalde actoren kan een invloed hebben op het verloop van het wijkcontract. Een voorbeeld: een buurtcommissie waarin de politiek ondervertegenwoordigd is, kan een impact hebben tijdens de validatie van het project (integratie van de politieke opinies aan het einde van de ontwerpfase kan bij de bewoners een gevoel van frustratie oproepen). Ook een grotere politieke aanwezigheid kan leiden tot een gevoel van frustratie bij verenigingen en bewoners.

⁴² Er werden vier groepen van actoren geïdentificeerd, waaruit de wijkcommissies/PCGO bestaan: de gemeentelijke actoren (gemeente/CPAS), de bewoners, het verenigingsleven en de publieke actoren.

⁴³ De in een PCGO/wijkcommissie ingeschreven leden zijn de afgevaardigden die verkozen werden in de algemene vergadering en benoemd werden door de Gemeenteraad (KB inzake stedelijke herwaardering, 27 mei 2010, art 26, §2).

5.5. Conclusies in verband met het eerste deel

Uit dit eerste deel van het verslag blijkt een zeer positief verbintenis- en uitvoeringspercentage voor de wijkcontracten en duurzame wijkcontracten. Het is een beleid dat effectief en concreet doet wat ervan verwacht mag worden. Met de relatieve uitzondering van het aspect huisvesting, dat een werkelijk complex thema blijft en ten aanzien waarvan de aanvankelijke ambities systematisch groter blijken dan de verwezenlijkingen⁴⁴, getuigen de indicatoren bij elk deel van een zekere vitaliteit. Wat het aspect huisvesting betreft, neemt het gegeven een andere plaats in, afhankelijk van de contracten en de context. Soms kan worden gewezen op het geringe aantal daadwerkelijk geproduceerde woningen en de geringe variabiliteit in het soort geproduceerde woningen, gezien de uiteenlopende verwachtingen van de wachtende bevolking. Dit moet echter nader worden geanalyseerd in evaluatieopzicht

De wijkcontracten hebben dus niets aan intensiteit of operationele efficiëntie ingeboet. Uit sommige gegevens van deze kwantitatieve analyse blijkt dat zij complexere kwesties moeten aanpakken.

De onderdelen die eigen zijn aan de WC/DWC en die betrekking hebben op de infrastructuur of de sociaaleconomische ontwikkeling, vormen echte pijlers van regionale en lokale overheidsmaatregelen. Het belang ervan in termen van volume neemt niet af, integendeel. Hun diversiteit is ook interessant, ook al is het moeilijk om een sterk verband met de economische activiteit vast te stellen. Evenzo weerspiegelt het aantal en de diversiteit van de activiteiten inzake openbare ruimten het belang van dit gedeelte, misschien met een gewicht dat ter discussie kan worden gesteld, op het gebied van wegen.

De overgang van WC naar DWC heeft twee opmerkelijke effecten gehad:

- een toename van de gemobiliseerde middelen, met name in hoofde van de gemeenten zoals Brussel-Stad, Anderlecht, Molenbeek en Vorst. Gemeenten werden er immers toe aangezet om complexere projecten uit te werken (voorbeelden: pilootprojecten), wat de ontwikkeling vereist van thematische openbare medefinancieringspistes (kinderdagverblijf, sport, milieu, enz.).
- Het effect van de DWC op het milieuaspect is eveneens significant te noemen, vooral in energieaangelegenheden, hoewel we kunnen stellen dat het wel geleidelijk aan verwaterd is (zonder aan relevantie in te boeten) in een Brussels ontwikkelingsbeleid dat snel de milieudoelstellingen heeft geïntegreerd, die de voorloper DWC op dit gebied nastreven.

⁴⁴ tussen de voorbereidingsfase (gegevens in het basisprogramma) en de eindafrekening.

6. Organisatorische analyse

6.1. De rol van de actoren

Het wijkcontractstelsel berust op de interactie tussen drie hoofdrolspelers, namelijk het kabinet belast met stadsvernieuwing, het gewestelijk bestuur en het gemeentelijk team dat instaat voor de (D)WC. De aard van de interacties verandert doorheen de hele levenscyclus van het wijkcontract (uitwerkings-, uitvoerings-, implementatie- en afrondingsfase). De rol van de actoren blijft echter vrij gelijkaardig:

- Het Gewest coördineert en beheert het stelsel:

Gewest, Bestuur en Overheid staan centraal in het stadsvernieuwingsproces.

De Regering zet de krijtlijnen uit van het interventiekader door het instrument te 'kleuren' (voorbeeld: integratie van het duurzaamheidsconcept in 2010 door het kabinet Huytebroeck) en door de reikwijdte van de interventie te preciseren, met name in jaar 0 via de kennisgevingsbrief.

Het Bestuur (Directie Stadsvernieuwing - DSV) treedt op als coördinator van het stelsel. Tijdens de uitwerkingsfase wordt het gewestelijke bestuur ertoe aangezet zich samen met de lokale actoren te mobiliseren, waarbij de gewestelijke actoren moeten deelnemen aan de vastlegging van de te ondernemen acties. Tijdens de uitvoerings-, implementatie- en afrondingsfase controleert ditzelfde bestuur de uitvoering van de acties die de toekenning van subsidies mogelijk maken. Om de coherentie van de opvolging van het dossier te verzekeren, krijgt elk wijkcontract één dossierbeheerder toegewezen.

Op transversale wijze komt de DSV voorts ook tussen als informatiebron voor de projecthouders en de andere gewestelijke actoren. Ze geldt bovendien als interface tussen de gemeenten en de FOD Mobiliteit en Vervoer in het kader van de opvolging van de financiering en van de verrichtingen uitgevoerd via het samenwerkingsakkoord van Beliris. Ze zorgt voor de opvolging van de resultaten van het stadsvernieuwingsbeleid dat via haar databank wordt gevoerd.

- Het gemeenteteam dat verantwoordelijk is voor het WC, zet zich in voor de uitwerking en uitvoering ervan:

Het met het wijkcontract belaste gemeenteteam bestaat, zoals op gewestelijk niveau, uit politici (raad en college) en technici.

- *De rol van de politiek (college en gemeenteraad)* op lokaal niveau is het valideren van de te ondernemen acties. Tijdens de uitwerkingsfase is zij ook belast met de goedkeuring van het ontwerpprogramma. De politiek is vertegenwoordigd binnen de wijkcommissies en de algemene vergadering (in de meeste gevallen gaat het om een schepen belast met stadsvernieuwing).
- *Het team van 'technici'* is van zijn kant verantwoordelijk voor de uitvoering van het programma (opvolging van de projecten, invoering van een participatieproces, opstelling en opvolging van overheidsopdrachten, enz.). Dit multidisciplinaire team wordt begeleid door een projectmanager ('programmeur' van de tool).

De andere gemeentelijke diensten kunnen gezien worden als een derde actor waarvoor er door het WC een beslissende rol is weggelegd. Zij zijn verantwoordelijk voor het onderhoud van de infrastructuur of de gecreëerde openbare ruimte. Sommige gemeenten integreren ze al in de conceptualiseringsfase om zich te vergewissen van hun medewerking eenmaal het bestek ten einde is.

De interactie tussen het gemeenteteam en het Gewest is constant. Tijdens de uitwerkingsfase komen zij elkaar met name in de begeleidingscomités tegen. Dit orgaan maakt het mogelijk om het verloop van de studie en de naleving van de in de ordonnantie en in het besluit vastgelegde procedures op te volgen. Tijdens het proces is het Gewest ook vertegenwoordigd in de PCGO/wijkcommissies en op verschillende technische en opvolgingsvergaderingen.

6.2. Administratief beheer van het systeem

Deze analyse van het administratieve beheer is gedeeltelijk gebaseerd op de resultaten van de werkgroep 'subsidies'. Deze werkgroep 'subsidies' is tussen 2012 en 2014 onder de coördinatie van de gemeente Schaarbeek verschillende keren bijeengekomen om de administratieve lasten in verband met de activering van bepaalde subsidies in de gemeenten te analyseren en operationele aanbevelingen op te stellen.⁴⁵ Hier is wat kan worden weerhouden van deze werkgroep met betrekking tot het instrument Wijkcontracten.

Uit de analyse blijkt dat de gemeenten zich geleidelijk aan steeds meer hebben moeten structureren om een groot aantal subsidies uit verschillende bronnen te beheren, waarbij de Europese fondsen en de wijkcontracten de belangrijkste elementen waren. Zo heeft de gemeente Schaarbeek vanaf 2003 een dienst 'Subsidies en Partnerschappen' opgericht, geïntegreerd in het departement Strategische en Duurzame Ontwikkeling van de gemeente. Deze werkt als een allround en transversale, centrale dienst. Tegelijkertijd is het operationele beheer toevertrouwd aan een vereniging (vzw Renovas) die belast is met het toezicht op projecten, overheidsopdrachten, bouwplaatsen en participatie. In Sint-Jans-Molenbeek richtte een gecentraliseerde afdeling zich op een zeer specifiek interventiethema, afgebakend door de wijkcontracten, het EFRO en het aan het Federaal Grootstedelijk Beleid gekoppelde programma dat de volledige projectcyclus voor zijn rekening neemt. Ten slotte fungeert de vzw BRAVVO in Brussel-Stad ook als een gecentraliseerde en thematische afdeling die zich onder meer gedeeltelijk bezighoudt met de sociaaleconomische en participatieve aspecten van de wijkcontracten. Deze modellen worden voorgesteld als de meest geavanceerde.

Uit de analyse blijkt verder dat, hoewel er binnen de gemeenten verschillende modellen naast elkaar bestaan, verschillende⁴⁶ functies met betrekking tot de subsidies geleidelijk door de gemeenten moesten worden geïnternaliseerd: kadaster, centralisatie van het beheer, centralisatie van het zoeken naar nieuwe subsidies, het bestaan van één enkel contactpunt voor de subsidiërende autoriteiten of controle op de procedures met betrekking tot het in aanmerking komen voor subsidies. In het verslag wordt gesteld dat "de professionalisering van het subsidiebeheer bijgevolg tot een geleidelijke en natuurlijke verschuiving leidt van een

⁴⁵ GROUPES DE TRAVAIL SUBVENTIONS, *Collaborations Intercommunales*, Brussels Hoofdstedelijk Gewest, België.

⁴⁶ Ibid., p.11.

'basisbeheer'- naar een 'gecentraliseerd beheer'-model (algemeen⁴⁷ of thematisch⁴⁸), waarbij in bepaalde gevallen eventueel een 'operationele' component wordt opgenomen".

Het 'gecentraliseerde' model biedt een aantal voordelen, zoals:

- de optimalisering van het financieel beheer door het scheppen van de voorwaarden om complementaire bronnen van externe financiering optimaal te benutten;
- de versterking van de transversaliteit;
- de ontwikkeling van synergie-effecten die inkomsten genereren;
- de ontwikkeling van deskundigheid;
- de maximalisering van lokale projecten.

De werkgroep legt de nadruk op de 'spilinterfacerol' die het toegewijde team geleidelijk binnen het gemeentebestuur krijgt: spilfunctie ten opzichte van de andere diensten van het gemeentebestuur en spilfunctie ten opzichte van externe partners zoals de subsidiërende overheden, het OCMW, de partnerverenigingen zonder winstoogmerk, de dienstverleners, ... Het 'unieke referent'-model biedt dus een aantal voordelen. Het grootste nadeel is de benodigde investering, vooral in de kleinere gemeenten.

In het verslag staat ook dat de steun van het College en de Gemeentelijke Directie onontbeerlijk is voor het welslagen van deze evolutie. We zullen verderop nog zien dat de transversaliteit van de WC/DWC dezelfde voorwaarden voor succes oplegt.

Het toont ook aan, met cijfers ter ondersteuning, dat de gemeente die wil profiteren van subsidies in een efficiëntere regelmatige dynamiek moet investeren in menselijke middelen. De functie van 'subsidioloog' wordt dan een specifieke expertise die moet worden aangeworven en ontwikkeld in een transversale visie binnen de gemeentelijke diensten: "De implementatie en/of versterking van een gemeentelijke deskundigheidspool op het vlak van subsidies vormt dus een investering die op relatief middellange termijn nieuwe middelen kan genereren".⁴⁹

In het verslag wordt te midden van de te vervullen taken met name aandacht besteed aan het toezicht op de subsidies, de inventarisering van en samenstelling van een kadaster voor deze subsidies, het actief zoeken naar subsidies, de ontwikkeling van interne samenwerkingsverbanden of een raakvlak tussen de gemeentelijke diensten, de ontwikkeling van externe samenwerkingsverbanden, de adviesverlening en ondersteuning (ondersteunende rol bij de administratieve en financiële procedures van subsidies en bij het opzetten van projecten), de algemene planning en ontwikkeling van internationale subsidies.

⁴⁷ Het algemene gecentraliseerde beheer omvat het beheer van ontvangen subsidies, de ondersteuning van en bijstand aan de projecthouders en het zoeken naar subsidies. De dienst 'subsidies' fungeert als een centrale dienst, een interface tussen de subsidiërende machten en de projecthouders, binnen de verschillende gemeentelijke diensten die voor de operationele aansturing van de projecten instaan. Het creëert transversaliteit in het beheer, de uitvoering, de financiering en de coördinatie van projecten, d.w.z. een dienst die de uitwisseling van informatie maar ook de bundeling van energie en middelen organiseert om zeer specifieke projecten uit te voeren. De dienst kan bestaande initiatieven initiëren of versterken. Het spectrum van doelgerichte subsidies is breed en gevarieerd en komt tegemoet aan de opportuniteiten die zich voordoen.

⁴⁸ Thematisch gecentraliseerd beheer omvat onderzoek naar subsidies, projectontwikkeling en in het algemeen een operationele component. De dienst staat in voor de administratieve, financiële en technische coördinatie van de projecten. De dienst beheert projecten als geheel op basis van een interventiethema. Naast een aantal voordelen (optimaal gebruik van fondsen, specialisatie, veelzijdigheid, ...) leidt dit model toch tot een hiërarchische en thematische compartimentering.

⁴⁹ Ibid., p.18.

De werkgroep 'Subsidies' werkte zo op interessante wijze bepaalde functieprofielen uit, die de werkgroep vervolgens aan de Gewestelijke School voor Openbaar Bestuur (GSOB) bezorgde, zodat deze laatste ze kon gebruiken als basis om de vaardigheden van de medewerkers te structureren.

6.3. Administratieve lasten en optimaliseringsgebieden

In bovenvermeld rapport vinden we aandachtspunten met betrekking tot het wijkcontractenbeleid die verschillende ontwikkelingen in ons evaluatierapport weergeven. Zij zijn gebaseerd op een enquête die door de werkgroep is uitgevoerd bij de begunstigde gemeenten. We geven een gedetailleerd overzicht van de belangrijkste bevindingen en de geformuleerde voorstellen, waarbij we ook verwijzen naar onze conclusies in termen van evaluatie en aanbevelingen.

1. Het tijdschema voor de ontwikkeling en uitvoering van WC/DWC

Vaststellingen:

De gemeenten bevestigen dat dit zeer krap is en gehinderd wordt door een late start ("nooit in januari") en tijdrovende administratieve procedures, in het bijzonder om het bureau aan te wijzen dat belast wordt met de basisstudie en de eventuele aanwerving van een projectleider. De onzekerheid over de daadwerkelijke aanwijzing van de gemeente maakt het voor haar onmogelijk "om budgettaire ramingen met een hypothetische enveloppe "wijkcontract" op te stellen", ⁵⁰ omdat de budgettaire raming immers lang voor de ontvangst van de toekenningsbeslissing wordt gedaan⁵¹. Bovendien kan de aanduiding van het studiebureau (bijzonder budget) a priori pas gebeuren na goedkeuring van de gemeentelijke begroting door de toezichthoudende dienst.

Een andere bevinding is de toenemende complexiteit van de WC/DWC omwille van:

- "- de veelheid aan spelers en hun coördinatie (Beliris, CityDev, Leefmilieu Brussel, verschillende gemeentediensten, ...);
- de reglementaire inflatie (bodemvervuiling, EPB, ...);
- complexe financiële montage (EFRO, GSB, ...);
- pilootprojecten (leefmilieu, sociaal, participatie, ...);
- de vervreemding van zakelijke rechten (procedure van aankoop en onteigening, evaluatie door het aankoopcomité, financiële waarborg in het kader van vervuilde percelen, ...)""⁵².

Het ene en het andere punt houden verband met elkaar, aangezien de realisatietermijnen dezelfde blijven, ondanks deze elementen die voor complexiteit zorgen.

Voorstellen

Om deze bevindingen te verhelpen, wordt in het verslag voorgesteld om de duur van het wijkcontract met een jaar te verlengen en in elk geval de mogelijkheid uit te breiden om bestelbonnen en facturen in te dienen. Verder wordt ook voorgesteld om de

⁵⁰ GROUPES DE TRAVAIL SUBVENTIONS, *op.cit.*, p.37.

⁵¹ De gemeentelijke begrotingen worden over het algemeen tussen september en november opgemaakt. Tot voor kort werden de keuze van de nieuwe perimeters en de kennisgeving ervan door de Brusselse Regering echter gedaan in de 2^{de} helft van december.

⁵² Ibidem

toekenningsbeslissing van het DWC met minstens drie maanden te vervroegen, zodat de procedure voor de aanduiding van het studie bureau en de procedure voor de aanwerving van de projectleider voor het begin van het jaar afgerond zijn, zodat zij in januari van het jaar nul met hun werkzaamheden kunnen starten.

Zowel in de nieuwe verordening als in de selectiepraktijk werd gedeeltelijk aan deze wensen tegemoetgekomen. In onze aanbevelingen formuleren we tevens een voorstel om de taak van het studie bureau te vergemakkelijken.

2. De opdracht van de projectleider en de andere actoren

Vaststellingen:

Naast de reeds genoemde vertragingseffecten wijst de bevinding van de Werkgroep Subsidies (WS) eveneens op de korte tijd waarover het studie bureau beschikt om zijn taak uit te voeren, alsook op een relatief gebrek aan ervaring met de financiële raming van de projecten. Daarbij komt dat de opdracht van de projectleider vandaag de dag steeds complexer wordt. "Hij moet immers de algemene coördinatie, een rol van techniek op zich nemen, socio-economische projecten begeleiden en evalueren, Indien hij niet op een structuur kan steunen, is zijn taak uiterst lastig en is het uiterst moeilijk om de termijnen na te leven".⁵³ Tot slot wordt er met betrekking tot deze projectleider ook op gewezen dat zijn overeenkomst eindigt na vijf jaar (een jaar uitwerking en vier jaar uitvoering) op het einde van de operationele fase van de (D)WC, terwijl het werk nog niet volledig klaar is: de belangrijkste verwezenlijkingen en uitgaven gebeuren immers na het vertrek van de projectleider, terwijl het DWC op dat moment wel zijn contactpersoon verliest, wat bij de afsluiting van het DWC tot aanzienlijke problemen kan leiden.⁵⁴

Voorstellen

Ook hiervoor worden in het verslag een aantal operationele voorstellen gedaan:

- het studie bureau vroeger aanduiden of toelaten om zijn opdracht uit te breiden. Verder moet het gekozen kantoor een programma tonen dat op de reële beperkingen is afgestemd (timing aankoop, bodemvervuiling, reële kosten, beheersplan, ...);
- de opdracht van de projectleider verlengen om de volledige duur van het DWC (7 jaar) te dekken [...];
- een financiering voor een profiel "werfleider" voorzien om de projectleider bij te staan. De werfleider zou een technisch profiel moeten hebben, opdat hij de projectleider zou kunnen helpen met de technische definitie van de projecten, de redactie van het bestek en de effectieve opvolging van de werven;
- financieren van een sociale coördinator: de socio-economische projecten zouden immers efficiënter kunnen zijn, indien een sociale coördinator deze kon begeleiden vanaf de projectoproep in jaar 0 (definitie van het project, selectie, ...) tot de afsluiting van de projecten in jaar 5. De coördinator zou een specialist van het verenigingsmilieu moeten zijn, bekwaam om de projecten te evalueren en te "coachen" om de grootst mogelijke efficiëntie te bereiken.

⁵³ Ibid., p.38.

⁵⁴ Ibid., p.38.

De evaluatie sluit aan bij deze bevindingen en formuleert een aantal werkrichtingen om hieraan tegemoet te komen. Zo wordt niet alleen de ondersteunende rol van de administratie benadrukt, maar ook de continuïteit van de teams en de rijkdom aan middelen. Een belangrijk deel van de voorstellen houdt voorts verband met het beschikbare financiële kader en kan afhankelijk van de middelen in aanmerking worden genomen. Sommige voorstellen lijken voort te komen uit een interne organisatie van de verantwoordelijke teams die wellicht niet in detail geregeld hoeft te worden door de ordonnantie of de politieke wereld, maar simpelweg 'mogelijk gemaakt' moet worden.

De nieuwe ordonnantie van 2016 kwam aan deze verwachtingen tegemoet door:

- de verlenging van de subsidiabiliteitstermijn van de projectleider (besluit van de BHR betreffende duurzame wijkcontracten, artikel 9, §3);
- de creatie van andere profielen dan de projectleider (technisch coördinator, communicatie- en participatiecoördinator, administratief en financieel coördinator en coördinator van de sociaaleconomische activiteiten) (besluit van de BHR betreffende wijkcontracten, art. 9, §3).

3. De administratieve vereenvoudiging

In het verslag wordt de nadruk gelegd op een context van inflatie op het gebied van regelgeving en termijnbeheer. Het roept op tot meer samenwerking tussen regionale besturen om overlappings te vermijden en de administratieve stappen te vergemakkelijken, om de goedkeuringstermijnen voor stedenbouwkundige vergunningen te verkorten en om rekening te houden met bijkomende termijnen bij de evaluatie van wijkcontracten en hun eventuele verlenging.

Onze evaluatie is niet zover in detail gegeven. Ondanks deze beperkingen, die eigen zijn aan veel overheidsmaatregelen, wordt er niettemin gepleit voor een volgehouden uitvoeringstempo dat deel uitmaakt van de toegevoegde waarde van het mechanisme, zij het zeer beperkt.

4. Cofinanciering en verwante projecten

In het verslag wordt gewezen op de verschillen in werkingsmodi tussen de gewestelijke organen, met name wat betreft de financieringsbronnen waarvan de procedures voor het verkrijgen of vrijgeven van middelen niet zijn aangepast aan de termijnen van de DWC. In het verslag wordt ook gepleit voor de integratie van pararegionale instellingen "vanaf de opstelling van het basisdossier: een communicatieplatform invoeren na goedkeuring van de perimeter. Gefedereerde en federale entiteiten betrekken (GSB, Beliris, CityDev, VGC, ...). Vanaf jaar 0 voor echte projectmontages zorgen."⁵⁵

De evaluatie sluit perfect aan bij dit voorstel en trekt de lijn daarbij door naar de verschillende gewestelijke administraties toe, die vaak maar af en toe bij de uitwerkingsfase betrokken worden⁵⁶.

5. De doelstellingen van de programmering

⁵⁵ Ibid., p.39.

⁵⁶ In de uitwerkingsfase brengt het Gewest al enkele jaren een uitgebreid begeleidingscomité samen, dat de diagnoses en de uitdagingen van het DWC voorlegt aan verschillende paragewestelijke entiteiten.

De hier gemaakte opmerking heeft betrekking op de relatieve afwezigheid van de gemeentelijke politieke besturen bij het opstellen van het programma en de doelstellingen. Dat leidt, zoals ook uit de evaluatie blijkt, tot een vertraging tussen de uitwerking en de eindbeslissing ... Voor de Werkgroep moet het College zijn project met de inwoners op een zitting en niet tijdens de eindzitting achter gesloten deuren "bouwen". De Werkgroep stelt voor een evenwicht te vinden tussen de door de regering gewenste interventiegebieden en het opleggen van een projectlijst. Daarnaast wordt tevens gewezen op de nood aan een beheerplan om de efficiëntie te verhogen. En tot slot vraagt de Werkgroep dat de keuzes van zowel de gemeente als het Gewest gemotiveerd zouden worden (motiveren van projecten, motiveren van de toekenning en motiveren van de weigering).

Deze elementen worden in het volgende hoofdstuk van het rapport nader besproken. Ze verwijzen naar de betrokkenheid van lokale verkozenen bij de ontwerpfase, maar ook naar andere verkeerd ingeschatte vertragingen of anticipatie-effecten waarmee in de aanbevelingen van het verslag rekening wordt gehouden.

6. Afsluiting van de programmering

Hier luidt de vaststelling dat er een gebrek aan opvolging is tussen het einde van het wijkcontract en de "levering": "de gemeenten moeten als enige instaan voor alles betreffende de inhuldiging of communicatie met de inwoners. De overdracht van het beheer en de ingebruikname van de gebouwen en de ruimten hebben een kostprijs die niet steeds nauwkeurig wordt geraamd⁵⁷. Daaruit volgt dan een technisch voorstel: "Toelaten om de bewijsstukken voor de volledige enveloppe te laten gelden, zonder rekening te houden met het type activiteit. Het idee is om een minder strikte opsplitsing van de uitgaven toe te laten".⁵⁸ De WGS stelt ook voor om de aanwezigheid van de projectleider van de sociale coördinator te verlengen, meer bepaald voor het beheer van de goedkeuring van het activiteitenverslag en het financiële verslagen van het laatste jaar van het wijkcontract en de socio-economische projecten.

De evaluatie wijst eveneens op deze elementen. Ze pleit niet alleen voor continuïteit en een betere anticipatie op de afsluitingskosten, maar ook in verband met de belasting na realisatie van de DWC. Er zij bovendien op gewezen dat de nieuwe ordonnantie aan een aantal van de geuite bezwaren tegemoetkomt (zie hieronder).

7. Participatie/communicatie?

Een laatste opmerking sluit goed aan bij de ontwikkelingen in het evaluatierapport met betrekking tot de participatieve component. De DWC zijn een laboratorium voor participatie. De inwoners kunnen echter frustratie voelen, wanneer projecten die in de basisstudie werden voorgesteld, niet opgenomen blijken in het programma dat de gemeente en het gewest uiteindelijk valideren. In het verslag wordt ook benadrukt dat de participatie in het DWC vaak een zaak is van verenigingen en niet van inwoners. De meeste van deze verenigingen hebben belangen in de wijk en willen een project verkrijgen in het kader van het DWC. Voor de meeste inwoners is het DWC een moeilijk te begrijpen programma. Weinig mensen zijn op de hoogte van het wijkcontract in hun buurt en weinigen investeren zich.⁵⁹ De snelheid waarmee een DWC wordt geïmplementeerd is daarentegen een factor die door de gemeente en de bewoner

⁵⁷ Ibid., p.40.

⁵⁸ Ibid., p.40.

⁵⁹ Ibid., p.41.

verschillend wordt ervaren. Voor de laatste gaat het allemaal niet "snel genoeg", vooral gezien de 4 of 5 jaar eerder geformuleerde verwachtingen (in de evaluatie wordt op vertraging gewezen).

In het verslag wordt voorgesteld dat de participatie sterk geïntegreerd zou worden in de basisstudie, wat volgens ons het geval is, waarbij in de evaluatie echter wordt gepleit voor een overdracht van inspanningen van de kwantitatieve component naar de kwalitatieve component van deze studie. Verder wordt voorgesteld om bij het kiezen van de projecten ook het resultaat van deze participatie te respecteren. De Werkgroep benadrukt daarbij dat de participatie niet enkel mag gelden "voor verenigingen met een belang in het wijkcontract of de perimeter. Men moet de inwoners gaan opzoeken. Er is dus een participatieproject nodig. De communicatie moet worden verbeterd om zoveel mogelijk personen te bereiken en hen aan te zetten om deel te nemen."⁶⁰ In het rapport wordt gepleit voor de invoering van een team participatie en communicatie om in de verschillende wijkcontracten op te treden.

Deze bevindingen komen overeen met een aantal punten in de evaluatie en onze aanbevelingen, die in het volgende deel van ons verslag uiteengezet worden.

⁶⁰ Ibid., p.41.

7. Evaluatie

Dit document vormt het tweede deel van het rapport over onze evaluatie van het overheidsbeleid met betrekking tot wijkcontracten en duurzame wijkcontracten. Dit tweede deel gaat over de evaluatie en de analyse van de effecten van wijkcontracten en duurzame wijkcontracten (WC/DWC). Het is als volgt opgebouwd:

- de herhaling van het in het bestek voorgestelde evaluatiekader;
- de interventielogica van de WC/DWC;
- de antwoorden op de evaluatievragen voor elke dimensie van de uitvoering van (duurzame) wijkcontracten;
- de transversale evaluatiebevindingen;
- de transversale aanbevelingen, gekoppeld aan de evolutie van het stedelijk beleid.

7.1. Het evaluatiekader

In het eerste deel van dit verslag wordt het doel van de evaluatie en de ontwikkeling ervan uiteengezet. We herinneren hier aan de zes algemene evaluatiecriteria die in het bestek zijn gedefinieerd en stellen een korte definitie voor.

Evaluatiecriterium	Definitie
Relevantie	Om de relevantie van een beleid te beoordelen, moet worden nagegaan of de doelstellingen ervan zijn afgestemd op de behoeften van de ontvangers van dat beleid. Dit houdt in dat in de interventielogica, de doelstellingen en strategieën alsook de gewenste veranderingslogica geïdentificeerd moeten worden (zie vorig hoofdstuk).
Samenhang	Beleidscoherentie wordt zowel intern als extern begrepen. In het geval van de WC en DWC kunnen de twee dimensies van het probleem complementair worden aangepakt. Interne coherentie is de overeenstemming tussen de verschillende doelstellingen van eenzelfde beleid. Externe coherentie is de overeenstemming tussen de doelstellingen van een beleid en die van andere overheidsbeleidsmaatregelen of instrumenten die ermee in wisselwerking staan. Het is belangrijk te beseffen dat verschillende beleidsmaatregelen, die door verschillende overheidsniveaus worden aangestuurd, dezelfde doelpopulatie kunnen hebben, in dezelfde behoeften kunnen voorzien of erop kunnen reageren met verschillende strategieën, die elkaar aanvullen of tegenwerken. In dat geval kan het nodig zijn de balans op te maken van het nabuurschapsbeleid en na te gaan wat de effecten zijn van complementariteit of synergie, concurrentie of overlapping.
Doeltreffendheid	Doeltreffendheid is de mate waarin de verwachte en bereikte effecten van een overheidsbeleid op elkaar zijn afgestemd. De interventielogica zal worden gebruikt om de verwachte realisaties, resultaten en effecten te bepalen, die voor elk niveau zullen worden gemeten.

Evaluatiecriterium	Definitie
Efficiëntie	Efficiëntie verwijst naar het feit dat de effecten van een beleid tegen een redelijke of de best mogelijke kostprijs werden bereikt. Het gaat er dus om de geïnvesteerde middelen te koppelen aan de effecten, maar daarbij ook de gevolgde strategie niet te vergeten. Wij zullen ons in dit opzicht richten op algemene efficiëntiekwesties, behalve op het productieniveau, waarvoor we de financiële gegevens die ons ter beschikking staan, zullen analyseren en vergelijkingen zullen maken tussen WC/DWC.
Systemische impact	De systemische impact van een beleid is bedoeld om na te gaan in welke mate het in zijn geheel beantwoordt aan de gestelde doelen en maakt het mogelijk om hefboom-, netwerk- of opleidingseffecten te genereren op buurtniveau en binnen de betrokken gemeente. De effecten van het beleid worden, als we het over impact hebben, vooral gemeten in termen van bijdrage.

In de rest van ons verslag zullen we deze criteria herhalen, onderverdeeld in verschillende evaluatievragen, en zullen we ze op een systematische, gedocumenteerde en beargumenteerde manier beantwoorden.

Alvorens op deze vragen te antwoorden en om de methodologie in overeenstemming te brengen met de realiteit, moet echter ook worden herinnerd aan de interventielogica van het beleid inzake wijkcontracten, waarvan de geschiedenis ook in het eerste deel van het verslag aan de orde is gekomen.

7.2. De interventielogica

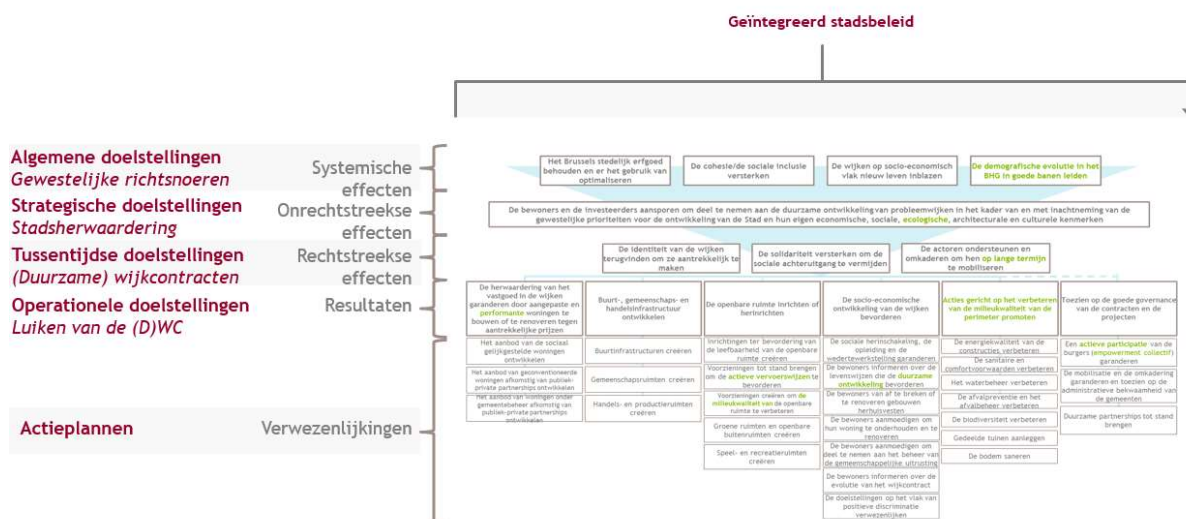
Het logische model van een overheidsinterventie (of interventielogica) staat voor de manier waarop de politieke wereld, op basis van de doelstellingen die ze zichzelf oplegt en de middelen die ze mobiliseert, veranderingen op verschillende niveaus wil bewerkstelligen:

- met de gemobiliseerde gelden en middelen beoogt zij in de betrokken gebieden tot bepaalde realisaties te komen;
- deze realisaties hebben gevolgen voor de beoogde doelgroepen: de inwoners, de werknemers, de vaste klanten, de voorbijgangers, de gemeente...: deze effecten worden resultaten genoemd;
- het gecombineerde en verwachte effect van deze resultaten en deze realisaties uit zich in termen van gevolgen voor de wijk, de gemeente en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Zij worden teweeggebracht door het WC/DWC-beleid, maar hangen af van andere externe factoren die de effecten niet direct of volledig afhankelijk maken van dat beleid. Er zijn verschillende soorten van gevolgen: directe (sterk, maar niet uitsluitend gerelateerd aan het implementatiebeleid), indirecte en systemische.

Om een referentiekader te hebben voor het te evalueren object, vatten we hieronder in de vorm van een boomstructuur de onderlinge samenhang samen tussen de niveaus van de doelstellingen van het wijkcontractbeleid en hun oorzaak-gevolgrelatie met de meer algemene doelstellingen van de stadsvernieuwing en de gewestelijke oriëntaties inzake de evolutie van de Brusselse wijken.

De aldus opgemaakte boomstructuur is onderverdeeld in vier doelstellingsniveaus⁶¹ (algemeen, strategisch, intermediair en operationeel), die overeenkomen met de gewenste effecten (realisaties, resultaten, gevolgen).

De elementen in de boomstructuur komen hoofdzakelijk voort uit het wet- en regelgevend corpus waarop het (duurzame) wijkcontractenbeleid is gebaseerd.



Figuur 1 - Doelstellingsniveaus van de interventielogica (zie blz. 64)

Dit type logisch model vergemakkelijkt de formulering van evaluatievragen en de identificatie van beoordelingscriteria en doeltreffendheidsindicatoren.

De reeks (duurzame) wijkcontracten die het voorwerp uitmaken van onze evaluatie, zijn onderworpen aan verschillende reglementeringen. In de interventielogica die hieronder wordt besproken, komen de termen die in het groen verschijnen overeen met specifieke aspecten die in de ordonnantie van 2010 werden vermeld met het oog op de inrichting van duurzame wijken. Het zal dan ook zaak zijn om in onze analyse oog te hebben voor dit onderscheid tussen wijkcontracten (lancering vóór 2010) en duurzame wijkcontracten (lancering na 2010).

Vertrekkende van de onderkant van het schema zou de interventielogica als volgt moeten luiden:

Het beleid inzake wijkcontracten moet het mogelijk maken om een reeks concrete acties te ondernemen, die rechtstreeks zullen worden waargenomen door de gebruikers van de wijk. Deze concrete acties - of *realisaties* - zullen directe effecten - of *resultaten* - hebben op de wijk, zoals de herwaardering van het vastgoed, de ontwikkeling van commerciële en lokale infrastructuur, de inrichting van de openbare ruimte, de sociaaleconomische ontwikkeling van buurten of de verbetering van de milieukwaliteit. Het beleid moet er verder ook voor zorgen dat alle acties uitgevoerd worden vanuit een streven naar goed bestuur.

Indien deze resultaten worden bereikt, zouden ze bredere indirecte effecten - of *gevolgen* - moeten hebben op de wijken en het Gewest in zijn geheel.

⁶¹ Theoretische bron: "Penser l'évaluation des politiques publiques" - Luc Albarello, David Aubin, Catherine Fallon, Béatrice Van Haeperen - 2016 - p.87

We identificeerden drie soorten gevolgen op basis van de toerekenbaarheid van het beleid op het vlak van wijkcontracten met betrekking tot de (niet-)verwezenlijking ervan:

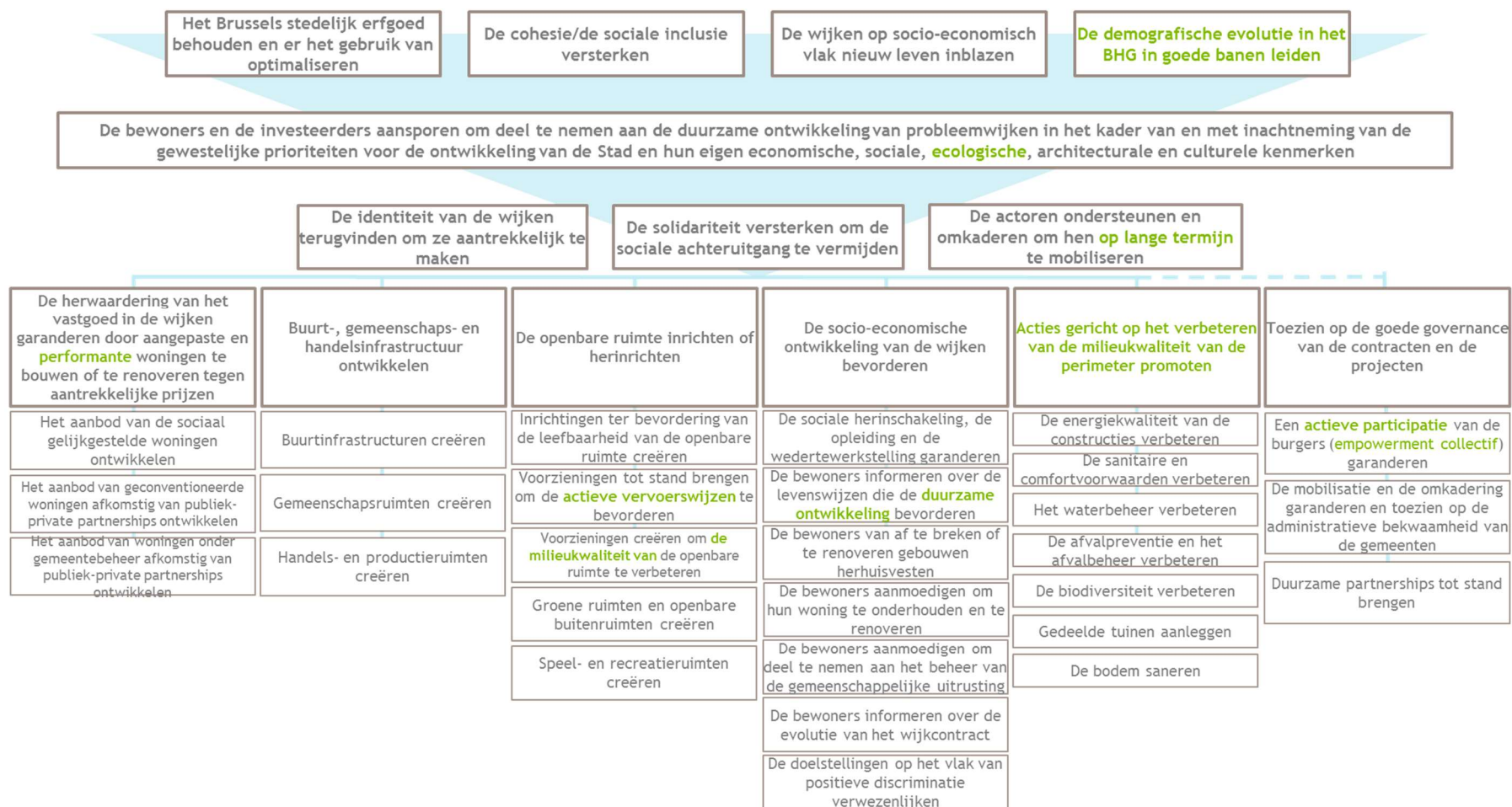
- Op het meest directe niveau moeten wijkcontracten bijdragen tot de aantrekkelijkheid van de beoogde buurten, de solidariteit versterken om sociale achteruitgang te voorkomen en de buurtgebruikers mobiliseren rond een gemeenschappelijk project.
- Dit eerste gevolgniveau zou het mogelijk moeten maken de wijken in kwestie nieuw leven in te blazen door inwoners en investeerders te mobiliseren rond de duurzame ontwikkeling van deze wijken binnen het kader en met inachtneming van de regionale prioriteiten.
- En als we deze redenering doortrekken, vormen wijkcontracten ook één van de factoren - te midden van andere - die een impact moeten hebben op het behoud van het stedelijk erfgoed van Brussel, die de sociale cohesie moeten versterken, die de stadsvlucht moeten verzachten of die de demografische groei moeten opvangen.

Bij de in 2010 gestarte hervorming werd een transversale focus op duurzaamheid toegevoegd (in het groen in bovenstaand schema).

Legende van het schema:

- In het zwart: interventielogica van het stadsvernieuwingsbeleid vóór 2010,
- In het groen: interventielogica van het stadsvernieuwingsbeleid na 2010.

Figuur 2 - interventielogica van het beleid op het vlak van wijkcontracten (ordonnanties van 1993 en 2010)



7.3. Evaluatievragen

Op de volgende pagina's beantwoorden we systematisch de evaluatievragen zoals deze werden voorgesteld in het methodologische rapport. Ter herinnering: deze vragen hebben voor diverse dimensies betrekking op het voldoen aan criteria inzake relevantie, coherentie, doeltreffendheid, efficiëntie en, *in fine*, de systemische impact van de wijkcontracten. We herhalen deze definities hier echter niet en verwijzen de lezer hiervoor naar het methodologische rapport.

De geanalyseerde dimensies zijn respectievelijk:

- productie: dankzij de wijkcontracten konden er verschillende soorten van realisaties geproduceerd worden:
 - met sociale woningen gelijkgestelde en geconventioneerde woningen in het kader van luik 1, 2 en 3 van de programma's;
 - economische en sociale infrastructuren als onderdeel van component 5inf van de programma's;
 - 'openbare ruimte' in luik 4 van de programma's;
 - milieu- of energieapparatuur of -installaties in het kader van luik 5 van de programma's.
- duurzaamheid, gematerialiseerd door de naamsverandering van 2010, waarbij de DWC voor de opname van criteria en projecten zorgden op het vlak van energieprestatie, groene investeringen en investeringen gericht op de transitie naar nieuwe vervoers- of beheermodi;
- economische en sociale dynamiek die wordt geanalyseerd via het prisma van een grotere sociale cohesie, een hernieuwde aantrekkelijkheid of zelfs steun aan de economische ontwikkeling;
- governance en participatie, twee aspecten die zodanig worden benaderd dat er rekening wordt gehouden met de lessen die er getrokken kunnen worden uit een gezochte en gestructureerde participatie in het proces van vastlegging en uitvoering van WC/DWC, maar ook met de opmerkingen over het beheer van WC/DWC door exploitanten op regionaal en lokaal niveau.

De volgende tabel vat deze aanpak samen en legt voor elke dimensie en voor elk criterium de link met een of meer evaluatievragen. Niet alle vakjes zullen per se met dezelfde intensiteit bestudeerd worden (afhankelijk van de beschikbare gegevens), maar op het snijpunt van elke rij en kolom hebben we wel één of meerdere interessante vragen geïdentificeerd.

Ook moet worden benadrukt dat voor bepaalde criteria, zoals doeltreffendheid, een extra onderscheid gemaakt kan worden in termen van realisaties, resultaten en gevolgen (zie de boomstructuur hierboven). De gestelde vragen helpen om het beoogde effect te specificeren.

Dimensie behandeld	Productie	Duurzaamheid / houdbaarheid	Economische en sociale dynamiek	Participatie in goed bestuur
Relevantie	Pe-P.1 Pe-P.2	Pe-D.1	Pe-ES.1	Pe-GP.1 Pe-GP.2
Samenhang	Co-P.1 Co-P.2 Co-P.3	Co-D.1 Co-D.2	Co-ES.1	Co-GP.1 Co-GP.2 Co-GP.3
Doeltreffendheid	EF-P.1 EF-P.2	EF-D.1	EF-ES.1 EF-ES.2 EF-ES.3 EF-ES.4	EF-GP.1 EF-GP.2
Efficiëntie	Efi-P.1 Efi-P.2	Efi-D.1 Efi-D.2	Efi-ES.1 Efi-ES.2	Efi-GP.1 Efi-GP.2
Systemische impact	IS-P.1 IS-P.2	IS-D.1	IS-ES.1 IS-ES.2	IS-GP.1 IS-GP.2

Om deze vragen te beantwoorden, mobiliseren we verschillende bronnen:

- de beschrijvende gegevens in het eerste luik van dit verslag;
- de meningen en antwoorden op vragen gesteld tijdens focusgroepen die er over zes thema's georganiseerd werden tijdens de kwalitatieve fase van ons werk. Ter herinnering: deze zes thema's waren huisvesting en infrastructuur, openbare ruimte, sociaaleconomische dynamiek, goed bestuur, duurzaamheid en participatie. Tijdens deze workshops organiseerden we instant surveys op basis van vooraf geformuleerde voorstellen ten opzichte waarvan de deelnemers een standpunt moesten innemen op een instemmingsschaal van 1 tot 4. Een luik van de resultaten van deze enquêtes werd gebruikt om onze reacties te onderbouwen;
- voorbeelden uit een aantal specifieke programma's, gekozen om onze woorden te illustreren;
- meer transversale gegevens en indicatoren die gemobiliseerd werden om bepaalde kwesties te verduidelijken.

Deze bronnen hebben hun beperkingen qua gebruik en interpretatie, variërend van te algemeen om een direct oorzakelijk verband te illustreren (transversale gegevens) over een sterke betrokkenheid van de actoren bij bepaalde analyses (gebrek aan afstand) tot een zekere subjectiviteit of onvolledigheid in de keuze van illustraties. Door de leesroosters te combineren met ons eigen vermogen om problemen te analyseren en mits een herlezing en aftoetsing van onze hypothesen, werd een bevredigende waardering van het WC/DWC-hulpmiddel mogelijk, zoals dit al 10 jaar geïmplementeerd wordt.

7.4. Antwoord op de evaluatievragen

7.4.1. Evaluatie van de relevantie van de WC/DWC

Definitie

Om de relevantie van een beleid te beoordelen, moet worden nagegaan of de doelstellingen ervan zijn afgestemd op de behoeften van de ontvangers van dat beleid. Dit houdt in dat in de interventielogica, de doelstellingen en strategieën alsook de gewenste veranderingslogica geïdentificeerd moeten worden (zie vorig hoofdstuk).

In termen van productie

Pe-P.1: In welke mate komen (a) het vernieuwingsbeleid en (b) het WC/DWC tegemoet aan de noden van de bevolking van (a) het Gewest en (b) van de in aanmerking komende gebieden?

Deze eerste evaluatievraag heeft twee dimensies.

- (a) Op gewestelijk niveau valt niet te ontkennen dat de WC/DWC zich richten op de prioritaire thema's van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest: de creatie van woningen, sociale cohesie, opleiding en tewerkstelling, de renovatie van gebouwen, de energiestaat van gebouwen - het zijn allemaal problematische dimensies in het Gewest en, bij de analyse van de indicatoren, dimensies die worden geaccentueerd door de territoriale dualisering tussen de eerste en de tweede kroon. Deze uitdagingen zijn in overeenstemming met de materiële bevoegdheden van het BHG als gevolg van de verschillende staatshervormingen.

Geschiedenis van de interventieperimeters in het Brussels Gewest

Om de prioritaire wijken van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest op een efficiënte manier nieuw leven in te blazen, werkt de regering met interventieperimeters. Het doel is de middelen voor stadsvernieuwing te concentreren op een specifiek grondgebied. In de loop der jaren zijn deze perimeters geëvolueerd om rekening te houden met de maatschappelijke en economische evolutie van de wijken:

- De BRZ, de te Beschermen en te Renoveren Zone, werd in 1988 gedefinieerd door de Koning Boudewijnstichting;
- De RVOH, de Ruimte voor Versterkte Ontwikkeling van de Huisvesting, werd gedefinieerd in het kader van het Gewestelijk Ontwikkelingsplan van 1995;
- De RVOHS, de Ruimte voor Versterkte Ontwikkeling van de Huisvesting en de Stadsvernieuwing, werd gedefinieerd in het kader van het Gewestelijk Ontwikkelingsplan van 2002;
- Het SVG, het Stadsvernieuwingsgebied (2016), werd bepaald in het kader van de stadsvernieuwingsordonnantie en als aanvulling op de uitwerking van het Gewestelijk Plan voor Duurzame Ontwikkeling.

De geëvalueerde wijkcontracten werden uitgevoerd binnen de RVOHS-perimeter. Dit gebied zal daarom centraal staan in de studie, aangezien het SVG pas sinds 2016 volledig actief is.

De wijken van de eerste kroon die voor een groot deel onder de ZSH (en voorheen onder de RVOHS) vallen, hebben met name te lijden onder hun inflexibele weggennet, de toenemende schaarste aan ruimte en de concentratie van mensen met een laag inkomen.

De ZSH/RVOHS (vroeger de RVOH) omvat dan ook de wijken van de vroegere verstedelijking die een versterkt optreden van de openbare sector vereisen. De perimeter van deze gebieden wordt door de Regering bepaald op basis van kwantitatieve gegevens, die in een tweede fase verder worden verfijnd aan de hand van een reeks kwalitatieve gegevens.

Het RVOHS-gebied werd afgebakend om de overheidsinvesteringen te concentreren op de sectoren waar de bebouwde omgeving in verval verkeerde en waar de meest achtergestelde bevolkingsgroepen zich verzamelden. Deze definitie is geëvolueerd met de opkomst van het concept van de Zone voor Stedelijke Herwaardering (ZSH), een mechanisme dat is ingesteld en verankerd in de stadsvernieuwingsordonnantie van 2016. Vandaag houdt de Regering minstens rekening met de volgende cumulatieve voorwaarden:

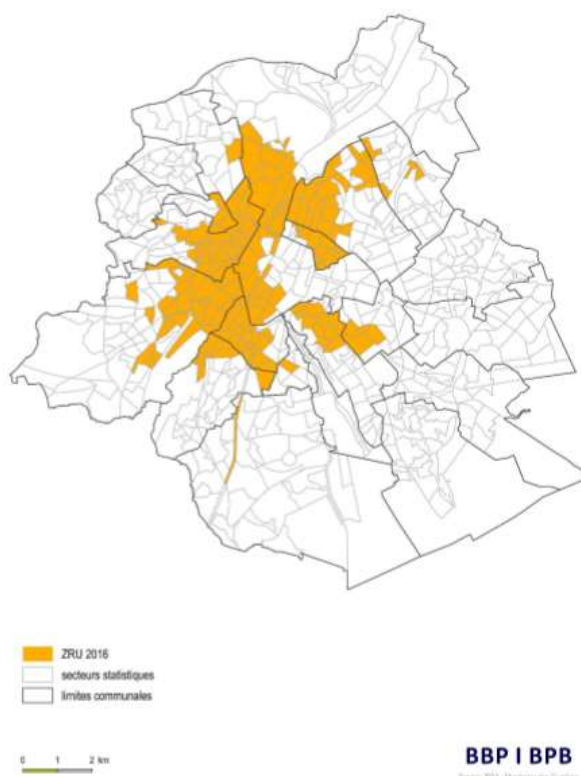
1. Mediaan inkomen: het mediaan inkomen van een ZSH situeert zich onder het gewestelijk mediaan inkomen;
2. Bevolkingsdichtheid: de bevolkingsdichtheid moet zich boven het gewestelijke gemiddelde situeren;
3. Werkloosheidsgraad: de werkloosheidsgraad moet zich boven het gewestelijke gemiddelde bevinden.

Andere aanvullende voorwaarden kunnen van toepassing zijn bij het bepalen van de ZSH, zoals de kwaliteit van de huisvesting (gemiddelde oppervlakte, gezondheid, energieprestatie van het gebouw), de kwaliteit van lokale infrastructuren (aantal lokale infrastructuren) en de beschikbaarheid van openbare ruimten (oppervlakte aan groene ruimten)⁶² om de perimeter van stadsvernieuwingsgebieden af te bakenen.

Naast de hoofdzone worden er ook bepaalde gebieden (geïsoleerde statistische sectoren en specifieke gebieden) opgenomen in de perimeter. Onderstaande kaart toont in het geel de sectoren die aan de drie criteria voldoen, goed voor 171 statistische sectoren. De Brusselse Gewestregering kan ook specifieke gebieden aan de ZSH toevoegen op basis van de toepassing van artikel 5 van de ordonnantie houdende organisatie van stadsvernieuwingsgebieden 2016⁶³.

⁶² Ordonnantie houdende organisatie van de stedelijke herwaardering van 6 oktober 2016, art. 5, §2

⁶³ Beeld afkomstig uit rapporteren aan de Regering van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest over de ZSH



De zone voor stedelijke herwaardering (ZSH) geeft een nieuwe dynamiek aan de voordien vaste perimeters. Op basis van de door het BISA verzamelde gegevens kunnen de statistische sectoren opgenomen worden in de ZSH-perimeter of eruit gelicht worden.

De wijkcontracten⁶⁴ mogen echter niet worden beschouwd als een instrument waarmee systematisch kan worden ingegrepen in de structurele handicaps van het regionale grondgebied. Het gecumuleerde bedrag van de interventies van de WC/DWC over een periode van 10 jaar, goed voor ongeveer 501 miljoen euro⁶⁵, is iets minder dan één jaar investeringen in het kader van het plan voor de uitbreiding van het Brussels openbaar vervoer (520 miljoen euro per jaar, over 10 jaar⁶⁶). Het gaat dus om een tegelijk aanzienlijke én bescheiden begroting. De WC/DWC-tussenkomsten zijn chirurgisch, verspreid in tijd en ruimte, en verdeeld over verschillende soorten interventies. Ze zijn dus relevant voor de behoeften van de Brusselaars, maar hebben onvoldoende omvang om de gewestelijke indicatoren structureel te beïnvloeden.

Om dit aan te tonen, werden enkele regionale indicatoren gekozen (de participatiegraad, het inkomensniveau, gekoppeld aan de Gini-coëfficiënt, de 'NEET's'⁶⁷ en het armoedeniveau). Het doel is om de verbetering van de levensomstandigheden en de levensstandaard van de Brusselaars te meten.

⁶⁴ De programma's voor stedelijke herwaardering (met inbegrip van de wijkcontracten en de duurzame wijkcontracten) worden uitgevoerd in deze zones voor stedelijke herwaardering (ordonnantie houdende organisatie van de stedelijke herwaardering, 6 oktober 2016, artikel 7).

⁶⁵ Dit bedrag omvat ook de middelen van Beliris.

⁶⁶ Informatie uit het investeringsplan van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest voor de ontwikkeling van het openbaar vervoer tot 2025 (https://www.stib-mivb.be/article.html?_guid=0035aa30-f3b3-3410-c188-e0a713117e7e&tl=en, geraadpleegd op 05 januari 2018).

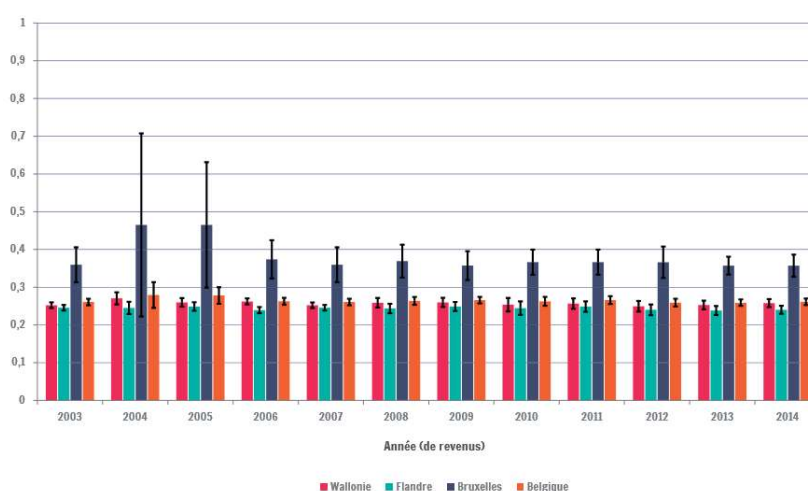
⁶⁷ 'Neither in Employment nor in Education or Training' (de jongeren van 15 tot 24 jaar die geen baan hebben, niet studeren en ook geen opleiding volgen).

1. Gini-coëfficiënt

De Gini-coëfficiënt is een synthetische indicator voor de verdeling van de middelen over de bevolking. Dit varieert tussen 0 (perfecte gelijkheid in inkomensverdeling) en 1 (extreme ongelijkheid).

Hoewel dit laatste zich de laatste jaren lijkt te hebben gestabiliseerd, kan een belangrijk verschil worden vastgesteld op het niveau van het Brussels Gewest (0,37), in vergelijking met het Waals Gewest (0,25) en het Vlaams Gewest (0,15). De verdeling van de middelen in Brussel zou dus ongelijker zijn⁶⁸.

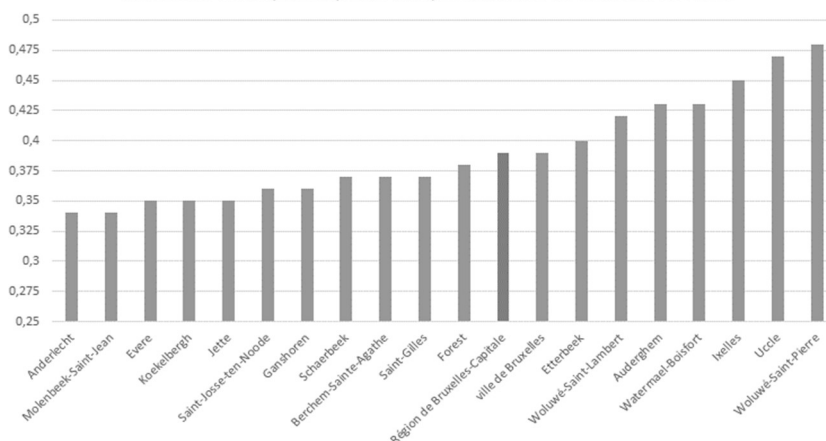
Evolution du coefficient de Gini en Belgique et dans les régions belges



Vertaling : Evolutie van de Gini-coëfficiënt in België en in de Belgische gewesten

Binnen deze laatste varieert de Gini-coëfficiënt tussen de gemeenten in de eerste kroon (Brussel-Stad, Sint-Gillis, Etterbeek, Sint-Joost, Schaarbeek) en de gemeenten in de tweede kroon. Onderstaande grafiek toont namelijk een minder ongelijke inkomensverdeling in de eerste kroon dan in de tweede kroon.

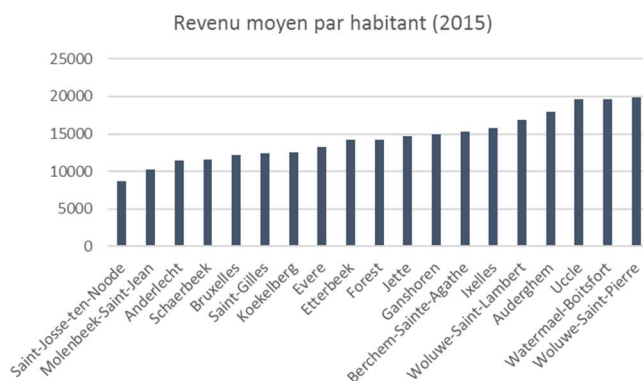
Coefficient GINI après impôt de chaque commune de Bruxelles en 2012



⁶⁸ Beeld afkomstig uit de website : <https://www.iweps.be/indicateur-statistique/coefficient-de-gini/>, 04/01/2018

Vertaling : De Gini-coëfficiënt na de belasting van elke gemeente in Brussel in 2012

Deze vaststelling moet echter genuanceerd worden door de volgende grafiek, waaruit blijkt dat het gemiddelde inkomen per hoofd van de bevolking net lager ligt in de gemeenten van de eerste kroon.



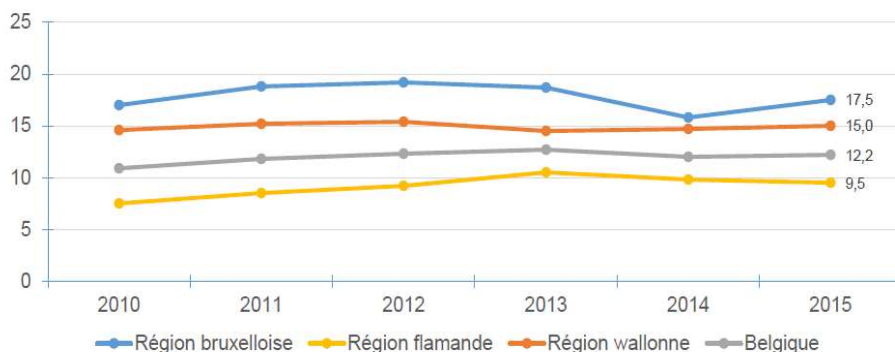
Vertaling : Gemiddeld inkomen per hoofd

Idealiter zou het gemiddelde inkomen van de gemeenten die tot de RVOHS/ZSH-perimeters behoren, moeten stijgen zonder dat de Gini-coëfficiënt toeneemt (inkomensongelijkheid).

2. Ontwikkeling van het aandeel van de NEET's

De term 'NEET's' verwijst naar personen die geen werk hebben, die niet studeren en die ook geen opleiding volgen. Het percentage NEET's onder de bevolking van 15-24 jaar is hoger in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Na een opmerkelijke daling in het begin van de jaren 2000 (van 27,2% (2002) naar 20% (2007)) lijkt de indicator zich te stabiliseren, ook al is de werkloosheidsgraad voor diezelfde populatie tussen 2010 en 2015 met 5% gedaald. De volgende indicator is niet beschikbaar op gemeentelijk niveau⁶⁹.

Figure 27 : Évolution du taux de NEET (Neither in employment nor in education or training) parmi les jeunes de 15 à 24 ans selon la Région (2010-2015, en %)



⁶⁹ Afbeelding geraadpleegd van

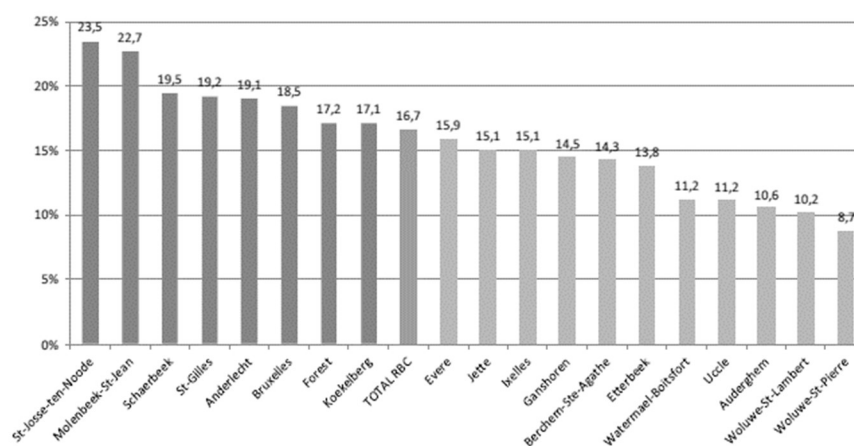
<http://www.actiris.be/Portals/36/Documents/FR/Le%20march%C3%A9%20de%20l'emploi%20en%20R%C3%A9gion%20de%20Bruxelles-Capitale,%20rapport%202016.pdf> (04/01/2018).

Vertaling : Evolutie van het percentage van NEET (Neither in employment nor in education or training) onder jongeren van 15 tot 24 jaar naargelang de regio's.

3. Administratieve werkloosheidsgraad

Tussen 2010 en 2015 registreerden alle gemeenten in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest een daling van het werkloosheidspercentage (met uitzondering van Watermaal-Bosvoorde).

Figure 4 : Taux de chômage par commune de la Région bruxelloise



(De gegevens in onderstaande tabel hebben betrekking op april 2017.)⁷⁰

Vertaling : De werkloosheidspercentage per gemeente van het Brussels Gewest.

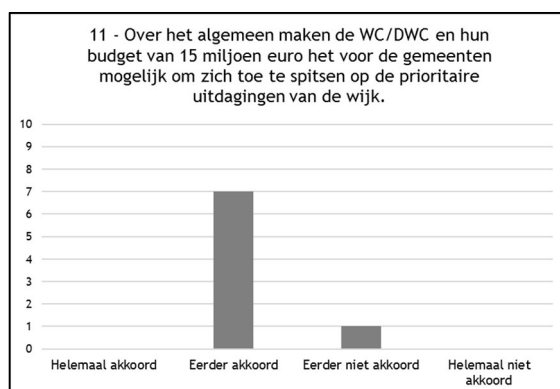
Actiris bevestigt echter dat "de geografische spreiding van de werkloosheid grote verschillen vertoont". Zo blijken de gemeenten van de tweede kroon voor het merendeel een werkloosheidspercentage van minder dan 12% te hebben. Het werkloosheidscijfer blijft dus hoger in de gemeenten van de eerste kroon.

Deze indicatoren bevestigen dus dat de middelen die door de WC/DWC geïnvesteerd worden, in het bijzonder in stedelijke herwaardering, gericht zijn op wijken en gemeenten waarvan de sociaaleconomische situatie objectief gezien slechter is. Deze gebieden blijven dan ook een prioriteit. Hierbij dient echter benadrukt dat van de geïnvesteerde middelen niet verwacht mag worden dat ze een structurele invloed zullen hebben op de geanalyseerde regionale indicatoren.

- (b) Op wijkniveau, zoals onderstaande grafiek ons toont - net als tal van andere grafieken in dit rapport - wordt de relevantie van de WC/DWC niet betwist. Geen van de door de WC/DWC nagestreefde doelstellingen werd dan ook door de deelnemers aan onze workshops in twijfel getrokken, waarbij nogmaals de relevantie van de *Policy Mix*⁷¹ werd benadrukt. Dit betekent m.a.w. dat de deelnemers geen van de programmaonderdelen afdeden als minder belangrijk dan de andere.

⁷⁰ Afbeelding geraadpleegd van <http://www.actiris.be/Portals/36/Documents/fr/RM04-2017.pdf> (04/01/2018).

⁷¹ Met *Policy Mix* doelen we op de combinatie van de verschillende interventies van de WC op het vlak van huisvesting, infrastructuur, openbare ruimte, sociaaleconomische ontwikkeling, milieu, ...



Tijdens de workshops werd tevens gewezen op de behoeften waarin minder of niet werd voorzien, zoals huisvesting voor uitgebreide gezinnen, schoolinfrastructuur of reacties op recente verschijnselen van radicalisering of terugtrekking uit de gemeenschap⁷². Met uitzondering van de schoolinfrastructuur kunnen de respectieve elementen geïntegreerd worden in het stadsbeleid dat sinds 2016 wordt gevoerd of in de Brusselse Preventie- en Buurtplannen (BPBP) die aan de gemeenten worden toegekend voor de cyclus 2016-2019.

Op het gebied van werkgelegenheid - waarvoor werd aangetoond dat het geen rechtstreekse doelstelling van de WC/DWC vormt, aangezien deze niet geëvalueerd hoeven te worden in termen van het aantal gecreëerde VTE - wijst de analyse niettemin op de relevantie van bepaalde opleidings- en integratiemechanismen die door het lokale verenigingsleven worden aangeboden en die bijzonder goed aangepast blijken te zijn aan de realiteit van de wijken.

Deze analyse wordt ondersteund door een meer kwantitatieve aanpak. In tegenstelling tot wat in het vorige punt werd gezegd, is er echter wel een zekere evolutie geweest in de selectie van de wijken die in aanmerking komen voor de tussenkomst van het WC/DWC-systeem. Uit het onderzoek naar de afbakening van de Zone voor Stedelijke Herwaardering (ZSH 2016) blijkt dat 41 statistische sectoren over een combinatie van sociaaleconomische criteria beschikken die maakt dat ze opgenomen kunnen worden in de ZSH. Volgens de vorige analysemethode werden ze niet of slechts gedeeltelijk opgenomen.⁷³ Dit volume vertegenwoordigt bijna 25% van het totale aantal in aanmerking komende⁷⁴ statistische sectoren. Perspective.brussels waaronder het BISA is verantwoordelijk voor het bijwerken van de perimeter van de Zones voor Stedelijke Herwaardering. De nieuwe ordonnantie nodigt namelijk uit om, dankzij de gegevens die betrekking hebben op de statistische sectoren, de evolutie van de Zones voor Stedelijke Herwaardering op te volgen, op basis van de drie vooraf bepaalde criteria.

⁷² De verschijnselen van radicalisering of terugtrekking uit de gemeenschap worden als percepties genoemd. Het nieuws van 2016 (terroristische aanslagen, berichtgeving in de media over bepaalde wijken van Molenbeek) heeft deze verschijnselen kort en dramatisch belicht, maar er is diepgaand onderzoek nodig om de werkelijke intensiteit en de verankering ervan in de betrokken wijken te achterhalen.

⁷³ De wijziging in analyseschaal tussen de definitie van de RVOHS (huizenblokniveau) en de definitie van de ZSH (niveau van de statistische sector) maakt het moeilijk om sociaaleconomische variabelen te vergelijken.

⁷⁴ De eerste 'Zone voor Stedelijke Herwaardering', de zogenaamde 'ZSH 2016', telt 171 (gehele of gedeeltelijke) statistische sectoren.

Pe-P.2: Maakt de situatie van buurten in moeilijkheden dat er prioritair gewerkt moet worden aan één van de dimensies waarop de WC/DWC interveniëren of is de 'mix' van voorgestelde tussenkomsten aangepast aan de situatie?

Dit is een vraag waarop we terugkomen in de paragraaf over transversale conclusies en waarop, qua relevantie, de volgende antwoordelementen aangereikt moeten worden:

1. De 'Policy Mix' die door de WC/DWC wordt voorgesteld, lijkt bijzonder geschikt voor de nagestreefde doelstellingen op het gebied van stedelijke herwaardering, vooral omdat een zekere flexibiliteit mogelijk is bij de toewijzing van de middelen. Van wijk tot wijk is het misschien minder voor de hand liggend om te willen werken aan een thema als huisvesting of bv. de groene ruimten in het hoofdstuk 'openbare ruimten'. Toch zijn de bestaande beperkingen met betrekking tot deze thema's ook vectoren van creativiteit en innovatie.
2. Historisch gezien is het creëren van woonruimte een moeilijk te bereiken doelstelling sinds Brussel de stadsvernieuwing frontaal aanpakt. Er worden namelijk niet gemakkelijk woningen geproduceerd in het BHG en wel om diverse, relatief bekende redenen:
 - Stijging van de grondprijs (de gemiddelde prijs van een woning in het Brussels Gewest steeg van 336.106 euro (2010) naar 404.385 euro (2017), wat neerkomt op een stijging van meer dan 20%⁷⁵);
 - Vermindering van de beschikbare gronden van de gemeenten, die de aankoop van gebouwen of onteigening moet bevorderen om nieuwe woningen te kunnen bouwen⁷⁶;
 - Complexe toelatings- en validatieprocessen voor projecten;
 - Frequent verzet van buurtbewoners tegen de ontwikkeling van een nieuw vastgoedproject;
 - Enz.

Ook stellen we vast dat de productie van sociale woningen nauwelijks aan de vraag voldoet. Zo was er in 2017 in het Brussels Gewest vraag naar 81.990 sociale woningen. Het Brussels Gewest telt momenteel echter slechts 36.248 huurwoningen. 48.804 mensen staan dan ook op de wachtlijst. En dit aantal neemt niet af. Integendeel. De wachtlijst van huishoudens die een aanvraag hebben ingediend voor sociale huisvesting, blijft maar groeien⁷⁷. Dit verschijnsel bevestigt de noodzaak om zoveel mogelijk woningen, en met name betaalbare woningen, te produceren.

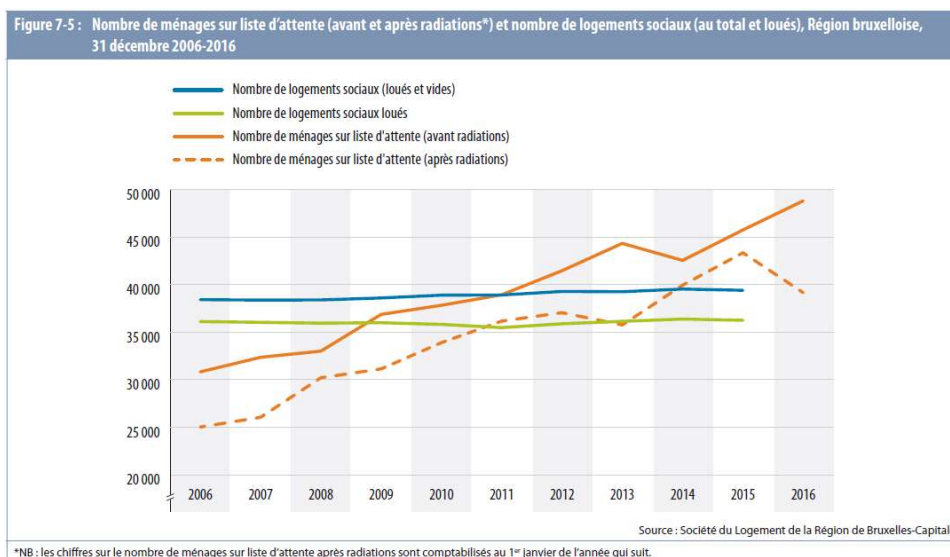
Het doel van woningen te bouwen lijkt ons dan ook gehandhaafd te moeten worden, zij het wel met een zekere vorm van flexibiliteit en ruimte voor innovatie in de uitvoeringsmethoden. De stedelijke kenmerken van de betrokken wijken maken dat zij bevoorrechte locaties vormen om te wonen en een sociale en economische mix te krijgen. Het loslaten van de doelstelling van de woningbouw betekent in de Brusselse context bovendien dat men vrij spel geeft aan de speculatie met onroerend goed aan het ene uiteinde en aan de sociale onzekerheid aan het andere

⁷⁵ FOD Economie: <https://statbel.fgov.be/fr/themes/construction-logement/prix-de-limmobilier#news>

⁷⁶ NOEL F., *La politique de revitalisation des quartiers : à la croisée de l'action urbanistique et sociale*, Bruxelles dans 20 ans, Cahier de l'ADT nr. 7, januari 2009, p.220.

⁷⁷ http://www.ccc-ggc.brussels/sites/default/files/documents/graphics/rapport-pauvrete/barometre-welzijnsbarometer/barometre_social_2017_fr.pdf

uiteinde, met bewezen situaties van de aanwezigheid van huisjesmelkers in de meest kansarme buurten.



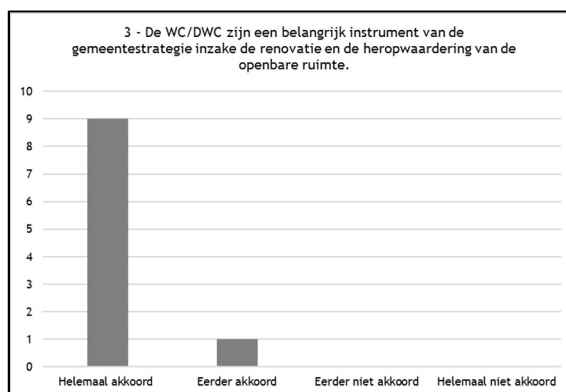
Bron van het schema: Rapport bruxellois sur l'état de la pauvreté¹, 2017

Vertaling : Aantal huishoudens op wachtlijst (voor en na schrapping) en aantal van sociale woning (in totaal en gehuurde), Brussel Geweest, 31 december 2006 - 2016

- Wat de productie van de infrastructuur betreft, kan ook worden vastgesteld dat deze in de betrokken wijken en meer in het algemeen in de eerste kroon in een dubbele behoefte aan gemengdheid en de instandhouding van een sociaaleconomische activiteit voorziet. Het is een manier van werken om de gediversifieerde roeping van deze wijken te behouden sinds hun oprichting in Brussel. Deze component moet dus ook worden gehandhaafd of zelfs uitgebreid om op bepaalde plaatsen een aanbod van buurtwinkels en -diensten in stand te houden.
- Wat de openbare ruimte betreft, die vormt symbolisch de signatuur van de ondernomen tussenkomsten in de wijken. Het lijkt misschien van minder belang voor de prioriteiten van sommige buurtactoren, maar de rol van de openbare ruimte is essentieel. Het definiëren van een gemeenschappelijke en ruim gedeelde visie, in het BHG, op de rol en de bestemming van de openbare ruimte zou een nuttige ondersteuning kunnen betekenen van de inspanning die het WC/DWC op dit gebied levert, naar het voorbeeld van de gids die in april 2017 werd geproduceerd op gezamenlijk initiatief van het BHG, Pyblik en Artgineering⁷⁸. Deze gids zou de komende jaren een inspiratiebron kunnen vormen voor de actie op het gebied van de openbare ruimte in toekomstige WC/DWC-series. Het lijkt ons essentieel om het GPDO te handhaven en zelfs te versterken: *"In de context van de bevolkingsgroei waarvoor het gewest staat, hebben de openbare ruimtes in het algemeen en de groenvoorzieningen in het bijzonder een nog groter belang: de verdichting van de stad mag geen nadelig effect hebben op het levenscomfort en moet dus worden gecompenseerd door de inrichting van openbare ruimtes van grote omvang.*

⁷⁸ Pyblik & Artgineering, 'Guide des espaces publics bruxellois, Région de Bruxelles-Capitale', april 2017.

Ook draagt de investering in een kwaliteitsvolle openbare ruimte in de meest achtergestelde zones - waar er vaak een tekort is aan openbare ruimte - bij aan het evenwicht binnen het grondgebied. Zo zullen er grote investeringen gebeuren in de centrale wijken om de openbare ruimte te verbeteren en uit te breiden.⁷⁹ De twee volgende grafieken, die het gevoel van de deelnemers aan onze workshops weergeven, gaan in dezelfde richting.



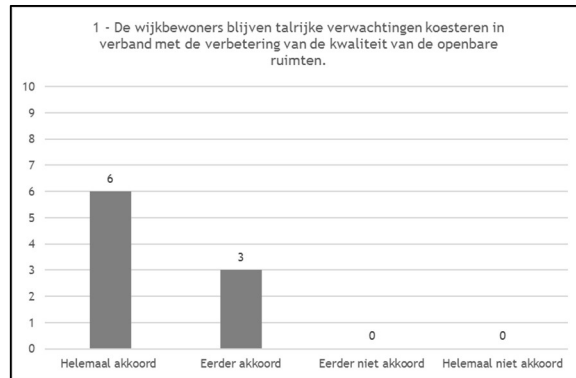
De actoren bevestigen unaniem dat de verwachtingen van de bewoners op het vlak van openbare ruimte talrijk blijven. Voor deze actoren (90% is het ermee eens - 10% is het er eerder mee eens) zijn de WC/DWC een belangrijk instrument in de gemeentelijke strategie voor de renovatie en herwaardering van de openbare ruimte.

Hierbij dient opgemerkt dat, gezien de diversiteit van de instrumenten voor stedelijke herwaardering die voortvloeien uit de nieuwe ordonnantie houdende organisatie van de stedelijke herwaardering van 06/10/2016, de doelstelling om de openbare ruimte te herwaarderen en stedelijke netwerken te ontwikkelen, prioritair werd verschoven naar de SVC.⁸⁰

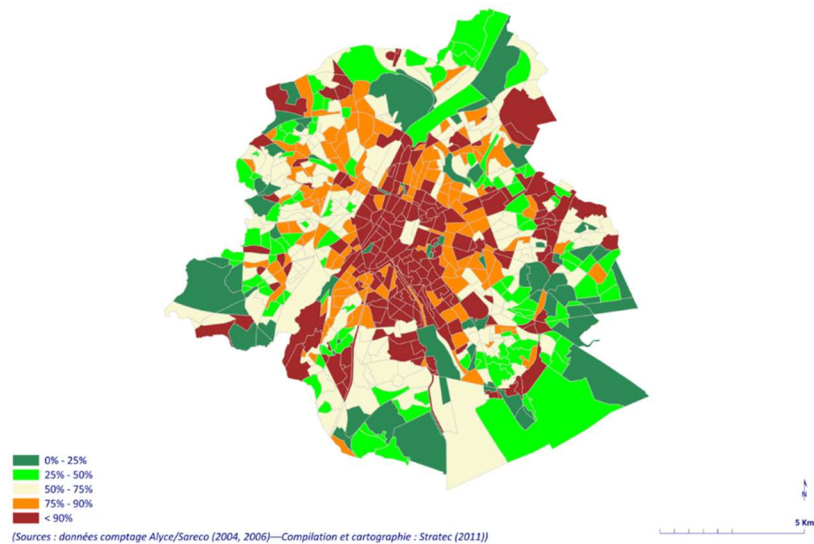
5. Aan dit laatste punt moet echter een nuancering toegevoegd worden. En dat betreffende de inspanningen die op mobiliteitsvlak geleverd worden, en met name de aanleg van wegen, die een groot deel van de investeringen in het hoofdstuk "openbare ruimte" van de programma's opslorpen. Hoewel het onbetwistbaar is dat mobiliteit een belangrijk thema vormt voor Brussel - zoals de bijgevoegde kaart die ook werd overgenomen van het ontwerp van GPDO, laat zien - is de samenhang ervan met de andere dimensies in de WC/DWC-context minder duidelijk.

⁷⁹ Ontwerp van het GPDO onderworpen aan een openbaar onderzoek, 2016, blz. 44.

⁸⁰ Kanttekening bij art. 37 van de ordonnantie houdende organisatie van de stedelijke herwaardering van 06/10/2016: *het stadsvernieuwingscontract heeft niet, zoals het duurzame wijkcontract, het creëren van woningen als hoofddoel. Het heeft een andere primaire functie. Het wil namelijk vooral nieuwe openbare ruimten of stedelijke netwerkinfrastructuren creëren binnen het Gewest, of bestaande ruimten of infrastructuren verbeteren of renoveren.*



Taux de congestion en voirie à 10h30 par secteur statistique



Vertaling : congestiepercentage op de weg om 10:30 uur per statistische sector

De uitdaging van de mobiliteit reikt verder dan de wijken en gaat vaak gepaard met complexe activiteiten waarbij de MIVB, Infrabel of Mobiliteit Brussel betrokken zijn.



Voorbeeld:

De heraanleg van de Graystraat (wijkcontract Maelbeek) om de verbinding tussen de Graystraat en de Kroonlaan te bevorderen (dynamisering Tweebruggenstraat) door de installatie van een lift voor fietsen en voetgangers (in samenwerking met Brussel Mobiliteit en Beliris in het bijzonder).

Afbeelding uit het document:
Pilootproject, Tweebruggenstraat

Hoewel de gedane investeringen complementair zijn met de doelstellingen van de programma's en het mogelijk maken, zoals we bij de realisaties zagen, om de actieve vervoerswijzen in het algemeen te bevorderen, willen we hier als hypothese toch stellen dat, in de filosofie van de WC/DWC, de middelen die worden toegewezen aan de openbare ruimte in de eerste plaats gericht moeten zijn op de leefruimten en de plaatsen voor zacht verkeer, zelfs als dat betekent dat de transitmobiliteit en de verbindingen tussen wijken naar een andere interventieschaal overgeheveld dienen te worden. Deze indruk van 'relatieve ontkoppeling' wordt nog versterkt door het bijna systematische gebruik van de Beliris-middelen voor investeringen in wegen. Op dit punt zullen we later in onze evaluatie nog terugkomen, aangezien de bestaande samenwerkingsovereenkomst met Beliris werd gewijzigd bij de ordonnantie houdende organisatie van de stedelijke herwaardering van 2016.

In termen van duurzaamheid

Pe-D.1: Zijn de duurzaamheidsdoelstellingen voor de WC/DWC aangepast aan de realiteit van de wijken en hun bewoners?

Duurzame ontwikkeling kan gedefinieerd worden als "een ontwikkeling die in de huidige behoeften voorziet zonder het vermogen van toekomstige generaties in gevaar te brengen om in hun eigen behoeften te voorzien".⁸¹ Het concept bestaat uit drie onderling afhankelijke pijlers (economisch/ecologisch/sociaal) met als doel een evenwicht tussen deze pijlers te vinden dat een efficiënte, sociaal rechtvaardige en ecologisch duurzame economische ontwikkeling mogelijk maakt.

Zoals het BIM en de VSGB het in 2004 als conclusie formuleerden: "*Duurzame ontwikkeling betekent het garanderen van een zekere levenskwaliteit door het handhaven van een zekere kwaliteit van leefmilieu, lucht, water en voedsel, maar zonder de creatie van een rechtvaardigere samenleving te verwaarlozen waarin sociale, culturele en economische integratie deel uitmaken van politieke normen en waarden*".⁸²

Om de hierboven gestelde vraag te beantwoorden, werken we met een denkoefening die in twee stappen is opgedeeld:

- Welke zijn de duurzaamheidsdoelstellingen in de (D)WC?
- Zijn deze doelstellingen aangepast aan de realiteit van de wijken en hun bewoners?

Wat zijn de doelstellingen die er inzake duurzaamheid vastgelegd werden in de (D)WC?

Alvorens in te gaan op de duurzaamheidsdoelstellingen in het instrument van de wijkcontracten, probeerden we de algemene strategie te identificeren die het Brussels Gewest verdedigt op het vlak van duurzaamheid. Na diverse interviews stelden we vast dat er op dit moment volop werk gemaakt wordt van de bepaling van een geïntegreerde visie op de duurzame ontwikkeling van stad en wijk. Het instrument - het Gewestelijk Plan voor Duurzame Ontwikkeling (GPDO) - heeft er namelijk toe geleid dat het stadsproject tegen 2020 in belangrijke actieprioriteiten omgezet zal zijn en zich tegen 2040 in de projectfase zal

⁸¹ Mevrouw Gro Harlem Brundtland, eerste minister van Noorwegen (1987)

⁸² CAVID/Sdru, Le contrat de quartier, un contrat durable ?; p.34

bevinden. Het scheppen van duidelijke randvoorwaarden is cruciaal voor een succesvol duurzaam beleid.

In de loop der jaren zijn de doelstellingen van de wijkcontracten verder gegaan dan louter de technische aspecten of de bakstenen. Energieverbruik, duurzame materialen en verbetering van het leefmilieu zijn slechts enkele van de onderwerpen die vandaag aan bod komen in de kennisgevingsbrief over de keuze van de perimeters.

Daarnaast werden er door regionale actoren bepaalde instrumenten ontwikkeld om gemeenten te helpen hun wijken op een duurzame manier uit te denken/te ontwikkelen. Een voorbeeld hiervan is het memento 'Duurzame wijken' dat door het Leefmilieu Brussel werd gepubliceerd en waarvan een nieuwe versie - het referentiekader voor duurzame wijken - dit jaar geïntroduceerd moet worden. Dit nieuwe instrument, dat bestaat uit negen thema's die duurzame ontwikkeling weerspiegelen, zal als een bron van inspiratie gelden voor de gemeenten en moet het mogelijk maken het 'duurzame' karakter van de wijk achteraf te evalueren.

De vertaling van de doelstellingen op het vlak van duurzame ontwikkeling op buurniveau berust echter op de persoonlijke ambitie van de gemeentelijke instanties.

Zijn deze doelstellingen aangepast aan de realiteit van de wijken en hun bewoners?

Het instrument van de wijkcontracten, dat een innovatief instrument is, heeft ervoor gekozen duurzaamheidscriteria in te voeren door normen op te leggen, voornamelijk op het vlak van energieprestaties, vanaf de goedkeuring van de ordonnantie houdende organisatie van de stedelijke herwaardering. Een van de initiële doelstellingen van deze ordonnantie was in feite om *duurzame ontwikkeling in alle interventies te integreren*.⁸³

Voorbeeld: reeks 12 (2008-2012) - Wijkcontract

In het schrijven ter kennisgeving van de selectie worden de begunstigde gemeenten *verzocht de energieprestaties in alle bouwprojecten te bevorderen, met name door warmte-isolatie-niveaus vast te stellen die overeenkomen met een maximumwaarde van $K=30$* ⁸⁴ voor nieuwe gebouwen.⁸⁵

Volgens de ontmoete gewestelijke actoren maakt de aanpak per wijk het mogelijk om duurzaamheid op operationeel niveau te begrijpen. De wijk, territoriaal homogener dan de gemeentelijke entiteit, biedt de mogelijkheid om een coherent stedenbouwkundig project te ontwikkelen.

Bovendien worden de drie pijlers (de economische, de sociale en de milieupijler) op elkaar afgestemd, waarbij een beroep wordt gedaan op verschillende regionale bevoegdheden. En tot slot lijkt de schaal van de wijk het meest geschikt om de bewoners bewust te maken en te mobiliseren.

Er zij echter op gewezen dat een duidelijk gewestelijk beleid inzake duurzame ontwikkeling en een welomschreven vertaling hiervan op wijkniveau het instrument van de WC niet mogen vrijstellen van de taak om de ontwikkeling van het duurzame karakter van de begunstigde

⁸³ Contrats de Quartiers Durable : Nouvelle ordonnance et désignation des périmètres, Persconferentie, Evelyne Huytebroeck, 5 februari 2010

⁸⁴ Het niveau $K=30$ komt overeen met een energiezuinig gebouw.

⁸⁵ Brief ter kennisgeving van de selectie, serie 12

buurten te meten, te sturen en op te volgen. Dit is een uitdaging waaraan de wijkcontracten, net zoals alle gewestelijke instrumenten, uiteindelijk tegemoet moeten komen.

Pe-D.2: Werden de belangrijkste duurzaamheidsverwachtingen van de buurtbewoners opgenomen in de interventie van de WC/DWC?

De ordonnantie houdende stedelijke herwaardering van januari 2010 en het uitvoeringsbesluit ervan hebben het mogelijk gemaakt om een regelgevend kader te structureren en op te zetten rond de interventie van de wijkcontracten op het vlak van duurzaamheid. De interventies zijn gebaseerd op de drie dimensies van het concept:

1. Economie: bouw, verbouwing en renovatie van lokale commerciële ruimten die tegemoetkomen aan een specifieke lokale behoefte (KB van juli 2010, art. 3);
2. Sociaal: versterking van de projecten rond socioprofessionele inschakeling en wedertewerkstelling op de arbeidsmarkt van de wijkbewoners, met name jongeren, en het opzetten van buurtfaciliteiten door de oprichting van crèches;
3. Ecologie: ontwikkeling van een nieuwe milieuoriëntering gericht op:
 - a. Verbeteren van de energieprestaties van gebouwen;
 - b. Bestrijding van milieuoverlast;
 - c. Vermindering van de ecologische voetafdruk van wijkbewoners en -gebruikers.

Volgens een studie van *The Shift* (in 2015)⁸⁶, een Belgisch netwerk voor duurzame ontwikkeling, weet één Belg op twee niet precies wat duurzaamheid betekent. Voor de meeste van hen blijft het begrip duurzaamheid doorgaans beperkt tot milieucriteria. De verwachtingen van de bewoners hangen dus in eerste instantie sterk af van hun respectieve kennis van het concept. In dat verband wijzen de bevraagde actoren op een gebrek aan diepgaande kennis over duurzame ontwikkeling bij de gebruikers van de wijken alsook op een bijna systematisch gebrek aan sensibilisering rond dit thema vanwege de administratie en de politici. Hoewel wijkcontracten de implementatie van duurzamere ontwikkelingen en levensstijlen mogelijk maken, is het van essentieel belang dat de gebruikers van de wijk over een bepaald bewustzijn en concrete opleidingen beschikken zodat ze goed begrijpen hoe duurzame projecten beter aangepast zijn aan hun realiteit en hun verwachtingen.

De ontmoette acteurs benadrukken ook dat het thema voor kwetsbare groepen meestal weinig belang heeft, in tegenstelling tot de situatie bij het zogenaamde 'middenklasse'-publiek. In de meeste gevallen hechten zij alleen belang aan het begrip duurzaamheid, wanneer er op hun niveau een direct financieel effect kan worden waargenomen.

⁸⁶ <https://the-shift.prezly.com/un-belge-sur-trois-se-dit-lasse-par-la-durabilite-et-un-sur-deux-en-saisit-mal-la-notion#>

In termen van economische en sociale dynamiek

Pe-SE. 1: Komen de door de WC/DWC uitgewerkte sociaaleconomische ontwikkelingsfaciliteiten en -maatregelen tegemoet aan de noden van de inwoners van deze buurten?

Zoals in het eerste deel werd toegelicht, moet bij de beoordeling van de sociaaleconomische dynamiek rekening worden gehouden met zowel de daartoe ontwikkelde infrastructuur (de voormalige 5inf-component) als de maatregelen in het kader van deel 5 van de programma's.

Beide beantwoorden aan de essentiële behoeften van de buurtbewoners. De participatiefase draagt sterk bij aan deze afstemming. Wanneer we de daadwerkelijk gedane investeringen analyseren, zien we dat bij de aangeboden diensten kinderopvang, sport, cultuur en training op de voorgrond geplaatst worden. Andere basisbehoeften van de bewoners op het gebied van huisvesting, gemeenschapsleven of gezondheid worden door de gesteunde programma's gedekt. In een masloviaanse benadering⁸⁷ voorzien deze diensten zowel in basisbehoeften, verwijzend naar de behoefte aan huisvesting, voedsel (sociale kruidenier) of gezondheidszorg, als in behoeften aan socialisatie en het creëren van verbindingen, die zich hogerop in de piramide bevinden, maar waarvoor het aanbod in een dichtbebouwd weefsel niet altijd overvloedig is.

De investeringen in de infrastructuur voor de opvang van jonge kinderen beantwoorden aan een structurele behoefte door een gebrek aan kinderopvangplaatsen in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, wat ook een essentiële voorwaarde is om de hertewerkstelling of de deelname aan opleidingsprogramma's te vergemakkelijken. Daarnaast is het ook een essentiële voorwaarde voor de professionele ontwikkeling van ouders, met name moeders. De Regering van het BHG heeft van deze uitdaging op het vlak van opvang vanaf 2010 een prioriteit gemaakt. De DWC zijn in die optiek een voor de hand liggend instrument van transformatie geweest.

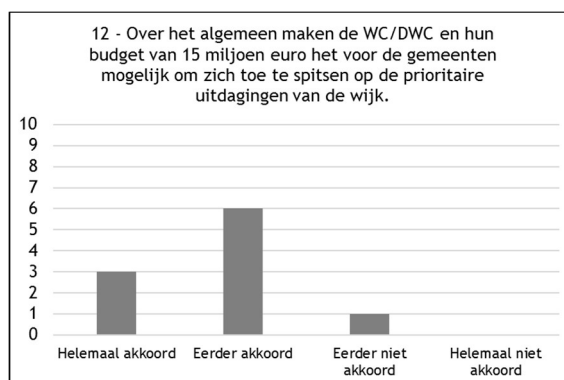
Voorbeeld: in het kader van de DWC opgerichte kinderopvangcentra en kinderdagverblijven

Een recente studie toont aan dat er in het kader van de 44 duurzame wijkcontracten (DWC) die tussen 1997 en 2016 gelanceerd werden in 12 gemeenten van het Brussels Gewest, "er 61 opvangcentra voor jonge kinderen opgestart werden (of hun capaciteit uitgebreid zagen worden), waarvan 51 Franstalige en 10 Nederlandstalige. Eind 2017 bleken er 27 Franstalige en 8 Nederlandstalige kinderopvangcentra geopend (of nieuwe plaatsen bijgekregen te hebben)"⁸⁸. In de studie wordt geschat dat de CQD's sinds 1997 728 ruimten hebben geopend in Franstalige opvangcentra.

Het antwoord op de vraag kan dan ook als positief worden beschouwd. De antwoorden in onderstaande grafiek ondersteunen deze bevinding.

⁸⁷ Verwijzend naar de behoeftenpiramide zoals die door Abraham Maslow getheoretiseerd werd.

⁸⁸ RIEP Asbl (DUSART A.-F et MOTTINET J.), Contrats de quartiers durables et milieux d'accueil : recherche exploratoire, Brussel.



Er zijn echter drie nuanceringen mogelijk:

1. Hoewel ze niet in aanmerking komen voor het WC/DWC-systeem, blijven er belangrijke schoolbehoeften om in te vullen in het BHG (rechtvaardiging van het antwoord "eerder niet akkoord" in de bovenstaande grafiek);
2. Er wordt zelden voldaan aan de behoeften om de handel⁸⁹ nieuw leven in te blazen, zoals her en der uitgedrukt werd in de betrokken wijken. Hierdoor rijst de verder uit te diepen vraag over de plaats die er gelaten wordt aan de particuliere partners in het systeem en meer in het bijzonder over het tegemoetkomen aan de specifieke behoeften van de handelswijken en hun spelers;
3. De sociaaleconomische verwachtingen van de mensen kunnen veranderen. Zo werd er in het kader van een wijkcontract een voorbeeld aangehaald van een debat dat geleid heeft tot het idee van een multifunctioneel sportterrein en dat dus niet a priori werd uitgerust voor een bepaalde activiteit. Eenmaal voltooid bleek deze voorziening teleur te stellen, omdat het niet voldeed aan een belangrijke verwachting die betrekking had op een bepaalde sportactiviteit. Er gaapt dus soms een kloof tussen intentie - decodering van een noodzaak op basis van consensus - en gebruik, waaruit de werkelijke verwachting blijkt. Dit komt frequent voor in participatieve processen. Op eenzelfde manier stuit de uitdrukking van de behoeften van de actoren die stroomopwaarts bij de zaak zijn betrokken - bijvoorbeeld in termen van een vermindering van de ruimte die voor auto's overblijft - op de uitdrukking van andere behoeften door actoren die zich na de realisatie uitdrukken - bijvoorbeeld in termen van behoeften om ruimte over te laten aan auto's en parkeren. Van de WC/DWC kan echter niet worden verwacht dat zij aan alle specifieke belangen van de actoren in een wijk tegemoetkomen.

⁸⁹ Daarbij dient opgemerkt dat in het licht van de nieuwe hulpmiddelen voor stedelijke herwaardering die in de ordonnantie van 06/10/2016 voorzien werden, expliciet een perspectief is opgenomen voor de uitbouw van het dynamische karakter van de handelszaken door de creatie van een werkpijler 'economische heropleving' waarvan het actiekader ruimer is dan de mogelijkheden die de WC/DWC bieden.

In termen van goed bestuur en participatie

Pe-GP.1: Zijn de modaliteiten van de WC/DWC in termen van inspraak van het publiek in het selectie- en uitvoeringsproces aangepast aan de realiteit van de wijken en hun inwoners?

Al verscheidene jaren, en met name na het mislukken van het stedenbouwkundige beleid dat in de jaren zeventig werd gevoerd en waarin de auto een onaantastbare, centrale plaats had, heeft de politiek de participatie als een stap gepromoot die aan de belangrijkste stedenbouwkundige richtsnoeren voorafgaat. De deskundigen zijn het erover eens dat "stedenbouw niet alleen een technische actie is, maar vooral een politieke kwestie die moet worden uitgedacht en uitgevoerd in functie van de basisbehoeften van de mensen die in de stad wonen".⁹⁰

Participatie is een specifiek kenmerk van het wijkcontractinstrument. De reeds in de ordonnantie van 1993 vermelde participatie van de inwoners en de verenigingen - de gebruikers - van de beoogde wijken wordt almaar formeler gespecificeerd in de daaropvolgende gewestelijke reglementeringen.

Er moet een onderscheid gemaakt worden tussen twee soorten participatieprocessen:

- **Het participatieve regelgevingsproces:** de reglementering voorziet in de oprichting van organen die als plaatsen voor raadpleging en raadpleging betreffende het wijkcontract gelden. Deze organen, die door de ordonnantie geofficialiseerd werden, bieden het minimumkader dat nodig is voor het (D)WC-proces om een zekere convergentie van de meningen van de wijkconsumenten te garanderen (zie inzet: focus op het participatieproces).
- **Het participatieve initiatiefproces:** elke gemeente kan een participatieve aanpak organiseren als aanvulling op de in de ordonnantie voorziene algemene vergadering en wijkcommissie. Dit proces kan - optioneel - bestaan uit een breed scala aan activiteiten om de verschillende gebruikers van een wijk zo goed mogelijk te mobiliseren.

Er zijn twee soorten benaderingen binnen het participatieve initiatiefproces: een 'push'-proces en een 'pull'-proces.

Het 'push'-proces bestaat uit het sensibiliseren en het vragen naar de mening van het publiek dat betrokken is bij het wijkcontract door hen tegemoet te gaan. Deze aanpak wordt uitgevoerd op openbare plaatsen waar de bevolking (school, vereniging, enz.) samenkomt, maar ook op doorgangslocaties die door de bewoners van de perimeter worden bezocht via de installatie van stands of rondtrekkende tentoonstellingen.

Andere omwonenden/actoren willen een mening, een idee uiten en willen daarom gehoord worden. Dit wordt gedefinieerd als een 'pull'-proces. De aanpak bestaat niet uit sensibiliseren, maar eerder uit luisteren. Daartoe organiseert het team dat instaat voor de wijkcontracten werkgroepen, permanenties binnen de buurthuizen, het plaatsen van een ideeënbuss, enz. Volgens de informatie in de rapporten aan de Regering hebben drie van de vier duurzame wijkcontracten een instrument in het leven geroepen dat hen in staat stelt de ideeën/visies van de burgers te verzamelen. Het succes van de regeling varieert van wijkcontract tot wijkcontract.

⁹⁰ MOLITOR, M. et WOLFF, M., 'Aménagement du territoire et urbanisme', la Revue Nouvelle, mei-juni 1971, nr. 5-6, p. 505-506

Focus op het participatieve regelgevingsproces

Het participatieve regelgevingsproces is op een verschillende manier georganiseerd rond de drie fasen van het WC (uitwerking, uitvoering en voltooiing). Het begint vanaf het moment dat de regering kennis geeft van de opneming van een in aanmerking komende perimeter op het grondgebied.

Tijdens de uitwerkingsfase zijn er drie instanties actief:

- **De Algemene Vergadering** brengt de inwoners en de lokale actoren van de wijk samen om hen te informeren over de aard en de evolutie van het systeem.
- **De Wijkcommissie** brengt van haar kant de verkozen bewoners, verschillende plaatselijke (gemeenten, vertegenwoordigers van het verenigingsleven en de economische sector, Mission locale) en supralokale actoren (Gewest, Franse Gemeenschapscommissie) samen. In 2010 werd de rol van de commissie nog versterkt, met name tijdens de uitwerkingsfase, wanneer zij samen met het studie bureau de diagnose stelt en deelneemt aan de formulering van doelstellingen en prioriteiten.
- **De Overlegcommissie**, dat bestaat uit afgevaardigden van de gemeente, het BHG, het BIM en Citydev, komt aan het einde van het openbaar onderzoek tussen om de projecten voor de inrichting van de openbare ruimte en de renovatie-/bouwprojecten (op wetgevend en stedenbouwkundig vlak) te onderzoeken.

In de volgende tabel wordt een overzicht gegeven van de interventies van de verschillende autoriteiten in de verschillende fasen van de uitwerkingsfase:

	Algemene vergadering	Wijkcommissie	Overlegcommissie
0. Aanwijzing van de in aanmerking komende perimeter	(A) De eerste AV bijeenroepen en de leden van de Wco aanstellen		
1. Uitvoering van een diagnose		(B) Deelnemen aan de identificatie van de bestaande toestand	
2. Bepaling van de prioriteiten	(D) Zich informeren over de uit te voeren prioriteiten	(C) Bijdragen tot de bepaling van de prioriteiten	
3. Uitwerking van het programmaontwerp		(E) Zich uitspreken over het programmaontwerp	
4. Bekendmaking van het programmaontwerp	(H) Voorstellen van het programmaontwerp en de resultaten van de bekendmakingsprocedure	(G) Zich uitspreken over het resultaat van de uitgevoerde regelen van openbaarmaking	(F) Een advies uitbrengen over het programmaontwerp

Het participatieve proces gaat verder tijdens de uitvoeringsfase, ook al bestaat het voornamelijk uit het informeren over de ontwikkeling van het mee uitgewerkte wijkcontract tijdens de ontwikkelingsfase. Het doel van de Wijkcommissie in deze uitvoeringsfase is om informatie over het wijkcontract door te geven aan omwonenden en plaatselijke actoren.

In het geval van een programmawijziging, die in jaar 2 kan plaatsvinden, moeten de aangebrachte aanpassingen voor advies worden voorgelegd aan de Wijkcommissie en worden voorgesteld aan de Algemene Vergadering, voordat de aanpassingen door de gemeenteraad goedgekeurd worden. Het participatieproces eindigt aan het einde van de uitvoeringstermijn.

Volgens de door ons bevroegde actoren is het participatieve regelgevingsproces een noodzakelijke voorwaarde om rekening te houden met de realiteit van een wijk en haar bewoners. De algemene vergaderingen en de wijkcommissies die opgericht werden, maken het mogelijk een minimum aan overleg- en informatieruimte te garanderen die essentieel is voor de ontwikkeling van en het toezicht op het wijkcontract. Deze organen reguleren het wijkcontract en fungeren gedurende het hele proces als waarschuwingsinstantie.

Deze geformaliseerde deelname bleek echter niet voldoende te zijn om de meningen van de gebruikers van de wijk te verzamelen, te compileren en te bespreken. Zo konden we een aantal voordelen identificeren eigen aan de aanvullende participatieve benaderingen die in de wijkcontracten van onze evaluatieperimeter werden geïnitieerd. Deze stappen maken het namelijk mogelijk om:

- Actievere en meer participatieve ontmoetingsmomenten op te zetten tussen de verschillende actoren van de participatie. Dankzij de vrijheid die in de bepaling van de participatievormen gelaten wordt, kunnen er bijeenkomsten gecreëerd worden die meer bedoeld zijn als co-creatieworkshops waarbij aan alle deelnemers wordt gevraagd om hun mening te geven dan als informatiesessies waar deskundigen - of politici - boodschappen verspreiden die niet of zelden worden besproken.

Wijkcontract Vroege Groenten-Luttrebrug, gemeente Vorst

Organisatie van participatieve workshops in twee fasen: verkennend forum en dag met inspraakbevorderende initiatieven.

Het eerste deel bestond uit een wandeling met de bewoners om de belangrijkste problemen van de perimeter te identificeren. Het tweede deel was gericht op het identificeren van vier opportuniteitspolen (visie op de wijk) waarmee rekening moet worden gehouden bij het definiëren van projecten. Deze workshops werden georganiseerd door het aangeduide externe studiebureau.

- Discussies en momenten van uitwisseling sterker te thematiseren. Het wijkcontract is een instrument dat zich richt op bebouwing en met name woningen. Hoewel 'luik 5' van het instrument gericht is op sociaaleconomische activiteiten die in het bijzonder streven naar een betere sociale cohesie in de wijken, lijkt het er dus op dat burgers die op een andere manier wensen te participeren in de heropleving van hun wijk dan via huisvesting of sociaaleconomische acties, niet gemakkelijk weerklank vinden bij de wijkcontractstructuren. Zoals Mathieu Berger suggereert in zijn boek gewijd aan de deelname aan wijkcontracten⁹¹, stelden we - tijdens onze gesprekken met de bevroegden - vast dat participatieve initiatiefbenaderingen het makkelijker maken om de discussie te richten op kwesties van openbare ruimte en gezelligheid die de gemobiliseerde burgers meer in het algemeen aanbelangen.

⁹¹ BERGER M. & BEUGNIES P., Bruxelles à l'épreuve de la participation. Les contrats de quartier en exercices, Ministère de la Région de Bruxelles Capitale, Brussel, 2009, P151

Wijkcontract Sluis-Sint-Lazarus, gemeente Molenbeek

Deelname aan de ontwikkeling van het Hertogin van Brabantplein

In samenwerking met de gemeente Molenbeek en het studiebureau werden de bewoners uitgenodigd om na te denken over de heraanleg van het Hertogin van Brabantplein. Zij kregen daarbij de kans om duidelijk te maken dat ze het aantal voor auto's voorbehouden plaatsen verminderd wilden zien. Op basis hiervan werden er vervolgens nieuwe plannen uitgewerkt, die het aantal wegen dat op het plein uitkwam, verminderden en de zachte mobiliteit bevorderden.

- Doelgericht meer profielen van gebruikers in de buurt bereiken. De deelnemers die we interviewden, stelden vast dat sommige 'typische' doelgroepen systematisch door de mazen van het participatienet vallen. De winkeliers die in de wijk actief zijn, vertegenwoordigen bijvoorbeeld een publiek dat moeilijk tot bij vergaderingen te krijgen is. Hun mening over de ontwikkeling van de wijk en hun steun voor het project zijn echter van essentieel belang voor het welslagen ervan. Om hen te bereiken, is uit ervaring gebleken dat alleen gerichte benaderingen, op specifieke tijdstippen, rond welbepaalde thema's hen tot deelname kunnen bewegen.

Ondanks de unanieme bevinding van de ontmoete actoren over de relevantie van het opzetten van een aanvullend participatief proces op de algemene vergaderingen en de wijkcommissies die door het regelgevend kader voorzien zijn, stellen we vast dat deze initiatieven niet systematisch voldoende weerklank vinden in de besluitvormingsorganen van de wijkcontracten. Dit kan schade toebrengen aan het representatieve aspect van een basisprogramma, dat niet altijd rekening houdt met de meningen en ideeën van bepaalde types buurtbewoners die vaak niet betrokken zijn bij het participatieve regelgevingsproces.

Samenvattend kunnen we bevestigen dat door de participatiemethodes die momenteel geïmplementeerd zijn in het kader van de wijkcontracten, de realiteit van de begunstigde buurten in zekere mate in aanmerking genomen kan worden en dat meer dan bij enig ander instrument voor stadsvernieuwing dat vandaag bestaat.

Hoewel het instrument 'wijkcontracten' tot doel heeft de participatie van de gebruikers van de wijk te verbeteren teneinde een project te ontwikkelen dat beter inspeelt op de realiteit van de wijken en hun bewoners, pleiten de hierboven uiteengezette bevindingen voor grotere stimulansen voor het gebruik van complementaire participatieve benaderingen, en zelfs voor het formaliseren van het belang dat wordt gehecht aan workshops en werkgroepen die buiten het regelgevingsproces worden ontwikkeld.

In 1969 schetste Sherry R. Arnstein een 'participatieschaal', waarbij onderscheid werd gemaakt tussen de verschillende intensiteitsniveaus van burgerparticipatie. Deze schaal, die 8 niveaus van burgerparticipatie onderscheidt, kan gebruikt worden om te analyseren hoe overheidsinstanties de burgers informeren en hen in staat stellen aan de besluitvorming deel te nemen.

Deze 8 niveaus zijn:

1. <i>Manipulatie: beperkte informatie om de burger 'te vormen' door hen de indruk te geven dat ze bij het proces betrokken zijn.</i>	Non-participatie
2. <i>Therapie: bijkomende behandeling van de problemen die de bewoners ervaren hebben, zonder aan de echte inzet te raken.</i>	
3. <i>Informatie: de burgers ontvangen echte informatie over de lopende projecten, maar kunnen hun mening niet uitdrukken.</i>	Symbolische samenwerking
4. <i>Raadpleging: de bewoners kunnen op openbare onderzoeken of vergaderingen hun opinie over de geplande wijzigingen kenbaar maken.</i>	
5. <i>Bemiddeling: enkele bewoners worden toegelaten tot de beslissingsorganen en kunnen de verwezenlijking van de projecten beïnvloeden.</i>	
6. <i>Partnership: de besluitvorming gebeurt via onderhandeling tussen de overheid en de burgers.</i>	Daadwerkelijke macht van de burgers
7. <i>Delegatie van bevoegdheid: de centrale autoriteit delegeert aan de lokale gemeenschap de bevoegdheid om een programma vast te stellen en uit te voeren.</i>	
8. <i>Burgercontrole: een lokale gemeenschap beheert autonoom een voorziening of een wijk.</i>	

Als we deze schaal toepassen op de deelname aan wijkcontracten, dan zien we dat:

- Wat het participatieve regelgevingsproces betreft:
 - De algemene vergaderingen en openbare onderzoeken
= niveau 4 'Raadpleging'
 - De wijkcommissies
= niveau 5 'Bemiddeling'
- Wat het participatieve initiatiefproces betreft:
 - Aan het begin van het contract georganiseerde wijkbezoeken
= niveau 3 'Informatie'
 - De participatieve workshops en oproepen tot het indienen van ideeën met het oog op het verzamelen van de mening van de bewoners
= niveau 4 'Raadpleging'
 - De thematische werkgroepen georganiseerd om mee te bouwen aan projecten
= niveau 6 'Partnership'
 - De participatieve begrotingen die burgers in staat stellen rechtstreeks acties uit te voeren in het kader van het DWC
= niveau 7 'Delegatie'

Via deze oefening konden we vaststellen dat het participatieve reguleringsproces uitsluitend een symbolische samenwerking van burgers genereert, terwijl sommige initiatiefmaatregelen een effectievere betrokkenheid van burgers mogelijk maken, waardoor zij een zekere effectieve macht over de uitgevoerde acties krijgen. Deze bevinding pleit dan ook voor een systematischere implementatie van complementaire participatieve benaderingen in wijkcontracten.

Pe-GP.2: Voldoen de gemeenten aan de problemen waarop de WC/DWC zich richt via andere mechanismen en uitvoeringsmethodes die beter aangepast zijn aan hun behoeften?

Wat de productie van infrastructuur betreft, blijkt uit de analyse dat de andere in het BHG bestaande systemen beschikbaar zijn en door de gemeenten worden ingezet, hetzij op het gebied van huisvesting (BGHM, Woningfonds, Citydev) of sociaaleconomische infrastructuur (Citydev, EFRO), hetzij op het gebied van openbare ruimten (met name Beliris, Brussel Mobiliteit). De mechanismen en uitvoeringsmethoden met betrekking tot de WC/DWC zijn echter specifiek in die zin dat zij bijzonder krappe termijnen opleggen en dus een prestatieverplichting met zich meebrengen, terwijl andere mechanismen flexibeler zijn in termen van termijnen, maar soms ook veel meer tijd vergen om uitgevoerd te worden.

Wat de sociaaleconomische ontwikkeling betreft, zijn de WC/DWC gepositioneerd als een vrij uniek, soms zelfs structurerend mechanisme voor de structuur van de lokale actoren (zie vraag Co-ES1 hieronder), met uitzondering van bepaalde gemeenten die al bijzonder dynamisch actief op het vlak van de economische heropleving van hun wijken.

Wat hier vermeld moet worden, is het vermogen van de WC/DWC om te innoveren in de verschillende dimensies. Of het nu gaat om openbare ruimte, opleidingsaanbod, types van woningen, energie- en milieukeuzes of lokale ontwikkeling, de actoren zijn unaniem in het erkennen van het vermogen van de WC/DWC om in nieuwe terreinen te investeren en innovatie te genereren. Deze eigenheid, die niet noodzakelijk beantwoordt aan een behoefte van de gemeenten - maar zijn we ons er zelf van bewust dat we innovatie nodig hebben? maakt van de CQ / CQD een essentieel instrument voor de vernieuwing van de antwoorden op de noden van de inwoners van de gemeenten.

Wijkcontract Werkhuizen-Mommaerts, gemeente Molenbeek



Beeld afkomstig uit BSE

Uitwerking van een ontwerp van mini-wijkcontract

De gemeente Molenbeek lanceerde tussen september 2006 en juni 2009 een mini-wijkcontract. Doelstelling? Kinderen bewuster maken van het participatieve proces en het instrument van de wijkcontracten.

Het budget (€ 150.000) heeft meer dan 70 schoolkinderen in staat gesteld verschillende projecten te realiseren, zoals de installatie van levensgrote etalagepoppen om volwassenen erop te wijzen dat ze oog dienen te hebben voor hun omgeving of de creatie van een fresco, alsook een huishoudelijk reglement voor de gecreëerde openbare ruimte.

7.4.2. Evaluatie van de coherentie van de WC/DWC

Definitie

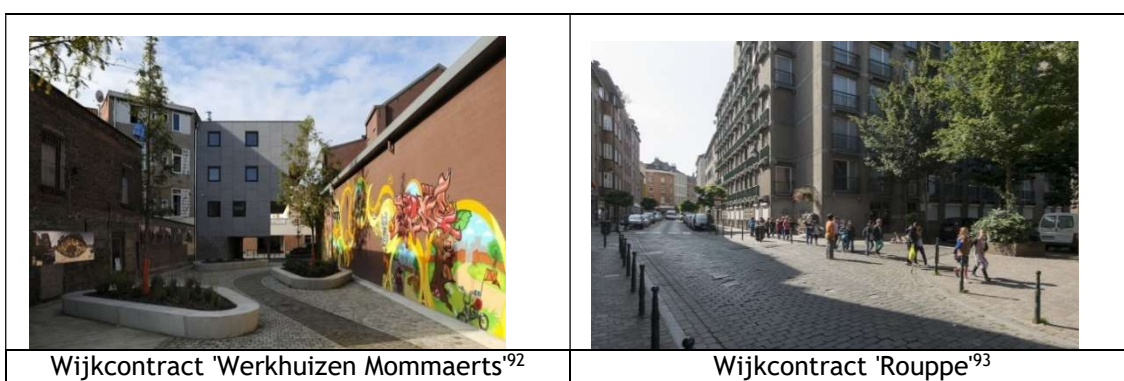
Beleidscoherentie wordt zowel intern als extern begrepen. In het geval van de WC en DWC kunnen de twee dimensies van het probleem complementair worden aangepakt.

Interne coherentie is de overeenstemming tussen de verschillende doelstellingen van eenzelfde beleid. Externe coherentie is de overeenstemming tussen de doelstellingen van een beleid en die van andere overheidsbeleidsmaatregelen of instrumenten die ermee in wisselwerking staan. Het is belangrijk te beseffen dat verschillende beleidsmaatregelen, die door verschillende overheidsniveaus worden aangestuurd, dezelfde doelpopulatie kunnen hebben, in dezelfde behoeften kunnen voorzien of erop kunnen reageren met verschillende strategieën, die elkaar aanvullen of tegenwerken. In dat geval kan het nodig zijn de balans op te maken van het nabuurschapsbeleid en na te gaan wat de effecten zijn van complementariteit of synergie, concurrentie of overlapping.

In termen van productie

Co-P.1: Bestaan er versterkende of verzachtende effecten tussen de verschillende componenten die door de WC/DWC geïmplementeerd worden?

Het antwoord op die vraag is duidelijk ja. Hierbij zijn echter wel enkele kanttekeningen op hun plaats. Er is echt wel sprake van versterkende effecten tussen de verschillende onderdelen van elk programma. Meestal worden de sociaaleconomische projecten afgestemd op de gecreëerde infrastructuur, wat synergie-effecten oplevert voor het gebruik van de sites en het beheer ervan in samenwerking met het verenigingsleven. De investeringen die gedaan worden op het vlak van publieke ruimtes bezorgen de WC/DWC een 'signatuur' en maken naar buiten toe minder zichtbare inspanningen die naar binnen toe geleverd werden, zichtbaar, vooral op het vlak van huisvesting.



Inspanningen op het gebied van de energieprestaties van gebouwen versterken ook de samenhang en duurzaamheid van investeringen in infrastructuur en huisvesting. In sommige gevallen kan de relatief hoog mikkende cursor qua prestaties voor de woningen contraproductief blijken: niet alleen in termen van extra kosten, maar ook in de zin van een slecht infrastructuurbeheer tijdens de bezettingsfase. Een van de voorbeelden die tijdens onze

⁹²Beeld geraadpleegd van, <http://quartiers.brussels/1/qp/542>, 04/01/2018

⁹³Beeld geraadpleegd van, <http://quartiers.brussels/1/qp/312>, 04/01/2018

gesprekken met de gemeenten en de gewestelijke huisvestingsactoren meermaals naar voren kwam, is het gebruik van passiefwoningen. Gebruikers die niet gewend zijn aan dit soort van infrastructuur, begrijpen immers niet altijd hoe dit werkt (bijvoorbeeld: *huurders versperren de ventilatieopeningen van de woning. Na enkele maanden merkt de gemeente of het bestuursorgaan een vochtprobleem, schimmel, enz. op*).

Over het geheel genomen hebben we bij onze analyse geen projecten kunnen identificeren die losgekoppeld werden van of niet strookten met het programma waar ze deel van uitmaakten. Deze versterkende effecten zijn toe te schrijven aan drie factoren die eigen zijn aan het WC/DWC:

- de uitwerkingsfase met een sterke participatiedynamiek die er met name op gericht is de verwachte synergieën te maximaliseren;
- de intensiteit bij de uitvoering van het programma: hoe beter de termijnen worden nageleefd, des te getrouwer zal het programma worden uitgevoerd. Een verwatering doorheen de tijd brengt het risico met zich mee dat de oorspronkelijke doelstellingen minder goed worden gehaald;
- het nauwlettende toezicht op de programma's op twee niveaus: gemeentelijk en regionaal, waardoor de coherentie van de inspanningen in de loop der tijd behouden blijft.

Wat de mitigatie-effecten betreft, deze bestaan ook en met name in de kloof die er kan bestaan tussen intenties, tijdens de uitwerkingsfase, en de realiteit van mogelijke investeringen in termen van tijd, mobiliseerbare middelen, enz. Verscheidene betrokken regionale overheden worden verzocht zich uit te spreken over de in het ontwerpprogramma geplande investeringen. Deze meningen zijn soms een bron van verminderde ambities, hetzij omdat ze te laat komen, hetzij omdat bepaalde parameters verkeerd werden ingeschat.

CdP.2: Zijn de door de WC/DWC vastgestelde interventieperimeters in overeenstemming met de door de gemeente en het Gewest nagestreefde doelstellingen op het vlak van stedelijke herwaardering?

Het is niet aan ons om ons uit te spreken over de criteria en keuzes die zijn gemaakt bij de selectie van de wijken die in aanmerking komen voor steun in het kader van het gewestelijke programma voor stedelijke herwaardering. We hebben ook aangetoond (zie de eerste vraag over relevantie) dat de laatste selectie gebaseerd was op een vrij dynamische evolutie van de betrokken gebieden, wat bevestigt dat consistentie natuurlijk wordt bereikt na verloop van tijd.

Wat de opvolging betreft, kan worden gewezen op een conceptuele complexiteit die soms verre van duidelijk is tussen de statistische wijken die het voorwerp van de statistische analyse uitmaakten, enerzijds; de wijken die in de zin van de door Perspective Brussels uitgerolde monitoring werden gedefinieerd en waarvoor een groter aantal indicatoren beschikbaar is, anderzijds; en de perimeters van de WC/DWC die in het derde deel op basis van stedenbouwkundige grondslagen worden gekozen. Onderstaande afbeelding toont deze enigszins complexe onderlinge samenhang van schalen⁹⁴.

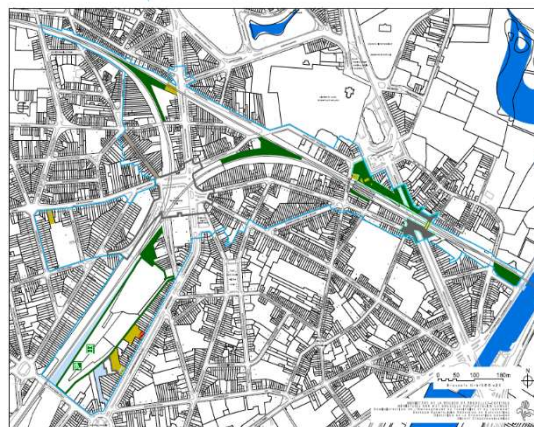
⁹⁴ Duurzaam wijkcontract Bockstael, Basisdossier, december 2013, p.10.

SECTEUR STATISTIQUE		MONITORING DES QUARTIERS
N°	NOM	NOM
E74	EM.Delvastraat/ EM.Delva (rue)	19. Oud Laken West/ Vieux Laeken Ouest
E112	Chrysantenstraat/ Rue des Chrysanthemes	20. Oud Laken Oost/ Vieux Laeken Est
E193	O.L.V. van Laeken/ N.D. de Laeken	
E101	Onze-lieve-Vrouwvoorplein/ Parvis Notre-Dame	
E70	Maria-Christinastraat/ Marie-Christine (rue)	
E72	Roodhuisplein-Zuid/ Maison Rouge (place)-Sud	
E73	EM.Bockstaellaan-Zuid/ EM.Bockstael (Boulevard)-Sud	75. Houba
E12	Prins Leopoldsquare/ Prince Leopold (square)	
E14	Kadettenschool/ Ecole des Cadets	

In dit voorbeeld strekt het studiegebied van het DWC Bockstael zich uit over negen statistische sectoren en verwijst het naar de realiteit van twee monitoringwijken, evenals naar een deel van een derde: 'Oud-Laken Oost', 'Oud-Laken West' en 'Houba'. De meeste perimeterblokken maken deel uit van de wijk Oud-Laken Oost. Bijgevolg hebben de in het basisprogramma gepresenteerde statistieken alleen betrekking op de wijk Oud-Laken Oost. De kaart laat echter zien dat de programmatische bedoeling vooral gericht is op de hoofdas van de spoorlijn (zie kaart hieronder⁹⁵).



Verdeling van statistische sectoren



Kaart (uitwerkingsfase) DWC Bockstael

Het is dus wel degelijk een stedenbouwkundig aandachtspunt dat in de eerste plaats de bestaansreden en vervolgens de belangrijkste accenten van het desbetreffende WC/DWC bepaalt. Dit alles om te verklaren dat er tussen de feitelijk bepaalde perimeters en de gewestelijke doelstellingen, ondersteund door statistieken met betrekking tot verschillende schalen, duidelijke verschillen bestaan. Die zijn legitiem, want het is de realiteit ter plaatse die moet zegevieren. De WC/DWC, ook al zijn ze soms gericht op zogenaamde 'pilotprojecten', zijn plaatselijk interventies en relatief bescheiden in verhouding tot de omvang van de uitdagingen die moeten worden aangegaan en de doelstellingen die op regionaal niveau zijn vastgelegd in termen van stedelijke herwaardering. Om een groter effect te bereiken, lijkt het van belang de gemobiliseerde middelen te verhogen, maar in dit geval ook om de schaal te veranderen en meer structurele acties op de assen, de verbindingen tussen districten en de polen te overwegen. Deze meer horizontale doelstellingen vallen, geheel terecht, niet binnen de verwachtingen die men ten aanzien van de WC/DWC kan hebben. Deze laatste kunnen hoogstens op eigen schaal bijdragen. Het antwoord op de vraag is dus positief, als we kijken naar de omvang van het wijkcontract voor wat het in de praktijk is, niet in de statistieken.

⁹⁵ Duurzaam wijkcontract Bockstael, Basisdossier, december 2013, p.10.

CdP.3: Kunnen de WC/DWC - en zo ja, met welke intensiteit - een beroep doen op andere instrumenten voor stadsvernieuwing en ruimtelijke ordening binnen de perimeter van de RVOHS en welke?

De kwestie van de externe coherentie wordt hier vanuit het relatief restrictieve oogpunt van de ruimtelijke ordening benaderd. De wijkcontracten/duurzame wijkcontracten zijn in werkelijkheid hulpmiddelen die geïmplementeerd werden naar aanleiding van de overheveling van de bevoegdheid 'ruimtelijke ordening' naar de gewesten en meer specifiek de subcategorie 'stadsvernieuwing' tijdens de tweede staatshervorming in 1980. Uit het eerste deel blijkt dat wijkcontracten sinds 1993 de belangrijkste pijler vormden van het Brusselse beleid op het vlak van stedelijke herwaardering. Naarmate de regionale prioriteiten duidelijker werden, werd de centrale rol van de WC/DWC bevestigd door de belangrijkste politieke richtsnoeren.

De operationele instrumenten die potentieel gekoppeld zouden kunnen worden aan (duurzame) wijkcontracten, bleken tijdens de analyseperiode twee soorten beperkingen te bevatten in termen van externe coherentie:

- het beheer ervan door andere actoren. Hier is een voorbeeld van wat er gezegd werd. Tot voor kort behoorden sportinfrastructuren tot de bevoegdheid van de Gemeenschap, waarvan het beheer, in termen van doelstellingen, tijd, subsidies of subsidiabiliteit, verschilde van die van de WC/DWC.

Het door de federale overheid en een Federale Overheidsdienst (POD Maatschappelijke Integratie) beheerde Grootstedenbeleid liet het initiatief daarentegen over aan de gemeenten. Door de regionalisering van een deel van de middelen van dit beleid konden in 2016 de doelstellingen van het beleid en bepaalde middelen in de nieuwe ordonnantie worden opgenomen. Vroeger waren verbindingen tussen mechanismen opportunistisch en beperkt. De beperking was met name te wijten aan verschillende interventieperimeters. In 2008 benadrukte de evaluator van de series wijkcontracten die tussen 1999 en 2001 werden uitgevoerd, in zijn eindverslag de noodzaak om een globaal sociaal ontwikkelingsproject voor het stedelijke gebied te definiëren. De transversaliteit van de instrumenten werd destijds gezien als de articulatie van sectorale beleidsmaatregelen op lokaal niveau.⁹⁶

- hun versnippering en soms vrij oude karakter: de gewestelijke regelingen met betrekking tot afzonderlijke onroerende goederen en leegstaande gebouwen waren gebaseerd op teksten uit de jaren tachtig (afzonderlijke onroerende goeden) en negentig (leegstaande gebouwen)⁹⁷.

Bovendien kwam de toepassing ervan relatief zelden voor en kon zij slechts in uitzonderlijke gevallen de door de WC/DWC beoogde herwaarderingsactiviteiten ondersteunen. In 2014 wordt in een verslag van de

⁹⁶ CREAT & METICES-CRU, décembre 2008, *Evaluation quantitative et qualitative des programmes de revitalisation des quartiers : synthèse générale*, Brussel

⁹⁷ Koninklijk besluit van 6 december 1993 betreffende het opeisingsrecht van verlaten gebouwen, bedoeld in artikel 134bis van de nieuwe gemeentewet; Besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Executieve van 19 juli 1990 betreffende de verkrijging door de gemeenten van verlaten gebouwen.

Rekenkamer aangedrongen op een volledige actualisering van deze instrumenten⁹⁸.

Sommige aanpassingen, zoals het verbod dat werd ingevoerd in de Brusselse Huisvestingscode, die op 1 januari 2010 van kracht werd, werden doorgevoerd om het gebruik van bovenvermelde bepalingen enigszins te stimuleren, met een permanent probleem: de schending van eigendomsrechten en de ideologische aard van dit soort van conflicten. Op dit punt kan dus niet worden geconcludeerd dat de WC/DWC vóór 2016 door deze specifieke stadsvernieuwingsinstrumenten werden ondersteund.

Elders zullen we de inspanningen belichten die het Gewest zich getroostte om, via premies, de renovatie van woningen, de gevels van gebouwen en de energieprestaties van gebouwen aan te moedigen. De samenhang is hier beter en duidelijker, met name door het bestaan van een aanzienlijke verhoging van de steun voor renovatie- en energiepremies, indien het gebouw in de RVOHS is gelegen, en zelfs binnen de perimeter van een Wijkcontract. In dit laatste geval, bijvoorbeeld, komen volledig residentiële gebouwen gelegen in de RVOHS-zone automatisch in aanmerking voor een verhoging van het premiebedrag met 10%.

Onderstaande tabel toont de bedragen van de energiesubsidies die in de RVOHS-zone voor elke gemeente in het Brussels Gewest toegewezen werden. Er werd een kleurcode opgesteld volgens het aantal actieve duurzame wijkcontracten per jaar op het gemeentelijke grondgebied (groen: één DWC, oranje: twee DWC en blauw: drie DWC). Dit percentage geeft het relatieve aandeel aan van het premiebedrag dat in het RVOHS-gebied wordt aangevraagd in vergelijking met het totale premiebedrag dat voor de gemeente wordt aangevraagd (RVOHS-premiebedrag gemeente X / totaalbedrag premies gemeente X).

In het boekjaar 2016 werd 25% van de Energiepremies (goed voor 3.315.277 euro) toegekend voor woningen in het RVOHS-gebied. Het bedrag van de RVOHS-bonus bedraagt € 301.389 of 2% van het totale budget van de toegekende premies.

⁹⁸ Cour des comptes, november 2014, *Le subventionnement des communes et CPAS dans le cadre d'acquisition d'immeubles abandonnés et de la rénovation d'immeubles insalubres*, Brussel

Gemeente	2016		2015		2014	
	Bedrag premies	Totaal %	Bedrag premies	Totaal %	Bedrag premies	Totaal %
Anderlecht	343.350,00 €	30%	363.060,00 €	28%	584.604,00 €	37%
Oudergem	8.756,00 €	1%	48.699,00 €	6%	18.099,00 €	2%
Sint-Agatha-Berchem	- €	0%	8.020,00 €	3%	3.410,00 €	1%
Brussel	525.682,00 €	21%	1.158.540,00 €	32%	1.418.271,00 €	34%
Etterbeek	229.787,00 €	30%	209.857,00 €	34%	315.565,00 €	31%
Evere	18.564,00 €	4%	16.563,00 €	2%	27.225,00 €	6%
Vorst	199.960,00 €	26%	207.191,00 €	24%	409.692,00 €	27%
Ganshoren	- €	0%	- €	0%	3.347,00 €	1%
Elsene	176.075,00 €	17%	299.486,00 €	18%	442.547,00 €	22%
Jette	35.390,00 €	3%	66.538,00 €	9%	138.738,00 €	17%
Koekelberg	25.320,00 €	18%	50.244,00 €	27%	44.403,00 €	30%
Sint-Jans-Molenbeek	230.411,00 €	57%	386.639,00 €	38%	329.223,00 €	34%
Sint-Gillis	527.844,00 €	75%	353.444,00 €	73%	561.044,00 €	57%
Sint-Joost-ten-Node	23.519,00 €	92%	151.388,00 €	72%	154.012,00 €	98%
Schaarbeek	755.236,00 €	54%	825.937,00 €	48%	884.392,00 €	35%
Ukkel	- €	0%	472,00 €	<1%	3.162,00 €	<1%
Watermaal-Bosvoorde	- €	0%	- €	0%	- €	0%
Sint-Lambrechts-Woluwe	- €	0%	- €	0%	- €	0%
Sint-Pieters-Woluwe	1.705,00 €	<1%	- €	0%	1.359,00 €	<1%
TOTAAL BONUS RVOHS	3.315.277,00 €		4.146.078,00 €	0%	5.303.093,00 €	
TOTAAL ENERGIEPREMIE	15.868.296,00 €		20.022.273,00 €	0%	23.588.272,00 €	

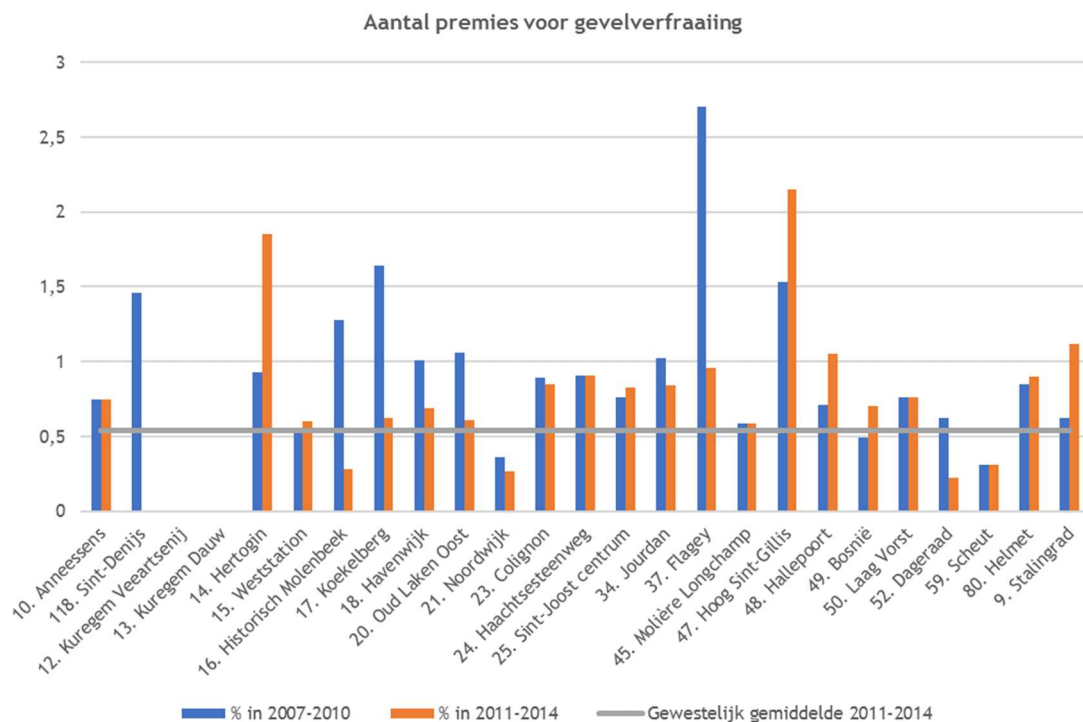
Bron: IBGE, Primes Energies, Rapport 2014, 2015, 2016.⁹⁹

Over het algemeen lijkt het totale bedrag van de toegekende energieprijzen af te nemen. Tussen 2014 en 2016 daalde het van 24 miljoen euro naar 16 miljoen euro, wat neerkomt op een daling van 32%. Deze daling is groter in de RVOHS-gebieden (37%) in vergelijking met de andere gebieden (31%).

In het geval van de renovatietoelage verhoogt de ligging van het gebouw binnen een WC/DWC-perimeter het bedrag van de toelage voor twee van de drie betrokken inkomensschijven met 10% ten opzichte van een ligging in de RVOHS. Zo kan een inwoner met een inkomen van meer dan 67.050,72 euro geen renovatietoelage genieten buiten de RVOHS, zal hij een interventiepercentage op de werken ontvangen van 30% die binnen de RVOHS uitgevoerd worden en komt daar nog 40% bovenop, als het gebouw onder een wijkcontract valt. Soortgelijke bepalingen zijn opgenomen in de premies voor de renovatie van gevels.

In het algemeen lijkt de mobilisatie van deze verhoogde middelen op het niveau van de RVOHS of de WC/DWC gering in vergelijking met het ontwikkelingspotentieel. Zo kan het eventueel botsen op de grenzen van de investeringscapaciteit van de bewoners van deze buurten. Deze zwakke mobilisatie kan ook verklaard worden door de onwetendheid van de bewoners van bepaalde voordelige voorzieningen die in de RVOHS-zone aanwezig zijn.

⁹⁹ http://document.environnement.brussels/opac_css/elecfile/RAP_2016_PrimesEnergie_FR.pdf



Bron: BISA

De kwestie van de doeltreffendheid en de efficiëntie van deze regelingen moet grondiger worden onderzocht met betrekking tot de begunstigden van de verhoogde premies.

Het Brussels Wetboek van Ruimtelijke Ordening ondersteunt van zijn kant het mechanisme van stedelijke herwaardering door:

- de invoering van het voorkoopprecht ter bevordering van de uitwerking of de uitvoering van door de ordonnantie van 6 oktober 2016 houdende organisatie van de stedelijke herwaardering ingevoerde programma's van stedelijke herwaardering (art. 259);
- de verplichte stedenbouwkundige lasten te verminderen, wanneer de vergunning betrekking heeft op de realisatie van handelingen en werken gelegen in een bestaande perimeter voor de herwaardering van een wijk, bedoeld door de ordonnantie van 6 oktober 2016 houdende organisatie van de stedelijke herwaardering (art. 341 & 353).

Het in artikel 259 van het BWRO bedoelde voorkoopprecht moet worden onderscheiden van het voorkoopprecht dat is vervat in het besluit van 2016, waarin is bepaald dat alle gesubsidieerde onroerende goederen voor een periode van 30 jaar onder het voorkoopprecht ten gunste van het Gewest vallen. Aan de hand van deze twee maatregelen versterkt het BWRO bijgevolg het instrument van de wijkcontracten.

Tot slot dient opgemerkt te worden dat het ontwerp van GPDO dat momenteel de raadplegingsfase doorloopt, een logische ondersteuning vormt van de filosofie van het stadsbeleid dat sinds 2016 het WC/DWC-systeem omvat.

In termen van duurzaamheid

Co-D.1: Zijn de specifieke situaties van de perimeters en de RVOHS verenigbaar met de verkondigde duurzaamheidsdoelstellingen van de WC/DWC (interne en externe coherentie)?

De perimeter van de positieve discriminatie (RVOHS) werd vastgelegd in het tweede Gewestelijk Ontwikkelingsplan, dat in 2002 werd goedgekeurd. De Ruimte voor Versterkte Ontwikkeling van de Huisvesting en de Stadsvernieuwing omvat per definitie de oude wijken waarvoor een renovatiedynamiek noodzakelijk is. De RVOHS-zone wordt ingesteld op basis van:

- de in het eerste GewOP gedefinieerde RVOH;
- sociaaleconomische criteria;
- de kwaliteit van de huisvesting en de leefomgeving;
- de concentratie aan sterk vervallen gebouwen zonder klein comfort;
- de analyse van de dienstverlening op het gebied van huisvesting en stadsvernieuwing.

De ordonnantie van 2010, die het wijkcontract een duurzaam karakter gaf, had tot doel het instrument aan te passen om het hoofd te kunnen bieden aan de diverse inherente vormen van druk in verband met de evolutie van de stedelijke context (mobiliteit, demografische dichtheid, enz.). Volgens het ontwerp van GPDO is het niet langer *de bedoeling om te herwaarderen (de achterstandsbuurt nieuw leven in te blazen), maar wel om het vermogen van de wijken van de eerste kroon te verbeteren om het hoofd te bieden aan de nieuwe vormen van druk*¹⁰⁰. Met dat doel voor ogen leggen de wijkcontracten een reeks duurzaamheidsnormen vast.

Voorbeeld - Reeks 5 - Duurzame wijkcontract 'Jonction' (Brussel-Stad)

De sociale pijler van duurzaamheid is er met name op gericht omwonenden te voorzien van buurtfaciliteiten:

In de huidige context van demografische groei in het Brussels Gewest zal voorrang worden gegeven aan voorzieningen voor kinderen en jongeren. Er zal ten minste één onthaalinfrastructuur voor jonge kinderen worden gecreëerd.

Het prioritaire stadsvernieuwingsgebied (RVOHS) werd voornamelijk bepaald op basis van een analyse van de vervallen toestand van het onroerend erfgoed.¹⁰¹ Het belangrijkste doel van de RVOHS-perimeter is dan ook om een antwoord te bieden op de achteruitgang van de staat waarin gebouwen en woningen verkeren.

De RVOHS-gebied houdt dus geen rekening met de sociaaleconomische criteria van de perimeter; er wordt geen evaluatie gemaakt van de duurzaamheidssituatie van de wijk. Duurzame ontwikkeling berust per definitie echter op drie pijlers: sociaal, ecologisch en economisch.

We kunnen dan ook concluderen dat, hoewel er geen enkel argument is om deze vraag ontkennend te beantwoorden, er benadrukt dient te worden dat de RVOHS niet gedefinieerd werd op basis van criteria die specifiek zijn voor duurzame ontwikkeling in haar milieudimensie. De perimeters die binnen deze RVOHS afgebakend werden, worden door de gemeenten voorgesteld op basis van een reeks criteria die verband houden met duurzame ontwikkeling (grote sociale ongelijkheden, hoog werkloosheidspercentage, onaangenaam leefmilieu, gebrek aan groene ruimten, enz.) en bijgevolg compatibel lijken.

¹⁰⁰http://www.adtato.brussels/sites/default/files/documents/PRDD_Etat%20des%20lieux_FR_WEB_OK.pdf

¹⁰¹ Ontwerp van Gewestelijk Plan voor Duurzame Ontwikkeling, p. 50

Co-D.2: Worden de duurzaamheidsdoelstellingen van de DWC ondersteund door de evolutie van het Brussels wetgevend en strategisch kader, in het bijzonder op het vlak van energie en leefmilieu?

Het huidig Gewestelijk Plan voor Duurzame Ontwikkeling (GPDO) vloeit voort uit het Gewestelijk Ontwikkelingsplan van 1995 dat erop gericht was de stadsvlucht en de afbraak van de stad aan te pakken door een visie te ontwikkelen die hielp bij het beantwoorden van tal van vragen (kantoorruimte, herwaardering van de handelskernen, enz.). Het zal in 2002 worden bijgewerkt en in twaalf prioriteiten worden omgezet.

In 2009 besliste de Brusselse Regering om een grondige evaluatie van het GewOP uit te voeren, rekening houdend met de nieuwe uitdagingen waarmee het Gewest zich geconfronteerd zag: demografische hausse, opleiding, werkgelegenheid, enz. En daarmee wordt de aanzet gegeven van het GPDO (Gewestelijk Plan voor Duurzame Ontwikkeling). Dit is gebaseerd op de drie pijlers van duurzame ontwikkeling (economisch, sociaal en ecologisch). Dit instrument zou het mogelijk moeten maken om tegen 2025 en 2040 een duurzame ontwikkeling van het Brussels Gewest uit te werken, te plannen en te bevorderen.¹⁰² De strategische visie van het GPDO zal overgenomen worden in het Gemeentelijk Ontwikkelingsplan (GemOP). Dit omvat de doelstellingen die de entiteit zichzelf heeft gesteld voor de legislatuur en de middelen die zijn toegewezen om haar doelstellingen te bereiken.

Het Brussels Gewest biedt ook financiële en methodologische ondersteuning (georganiseerd door de VSGB en de Stichting voor de Toekomstige Generaties) aan gemeenten (momenteel 16 gemeenten en 7 OCMW's in Brussel) die dit wensen, om voorbeeldprojecten op het vlak van duurzame ontwikkeling te ontwikkelen, Agenda IRIS 21.

De wijkcontracten gelden daarbij als een van de mechanismen om de resultaten te bereiken, die de gemeente heeft goedgekeurd. Daarnaast worden er nog andere programma's ontwikkeld als aanvulling op de wijkcontracten (bv. participatieve duurzame wijken). Sommige steunmaatregelen dragen ook bij tot de versterking van het duurzaamheidsbudget in het kader van de wijkcontracten (zoals het BIM-waterbudget). Deze subsidies/aanvullende instrumenten worden niet systematisch in een lijst opgenomen, zodat het gebruik ervan afhankelijk is van de kennis van de projectleider.

Voorbeeld: participatieve duurzame wijken; ontwikkeld ter ondersteuning/motivatie van lokale initiatieven (bv. collectieve moestuin, give box, enz.).

Er zijn dus een reeks hefboomen die het instrument aanvullen. Deze moeten echter wel op de juiste manier geactiveerd worden.

Bovendien wordt het mechanisme, aangezien het zijn toegevoegde waarde heeft bewezen, doorgaans op soortgelijke wijze gerepliceerd. Mechanismen zoals het SVC, de RPA en de netwerkcontracten worden momenteel in dezelfde zones ontwikkeld (bv. Weststation). Daarom moet worden nagedacht over de onderlinge afstemming tussen deze verschillende instrumenten.

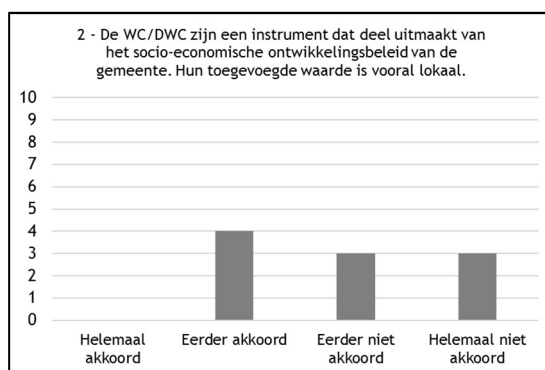
¹⁰²<http://perspective.brussels/fr/plans-reglements-et-guides/plans-strategiques/plan-regional-de-developpement-prd>

In termen van economische en sociale dynamiek

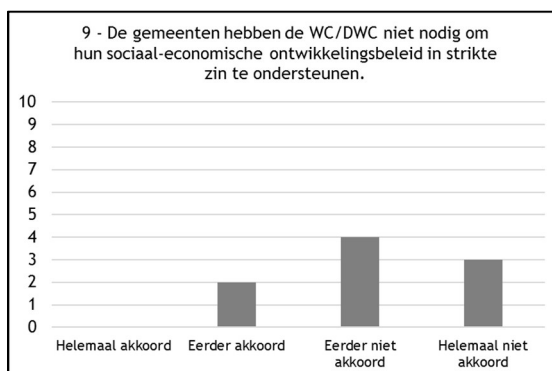
Co-ES.1: Worden de WC/DWC bij hun doelstellingen op het gebied van sociaaleconomische ontwikkeling ondersteund door andere soorten sociaaleconomische maatregelen?

Het antwoord op deze vraag is positief en vraagt zelfs om een omkering van het denken. Uit de workshops bleek dat de wijkcontracten voor de betrokken gemeenten, ondanks de bescheidenheid van de begroting (die, ter herinnering, gemiddeld 10 tot 12% van de totale begroting van elk programma vertegenwoordigt) en de middelen die voor sociaaleconomische doelstellingen werden uitgetrokken, bepaalde actoren ondersteunen zoals de lokale economieloketten of de lokale tewerkstellingsopdrachten in de gemeenten waar deze aanwezig zijn. Zij maken het mogelijk om de werking van mechanismen en verenigingen die op het terrein bestaan, te stabiliseren en in de WC/DWC complementaire en zelfs essentiële middelen te vinden om hun doelstellingen te bereiken.

Deze analyse wordt bevestigd door de vragen die we stelden aan de deelnemers, die voornamelijk antwoordden dat de WC/DWC een niet accessoire instrument van het ontwikkelingsbeleid van de gemeente zijn. Tijdens het debat hebben degenen die de onderstaande vraag positief beantwoordden, hun antwoord toegelicht door het woord "lokaal" te betwisten, met als doel op het effect voor de hele gemeente te wijzen en niet alleen voor het lokale niveau.



In een andere verklaring die wij aan de deelnemers voorlegden, die stelde dat "Gemeenten WC/DWC niet nodig hebben om hun sociaaleconomisch ontwikkelingsbeleid in strikte zin te ondersteunen", waren negen van de elf deelnemers het niet eens, tegen twee die het "eerder eens" waren.



Deze cijfers tonen de zwakte aan van het aantal instrumenten ter ondersteuning van de sociaaleconomische ontwikkeling op gemeentelijk niveau. Op de vraag of er nog andere structureringsinstrumenten bestaan die op lokaal niveau beantwoorden aan de doelstellingen van sociaaleconomische ontwikkeling waarop de wijkcontracten zijn gericht, wijzen de deelnemers vaak op de associatieve dynamiek in de gemeente, zonder evenwel te kunnen wijzen op een echt structurerend gemeentelijk mechanisme op dit vlak. Ook werd opgemerkt dat de WC/DWC een aanvulling vormen op de door het ESF en het EFRO gefinancierde projecten in het BHG, waarbij de gebieden grotendeels samenvallen met het BHG.

De regionale actoren betreuren echter het gebrek aan maatregelen ter bevordering van de synergie en de complementariteit tussen alle lokale en regionale werkgelegenheids- en opleidingsprogramma's en regionale en communautaire programma's om wijken nieuw leven in te blazen. Dit met als doel ervoor te zorgen dat de door middel van wijkcontracten gevolgde opties - en toegekende budgetten - inzake sociaalprofessionele integratie complementair zijn met die welke bepaald werden door het Brussels Gewest, de Vlaamse Gemeenschap, de VGC en de Franse Gemeenschapscommissie. Een samenwerkingsproces dat voornamelijk gebaseerd is op de toezending van de projectfiches van de sociaaleconomische component, kon na verscheidene ontmoetingen tussen de DSV en de andere gewestelijke actoren geschetst worden, maar is niet langer relevant.

Nog steeds in verband met deze vraag, werd de zwakte van de articulatie tussen de WC/DWC en de werking van Atrium meermaals vermeld en geldt het als een verbeterpunt van de coherentie tussen de apparaten. Gevraagd naar deze onderlinge samenhang betwist Atrium geenszins de resultaten van de analyse. Deze kunnen worden verklaard door verschillende elementen: een heroriëntering van de instelling op gewestelijke actie en dus een relatieve afstand tot de buurten waar Atrium voorheen gevestigd was als lokale speler; een structurele moeilijkheid om winkeliers te mobiliseren in participatieve programma's zoals die waaraan de inwoners en andere actoren van de wijk deelnemen; tot slot een operationele moeilijkheid om, onder doeltreffende voorwaarden, het instrument met betrekking tot de renovatie van winkelpuizen en commerciële uithangborden toe te passen.

In termen van goed bestuur en participatie

Co-GP.1: Zijn het herwaarderingsbeleid en het WC/DWC-mechanisme complementair met het beleid van het Gewest en de gemeenten?

Deze kwestie werd al behandeld met betrekking tot het gewestelijke niveau. Op gemeentelijk niveau verschilt het antwoord letterlijk van gemeente tot gemeente. Sommigen gebruiken wijkcontracten als een hefboom voor herontwikkeling, waarin ze massaal mee-investeren: het geval van de stad Brussel is in dit opzicht veelzeggend, net als dat van gemeenten als Elsene en Molenbeek.

Voorbeeld: de stad Brussel heeft 8.750.000 euro aan eigen middelen opgehaald voor het wijkcontract (Masui) die gebruikt worden voor de bijbehorende acties (uitbreiding van de kleuterschool van Cogge), maar ook voor de ondersteuning van de acties die gedeeltelijk worden gefinancierd uit het budget van het wijkcontract (bouw van woningen met commerciële gelijkvloerse verdieping, stadsontwikkelingsstudie, enz.).

Anderen beschouwen het wijkcontract nog steeds als een territoriale innovatie waaraan ze moeten wennen. De rol van de gemeentelijke coördinatoren moet in dit verband worden benadrukt voor het toekennings- en verklaringswerk dat zij samen met de gemeentelijke diensten en de verkozenen uitvoeren om de handelingsfilosofie van de wijkcontracten te laten doordringen.

Op een transversale manier moeten we de onthullende rol en de hefboomfunctie onderstrepen, die het mechanisme van de wijkcontracten speelt en bewerkstelligt: onthullend omdat het innovatie mogelijk maakt, maar ook de acculturatie met de notie van stadsvernieuwing die nu goed verankerd is in de meeste Brusselse gemeenten, ook al wordt er nog steeds slecht geanticipeerd op de uitvoeringsmethoden en vooral de gevolgen. En hefboomfunctie omdat de wijkcontracten in het beste geval aanvullende investeringen mobiliseren en op grotere schaal rimpeleffecten genereren.

Hierbij dient benadrukt dat het schaarser worden van de overheidsmiddelen en de financiële situatie van de gemeenten zeer ambitieuze stadsvernieuwingsacties zonder regionale aanvullingen of stimulansen onmogelijk maken. Met Beliris is het WC/DWC dus eerder een stuwende dan een aanvullende tool op het herwaarderingsbeleid dat in de gemeenten wordt gevoerd.

Co-GP.2: Is het gebruik van een zoneringsbeleid aangepast aan de verschillende dimensies die geïdentificeerd werden met betrekking tot de tussenkomst van de wijkcontracten?

In het licht van de over het algemeen positieve evaluatie van de *Policy Mix* die door de WC/DWC wordt voorgesteld op een bepaalde interventieschaal, geconcentreerd en met strakke uitvoeringstermijnen, kan men zich afvragen of andere aspecten van de overheidsinterventie op het Brusselse grondgebied niet ook een zoneringsbenadering verdienen of, zoals men het zou kunnen noemen, een geterritorialiseerde concentratie van overheidsinterventies.

Een deel van het antwoord ligt in de evolutie van de praktijk. Naast de wijkcontracten zijn ook andere instrumenten onderworpen aan het territorialisatiebeginsel, met name sinds de vaststelling van een prioritaire interventiezone die dan eerst RVOHS is geworden en vervolgens ZSH. Dit is deels bepalend voor de tussenkomst van het EFRO met eveneens grote termijn- en

uitvoeringsbeperkingen. Verder kunnen we ook stellen dat een speler zoals Citydev, bij het vastleggen van zijn interventieprioriteiten, dicht bij de filosofie van de WC/DWC staat.

De zoneringsbenadering blijft echter relatief zeldzaam in het Brusselse overheidsbeleid, aangezien we ons steeds minder bezighouden met stedenbouwkundige en ruimtelijke ordeningskwesties. Brussel Mobiliteit in het bijzonder is van plan om netwerkcontracten uit te werken, die een afgeleide van de WK/DWC vormen en net als deze de voorkeur geven aan een systemische en multidimensionale aanpak.

Op het niveau van Atrium is er sprake van een tendens in de omgekeerde richting: vanuit een gelokaliseerde aanpak is het handelsondersteuningsbeleid zich opnieuw gaan focussen op een regionale schaal, waarbij er in zekere mate afstand wordt genomen van het nabijheidsaspect dat aanvankelijk deel uitmaakte van het kader van de handelswijkcontracten.

Een regionale gesprekspartner sprak met ons over een initiatief dat in de gemeente Vorst gepland is en dat de titel 'zones zonder langdurige werkloosheid' draagt. Dit concept, geïnspireerd op een experiment in Frankrijk en ondersteund door ATD Vierde Wereld, heeft tot doel om kleine gebieden die voor een economische organisatie opteren, die niemand uitsluit, in een systemische dynamiek op te nemen. Qua grootte kan het respectieve grondgebied variëren van een gemeenschap van gemeenten tot een wijk. Het initiatief wil iedereen die al lang zonder werk zit en die dat wil, een baan met een contract van onbepaalde duur bezorgen, waarbij de betrokkene het minimumloon krijgt en werk verricht dat aan zijn of haar capaciteiten is aangepast. Deze aanpak koppelt de gemiddelde jaarlijkse kostprijs van een werkloze - ongeveer 27.000 euro - aan de toegevoegde waarde van zijn transformatie tot actieve werknemer ten dienste van het sociaaleconomisch leven van de wijk of de gemeente. Mocht één van de Brusselse gemeenten in die richting stappen willen ondernemen, zouden de goede praktijken die via de WC/DWC vergaard werden, daarbij zonder meer van pas komen.

Tegelijkertijd heeft de invoering van een wijkmonitoring sinds een tiental jaren de relevantie bevestigd van een lokale (subcommunale) interpretatie van de verschijnselen die in het BHG spelen.

Op andere beleidsterreinen daarentegen, met name huisvesting, opleiding en werkgelegenheid, is deze praktijk van territoriale concentratie van overheidsmaatregelen nog niet van toepassing. Een stap in deze richting, met name op het gebied van huisvesting, zou de cohesie tussen de WC/DWC en andere gewestelijke ontwikkelingsdoelstellingen helpen versterken.

Co-GP.3: Worden de modaliteiten met betrekking tot de participatie en mobilisatie van de actoren via de WC/DWC versterkt door andere beleidsmaatregelen of andere mechanismen die op gemeentelijk en gewestelijk niveau worden opgezet?

Volgens de respondenten van deze evaluatie bieden (duurzame) wijkcontracten een unieke kans om te participeren. De tot stand gebrachte mobilisatie en dialoog zijn eigen aan dit instrument en de gemeenten en actoren die de deelname aan de wijkcontracten organiseren, hebben geen soortgelijke en terugkerende praktijk kunnen identificeren, ook al werden er verschillende specifieke initiatieven ondernomen (bv. Flageyplein).

Het wijkcontract is een van de eerste omvangrijke initiatieven om participatie aan de uitvoering van een structureel beleid in te voeren¹⁰³. Dit initiatief dient echter wel te worden gezien in de specifieke context van stadsvernieuwing. Als er in andere gewestelijke of gemeentelijke sectoren geen of weinig participatieve praktijken ontwikkeld werden, hebben we het recht om ons af te vragen of de grenzen die vastgelegd werden voor deelname aan wijkcontracten, niet het gevolg zijn van een - meer structurele - afwezigheid van dynamiek en participatiecultuur in alle sectoren van het overheidsoptreden.

Het zou echter verkeerd zijn om hieruit te concluderen dat er de afgelopen jaren in andere overheidssectoren geen ambitieuze participatiemechanismen ontwikkeld werden. Zo is Brussel Mobiliteit zich bijvoorbeeld bewust van de toegevoegde waarde van het participatieve proces, onder meer dankzij de ervaring die werd opgedaan in het kader van de wijkcontracten, en van plan om een 'netwerkcontract' te ontwikkelen op het vlak van mobiliteit en openbare ruimte. En in afwachting van het startsein voor dit programma integreert Brussel Mobiliteit het participatieve proces alvast in de projecten die nu al uitgewerkt worden (zie verderop).

Elsensesteenweg: herinrichting van de openbare ruimte



Project voor de heraanleg van de Elsensesteenweg

Brussel Mobiliteit heeft in samenwerking met de gemeente, de winkeliers, de inwoners en de MIVB een project opgezet voor de volledige herinrichting van gevel tot gevel van de Elsensesteenweg.

Deze herinrichting is gericht op de creatie van kwalitatief hoogwaardige, duurzame en multifunctionele openbare ruimten. Met dat doel voor ogen zullen de bewoners en actoren van het gebied uitgenodigd worden om deel te nemen aan participatiebijeenkomsten.

Wat we hiervan meenemen, is dat de participatie in het kader van de wijkcontracten als een mechanisme geldt om banden te smeden en overheidsoptreden te legitimeren.

¹⁰³ BERGER M. & BEUGNIES P., Bruxelles à l'épreuve de la participation. Les contrats de quartier en exercices, Ministère de la Région de Bruxelles Capitale, Brussel, 2009, p.156

7.4.3. Evaluatie van de doeltreffendheid van de WC/DWC

Definitie

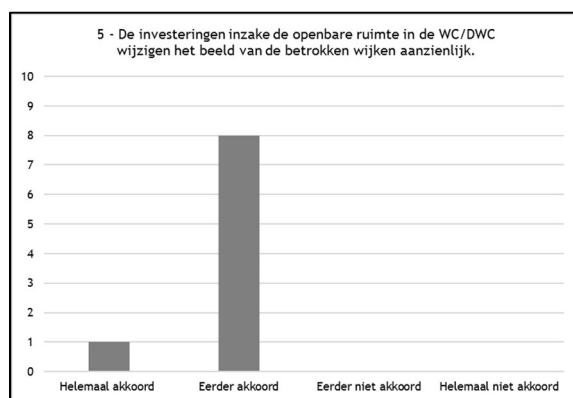
Doeltreffendheid is de mate waarin de verwachte en bereikte effecten van een overheidsbeleid op elkaar zijn afgestemd. De interventielogica zal worden gebruikt om de verwachte realisaties, resultaten en effecten te bepalen, die voor elk niveau zullen worden gemeten.

In het eerste deel van het verslag werd de doeltreffendheid van het WC/DWC in termen van realisatie beoordeeld. Die doeltreffendheid werd daarbij transversaal aangetoond in die zin dat de wijkcontracten opgeleverd hebben, wat ervan verwacht werd. Hoe zit het echter met de gevolgen voor de bewoners en de wijken zelf? Dat zijn de onderwerpen die in dit hoofdstuk aan bod zullen komen.

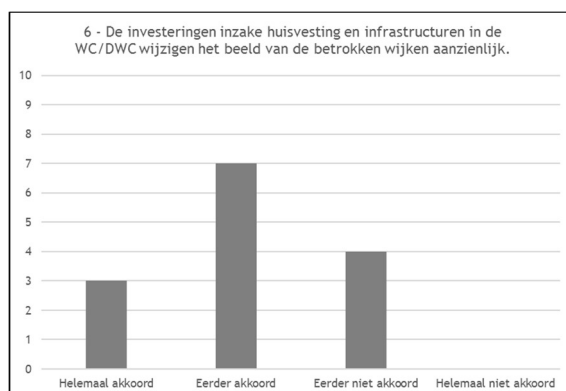
In termen van productie

EF-P.1: Hebben de WC/DWC bijgedragen tot het versterken van de aantrekkelijkheid en het imago van de betrokken buurten en van de RVOHS in het algemeen?

Het antwoord op die vraag is duidelijk ja. Uit de verschillende geanalyseerde reeksen blijkt dat er een fysieke transformatie van de wijk heeft plaatsgevonden. Gevraagd naar deze realiteit bevestigden de deelnemers aan de focusgroepen de stelling dat de WC/DWC een vector vormen voor het verbeteren van het imago van de buurt.



Wat de aantrekkelijkheid betreft, moet eerst duidelijkheid worden verschaft over de hoofdlijnen van deze doelstelling. Als aantrekkelijkheid wordt opgevat als een transformatie van de wijk die ervoor zorgt dat nieuwe inwoners zich er kunnen komen vestigen of dat bepaalde doelgroepen er blijven, dan moet het antwoord genuanceerd worden van wijk tot wijk. Over het algemeen is het aantal gecreëerde woningen relatief bescheiden in verhouding tot de demografische dynamiek van de RVOHS. Hierop zullen we later in het verslag terugkomen, wanneer we ons over de systemische gevolgen zullen buigen. Als de aantrekkelijkheid ook kan worden begrepen als de versterking van het investeringspotentieel van de wijk door de actoren, is het antwoord gemakkelijker: de WC/DWC, zoals we ook elders al opmerkten, maken het sluiten van nieuwe partnerschappen mogelijk en genereren positieve hefboomeffecten.



Tot slot dient nog te worden opgemerkt dat het wijkcontractenbeleid soms aan de kaak wordt gesteld vanwege de perverse effecten ervan in termen van gentrificatie. Verderop in ons verslag zullen we specifiek op deze vraag terugkomen, maar de kritiek heeft betrekking op een op bepaalde plaatsen gevoelsmatig waargenomen situatie en op een empirische vaststelling elders: de fysieke transformatie van buurten en hun evolutie in sociologisch opzicht. Deze kritiek illustreert indirect de verwezenlijking van de doelstelling op het vlak van imago en aantrekkelijkheid.

Vanuit een langer historisch perspectief valt evenwel niet te ontkennen dat wijkcontracten bijgedragen hebben tot de transformatie van belangrijke perimeters van de RVOHS, waarbij verlaten terreinen werden omgevormd tot openbare ruimten, stadskankers tot geherkwalificeerde gebouwen en verlaten industriële ruimten tot nieuwe polariteiten. Als we alle betroffen perimeters bij elkaar nemen, dan zien we dat ze een indrukwekkend gebied vertegenwoordigen. Vanuit dit historische perspectief is het imago van bepaalde wijken dan ook sterk veranderd.

EF-P.2: Hebben de WC/DWC bijgedragen tot de verrijking en diversificatie van het aanbod aan woningen, infrastructuur en lokale diensten binnen de RVOHS?

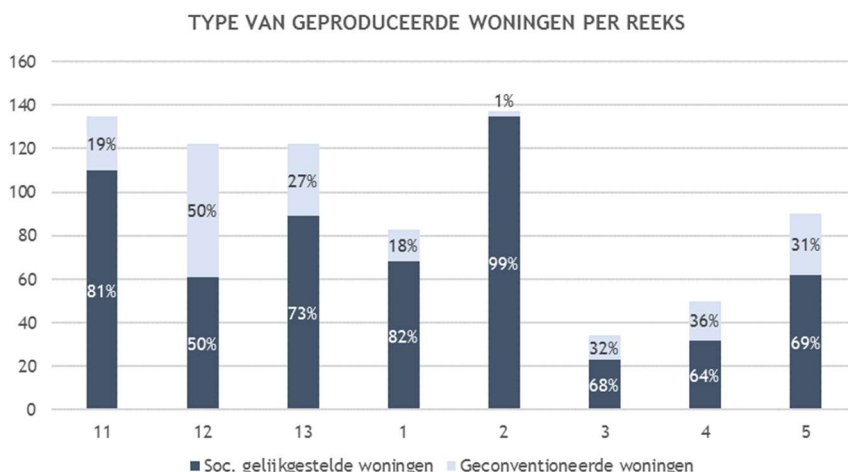
Deze vraag geldt als aanvulling op de vorige. Ze biedt ons de mogelijkheid om bepaalde zaken te nuanceren en nader te preciseren.

Wat huisvesting betreft, mogen we niet vergeten dat hun totale productie relatief bescheiden is. De gemiddelde oppervlakten in kwestie liggen in de buurt van een klassiek voor een huishouden van vier personen bestemde woning. We weten evenwel dat de huisvestingsbehoeften diverser zijn, gaande van bescheidenere woningen tot woningen bestemd voor grotere gezinnen. Door rekening te houden met de gemiddelde indicator worden de af en toe door sommige WC/DWC geleverde inspanningen om het woningaanbod in wijken te diversifiëren, in dit opzicht aan het zicht onttrokken.

Voorbeeld:

- Wijkcontract Kleine Zenne (gemeente Molenbeek): terbeschikkingstelling van kleine eenheden die kunnen voldoen aan de behoeften van verschillende groepen (ouderen, studentenkamers of transitwoningen).
- Wijkcontract Bockstael (Stad Brussel): bouw van woningen die tegen gematigde huurprijzen aan grote gezinnen worden verhuurd.

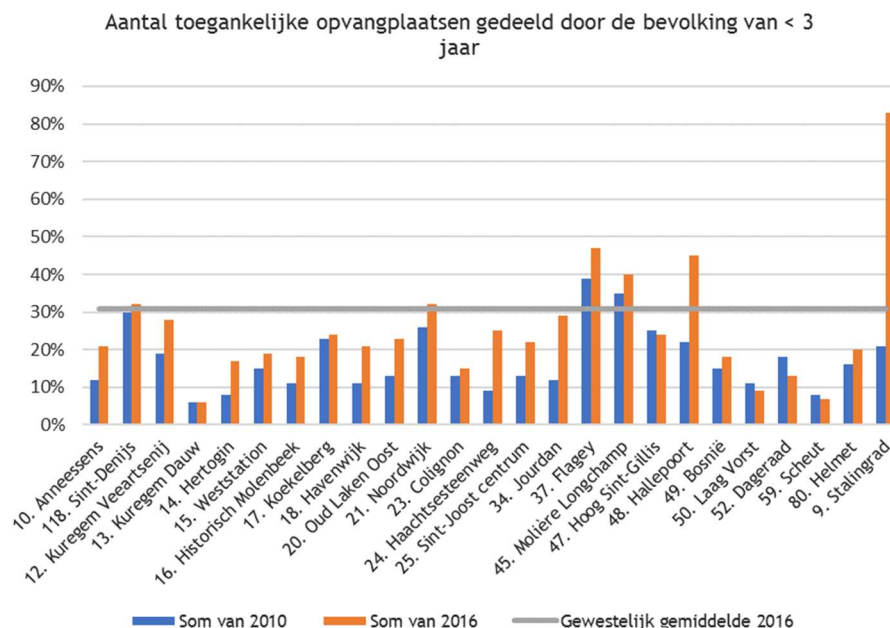
Projectontwikkelaars moeten een permanente spanning in goede banen weten te leiden tussen de aantrekkelijkheid van het woningaanbod voor de markt en verwachtingen die van het 'standaard' aanbod afwijken. De architecturale en stedenbouwkundige gok die in bepaalde wijken wordt genomen, gaat in tegen de geschiedenis van de wijk in kwestie en draagt zo ook bij tot een diversificatie van het landschap. Niet iedereen houdt hiervan. Regionale actoren maken namelijk vaak melding van verzet van buurtbewoners tegen de ontwikkeling van een lokaal project van algemeen belang (het zogenaamde NIMBY-fenomeen: *'Not in My Back Yard'*).



De Alliantie Wonen (2013) legt duidelijke doelstellingen vast voor de woningbouwproductie in het Brussels Gewest. De gemeenten moeten door middel van duurzame wijkcontracten 600 bescheiden en middelgrote wooneenheden realiseren.¹⁰⁴ Hier dient echter gewezen op de relatieve moeilijkheid om geconventioneerde woningen in dezelfde verhouding te produceren als met sociale woningen gelijkgestelde woningen. Deze door cijfers ondersteunde vaststelling is enigszins in tegenspraak met de kritiek aan het adres van de WC/DWC die stelt dat ze een diepgaande wijziging in het profiel van de wijken bewerkstelligen: geconventioneerde woningen hebben het moeilijk om geïnteresseerde investeerders te vinden, ondanks de veelbelovende vastgoeddynamiek in het BHG.

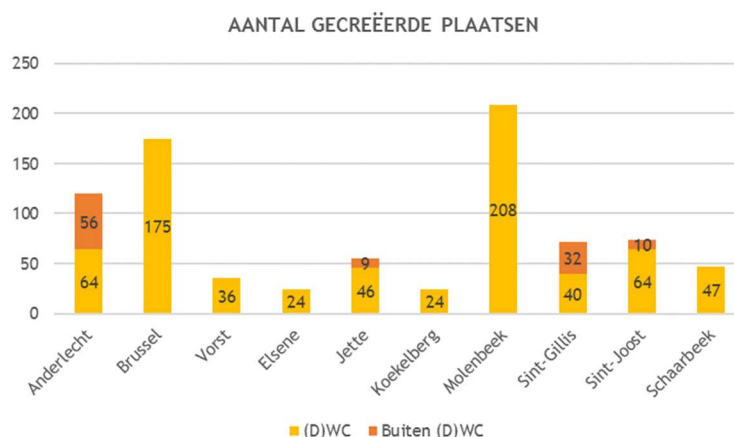
Op het gebied van infrastructuur moeten we de diversiteit van de in absolute termen gedane investeringen benadrukken. Wat de voor jonge kinderen bestemde ruimtes betreft, voorzien de WC/DWC in een reële behoefte, wat zich in een meer gediversifieerd aanbod en een vermindering van de afstanden vertaalt.

¹⁰⁴<http://www.doulkeridis.be/blog/wp-content/uploads/2013/09/Alliance-Habitat-dossier-Press-2.pdf>



Onderstaande grafiek¹⁰⁵ laat zien dat het aantal toegankelijke kinderopvangplaatsen in de bij de evaluatie betrokken WC/DWC lager is dan het regionale gemiddelde. Tussen 2010 en 2016 is echter een verbetering waar te nemen.

Een recente studie toonde aan dat er in het kader van de 44 duurzame wijkcontracten (DWC) die tussen 1997 en 2016 gelanceerd werden in 12 gemeenten van het Brussels Gewest, "er 61 opvangcentra voor jonge kinderen opgestart werden (of hun capaciteit uitgebreid zagen worden), waarvan 51 Franstalige en 10 Nederlandstalige. Eind 2017 bleken er 27 Franstalige en 8 Nederlandstalige kinderopvangcentra geopend (of nieuwe plaatsen bijgekregen te hebben)"¹⁰⁶. In de studie wordt geschat dat de DWC sinds 1997 728 plaatsen gecreëerd hebben in Franstalige opvangcentra¹⁰⁷ (zie onderstaande grafiek).



¹⁰⁵ De gegevens in deze grafiek zijn afkomstig van het BISA, statistische sectoren.

¹⁰⁶ RIEP Asbl (DUSART A.-F. et MOTTINET J.), Contrats de quartiers durables et milieux d'accueil : recherche exploratoire, Brussel.

¹⁰⁷ "De 27 Franstalige opvangcentra die in het rapport bestudeerd worden, vertegenwoordigen 855 plaatsen. In sommige gevallen gaat het om een uitbreiding van opvangplaatsen of -centra die gecreëerd werden ter vervanging van een ander centrum met een kleinere capaciteit. Hiermee rekening houdend, schat de studie dat de DWC sinds 1997 728 plaatsen gecreëerd hebben in Franstalige opvangcentra." Ibid, p.8

Diezelfde studie stelt dat de verankering van kinderopvangcentra in de buurt weliswaar niet gemakkelijk te evalueren is, maar wel een punt van verbetering vormt en in drie categorieën kan worden ingedeeld:

- Sommige opvangcentra zijn duidelijk buurtprojecten die door lokale actoren opgezet werden om tegemoet te komen aan vastgestelde behoeften in de wijk. Het opvangproject en de ROI van deze opvangcentra zijn duidelijk op deze behoeften gericht: bijvoorbeeld een groot percentage specifieke situaties die beantwoorden aan de geïdentificeerde behoeften in de buurt. ...] teams uit deze opvangcentra blijven nadenken over hun plaats in de buurt en hebben netwerkpraktijken met lokale actoren ontwikkeld."¹⁰⁸ Volgens de studie bevinden zich slechts enkele opvangcentra in deze situatie;
- "opvangcentra waarvan de beheerders de wijk goed kennen en deze en de bevolking ervan kunnen beschrijven, die soms samenwerkingsverbanden aangaan met andere lokale actoren, maar die geen specifieke actie ondernemen rond en in hun wijk"¹⁰⁹;
- sommige opvangcentra die los lijken te staan van hun wijken.

Wat de vraag betreft of de kinderen van de wijk, met de gebruikelijke voorzorgen, welkom zijn in de opvangcentra, toont de studie aan dat "de gemeentelijke opvangvoorzieningen, met uitzondering van Anderlecht dat geen geografisch prioriteitscriterium hanteert, voorrang geven aan de inwoners van de gemeente. De aanwezigheid van voldoende opvangplaatsen in elke wijk biedt meer mogelijkheden om tegemoet te komen aan de lokale opvangbehoeften, wat niet in elke gemeente het geval is. Dertien van de 27 respondenten geven aan dat een grote meerderheid van de kinderen die ze opvangen, in de buurt woont. Als we dan de berekening maken, stellen we vast dat de kinderen van de buurt hooguit de helft van de opgevangen kinderen vertegenwoordigen".¹¹⁰ In de studie wordt ook gesteld dat "bepaalde opvangcentra benadrukken dat het belangrijk is om kinderen die niet in de buurt wonen, op te vangen om de sociale mix te vergroten en om aan te tonen dat de buurt, ook al heeft ze een slechte reputatie, over troeven beschikt en aantrekkelijk is".¹¹¹

In andere sectoren, zoals opleiding of cultuur, is de situatie vergelijkbaar: wijken worden diverser, levendiger en bieden lokale diensten aan: buurthuizen, gezondheidscentra, sociale restaurants. Zoals reeds aangegeven, lijkt de inspanning om de handel nieuw leven in te blazen, bescheidener, maar van wijk tot wijk is het de privésector die investeert in de geherkwalificeerde of nabijgelegen ruimten.

Verder dient hier ook transversaal gewezen te worden op het compromis dat bereikt werd tussen nieuwe infrastructuur en renovatie. In fine kunnen we daarbij stellen dat de WC/DWC meer nieuwe realisaties bewerkstelligt, maar het desalniettemin ook mogelijk maakt om de stad te recyclen. Er wordt hier bijgevolg gekozen voor een grotere diversiteit, wat tot een soms bekritiseerde breuk met het stedenbouwkundige verleden of de economische geschiedenis van een wijk leidt.

¹⁰⁸ Ibid., p.13.

¹⁰⁹ Ibid., p.13.

¹¹⁰ Ibid, p.13-14.

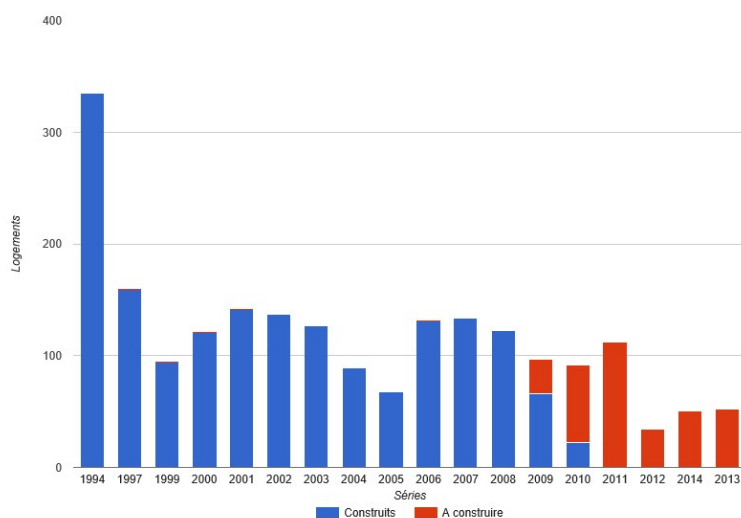
¹¹¹ Ibid., p.14.

In termen van duurzaamheid

EF-D.1: Hebben de duurzaamheidscriteria van de DWC de kwaliteit en de prestaties van de WC beïnvloed?

Al in 2006 werden bij wijkcontracten, als vernieuwend instrument, strenge duurzaamheidscriteria ingevoerd, voornamelijk op het vlak van energieprestatie (K=45) in de kennisgevingsbrieven. Gemeenten werden daarbij uitgenodigd contact op te nemen met de facilitator van het BIM om de vastgelegde duurzaamheidsdoelstellingen te verwezenlijken.

In 2010 veranderden de wijkcontracten vervolgens in duurzame wijkcontracten. De invoering van dit criterium heeft een rechtstreekse invloed op de verdeling van het totaalbedrag van de wijkcontracten. Onderstaande grafiek, ontleend aan de databank van de DSV/Brussel Stedenbouw en Erfgoed, toont de sinds 1994 gebouwde en te bouwen woningen.



Sinds 2009 is het aantal geplande woningen gedaald van gemiddeld 34 woningen per wijkcontract in 2007 naar 13 woningen per wijkcontract in 2013.

Toelichting bij de tabel

Onderstaande tabel toont het aantal gecreëerde woningen en het totale budget voor de gecreëerde woningen. De derde kolom bevat het budget van de acties waarvan een aantal woningen bekend is (bv. bij serie 3 bedraagt het totale budget voor de acties op het gebied van huisvesting 32.153.200 euro. De 34 geïdentificeerde woningen werden echter gebouwd met een budget van 6.183.684 euro, wat betekent dat de informatie over de resterende 25.969.516 euro ontbreekt¹¹²). Op basis van deze informatie berekenden we vervolgens de gemiddelde kostprijs van de gebouwde woningen, de gemiddelde oppervlakte van deze woningen en de gemiddelde kostprijs per m².¹¹³

¹¹² In ons voorbeeld is het bedrag van 25.969.516 euro afkomstig van drie verwante acties in het kader van het wijkcontract "rond Leopold II" (acties 1.5, 5.4 en 4.6).

¹¹³ Om een relevante gemiddelde kostprijs te verkrijgen, werd alleen rekening gehouden met het budget voor acties die een oppervlakte omvatten.

	Gerealiseerd aantal woningen	Totale begroting huisvesting	Totale begroting/aantal won.	Gem. kost/gerealiseerd won.	Gem. opp./won.	Gem. kost/m ²
11	135	21.603.445 €	20.974.639 €	155.368 €	109	1.776 €
12	142	23.771.018 €	23.633.859 €	166.436 €	105	1.560 €
13	122	23.138.047 €	23.128.901 €	189.581 €	117	1.501 €
1	83	47.396.136 €	19.743.172 €	237.870 €	102	2.371 €
2	137	34.444.464 €	32.944.785 €	240.473 €	91	2.735 €
3	32	32.153.200 €	6.183.684 €	193.240 €	127	1.491 €
4	49	36.355.091 €	11.397.153 €	232.595 €	87	2.706 €
5	90	15.030.328 €	13.225.755 €	146.953 €	102	1.735 €
6	0	- €	- €	-	-	-

Door de invoering van duurzaamheidscriteria stijgen de gemiddelde kosten per m² van woningen. Het gemiddelde voor de WC steeg zo van 1.612 euro/m² naar 2.202 euro/m² voor de DWC in de periode 2011-2014.¹¹⁴ Zoals hierboven uiteengezet werd, is de stijging van de gemiddelde kosten niet alleen te wijten aan energieprestatienormen. Ook de afname van de beschikbare grond en de kwaliteit ervan kunnen de extra kosten verklaren¹¹⁵.

Met de uitvoering van de ordonnantie van 2010 houdende organisatie van de stedelijke herwaardering werden de aan de verschillende onderdelen toegewezen budgetten herverdeeld. Het relatieve aandeel van de component huisvesting daalde namelijk (van 38% vóór 2010 tot 30% na 2010) ten gunste van de componenten infrastructuur en openbare ruimte (respectievelijk 35% en 20% van de totale begroting).

REEKS	Kinderopvang
11	4
12	4
13	5
1	7
2	8
3	6
4	4
5	4

De ontwikkelde infrastructuren hebben betrekking op de kinderopvang (via het aanbod aan crèches) en de dynamiek van de wijk, met name dankzij de ontwikkeling van buurthuizen, jeugthuizen en opleidingscentra (buitenschoolse centra, enz.).

Aantal infrastructuren
bestemd voor jonge kinderen,
ontwikkeld per serie

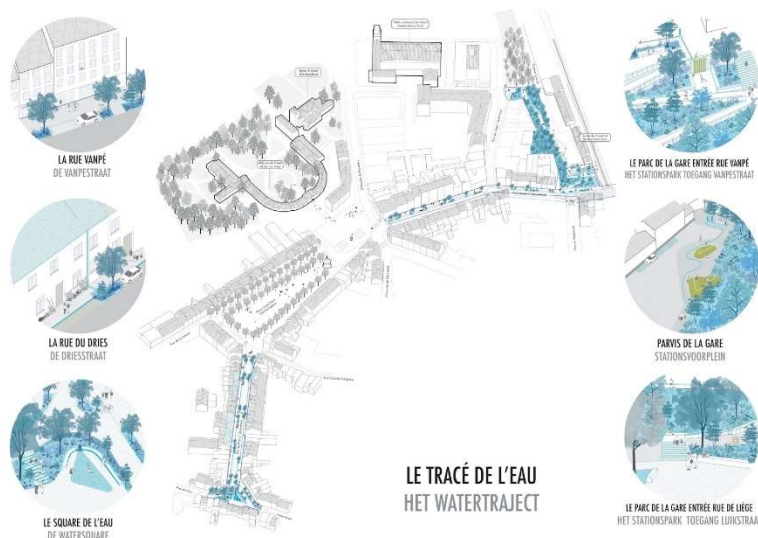
Bovendien voorziet de ordonnantie van 2010 in de oprichting van een proefproject en zelfs van een tot voorbeeld strekkend proefproject op het vlak van duurzaamheid. Dit project moet ambitieuze duurzaamheidsdoelstellingen bevatten, waarbij het milieu in dienst wordt gesteld van stedelijke en sociale actie.

Doel hiervan is een hefboom-/uitstralingseffect te bewerkstelligen om de milieukwaliteit van de wijk te verbeteren. Het project moet beantwoorden aan één van de vier thema's uit de ordonnantie (energieprestatie, waterbeheer, afvalpreventie en groene ruimten/biodiversiteit).

¹¹⁴ Uitzondering: 2013, wat we kunnen toeschrijven aan de geringe mate aan beschikbare informatie.

¹¹⁵ De variabiliteit van de gemiddelde prijs per m² kan gedeeltelijk verklaard worden door de variabiliteit van de grondprijs tussen de verschillende Brusselse gemeenten (bv. bij serie 3 werd 65% van de wooneenheden gebouwd in Schaarbeek en Vorst).

Voorbeeld van een proefproject: Wijkcontract Abdij, Waterloop ¹¹⁶:



Deze herinrichting is een proefproject met als doel het regenwaterbeheer in de openbare ruimte te waarborgen door middel van drainerende verhardingen en regentuinen om de afvloeiing naar de riolen en hun overbelasting bij stormweer zoveel mogelijk te beperken. Dit is een eerste stap in de strijd tegen de overstromingen in de wijk en de versterking van de groene en blauwe netwerken.

De geleiding van het water zal ook de handel bevorderen door de zichtbaarheid, aantrekkelijkheid en gezelligheid van bepaalde delen van het traject zoals dat van de Vanpéstraat te verbeteren door middel van landschappelijke inrichtingen.

Naast deze ambities voorziet het project in de aanleg van een klein park in de buurt van het station Vorst-Oost, terwijl de zichtbaarheid en toegankelijkheid voor iedereen, de heraanleg van het plein aan de Waterstraat en de gezelligheid van de Driesstraat versterkt worden.

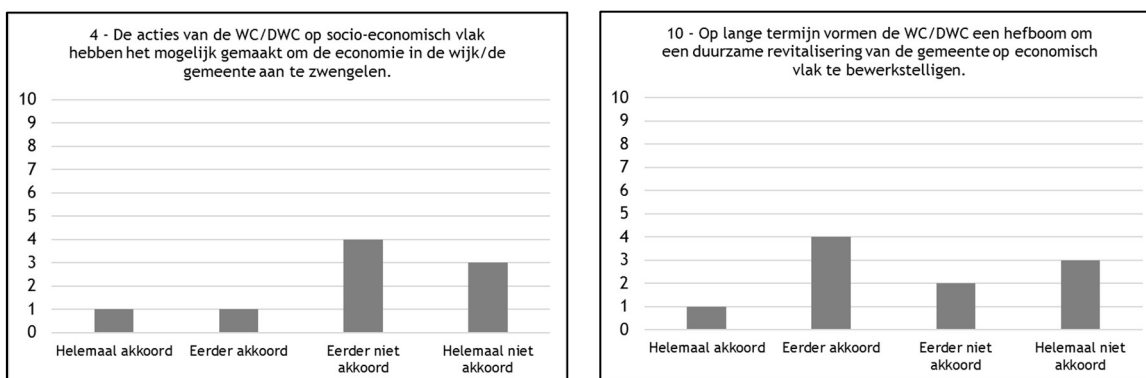
Om al deze redenen concluderen we dat de overgang naar de DWC in 2010 een positieve invloed heeft gehad op de kwaliteit en de prestaties van het mechanisme door een meer geïntegreerde en transversale inaanmerkingneming van de verschillende behoeften van de begunstigde buurten mogelijk te maken.

¹¹⁶ Beeld afkomstig uit de team wijkcontract Abdij

In termen van economische en sociale dynamiek

EF-ES.1: Hebben de WC/DWC bijgedragen tot een economische heropleving van de wijken? Hoe?

Van buurt tot buurt zal het antwoord anders zijn. Onderstaande stellingen die tijdens de focusgroepen werden voorgesteld, resulteerden in uiteenlopende reacties en verdeelden de deelnemers.



Zelf zullen we de opmerkingen bij deze vraag in vijf punten samenvatten:

1. De middelen die specifiek worden besteed aan de heropleving, vormen het meest bescheiden deel van de programma's. Een investering van 250.000 tot 500.000 per jaar zal naar verwachting geen spectaculaire effecten teweegbrengen in een gebied met een bevolkingsdichtheid boven het regionale gemiddelde (7.209,50 inwoners/km²)¹¹⁷. De resultaten die echter wel waargenomen worden, met name op het gebied van opleiding en begeleiding van de bewoners, zijn niettemin bijzonder veelbelovend. De waargenomen effecten zijn voornamelijk lokaal en kunnen niet tot het gemeentelijk niveau worden uitgebreid, zoals blijkt uit de antwoorden bij punt 4 hierboven.
2. Het bestaan van een gestructureerd verenigingsweefsel voorafgaand aan de tussenkomst van de WC/DWC vormt zowel een succesfactor, in de zin dat het contract kan steunen op een bestaande dynamiek en expertise, als een inertiefactor in de zin dat het bestaande weefsel nieuwe actoren of initiatieven kan verhinderen te ontstaan. Voor één van de vertegenwoordigde gemeenten is het wijkcontract gekoppeld aan een zeer dichte lokale dynamiek, gelet op het vooraf reeds bestaande verenigingsleven. In dit geval geldt het dan ook eerder als aanvulling dan als hefboom. De uitdaging op het vlak van innovatie is dan groter.
3. De geringe openheid van de WC/DWC voor de particuliere sector, met name voor de handel, vormt een belemmering voor het bereiken van de beoogde doelstelling. Het thema van de commerciële animatie is iets waar de WC/DWC minder oog voor hebben dan voor de ontwikkeling van lokale diensten. Deze tekortkoming verklaart ook de gemengde analyse die op dit punt kan worden gemaakt;
4. Naar de mening van één regionale waarnemer zijn de WC/DWC-programma's in hun oorspronkelijke intenties minder gericht op sociaaleconomische effecten dan op

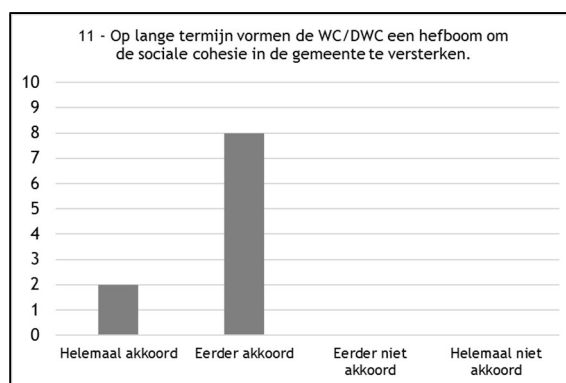
¹¹⁷ Cijfer afkomstig van de definitie van de Zone voor Stedelijke Herwaardering

andere doelstellingen. Regionale actoren die actief zijn op het gebied van werkgelegenheid, opleiding of economische ontwikkeling worden niet stelselmatig betrokken bij de ontwerpfase en, wanneer zij dat wel worden, stellen ze de zwakte van de strikt economische doelstellingen vast.

5. Ten slotte kan een deel van de negatieve antwoorden worden verklaard door de term 'duurzaam' die in de verklaring wordt voorgesteld. Zoals later zal blijken, nemen de sociaaleconomische effecten van het wijkcontract soms af na het einde van de interventie zelf. Dit is een belangrijke beperking die de vraag oproept hoe duurzaam de effecten van het WC/DWC-instrument zijn.

EF-ES.2: Hebben de WC/DWC bijgedragen tot de wederopbouw of de versterking van de sociale banden in de wijken? Hoe?

In vergelijking met de vorige vraag zal het antwoord hier positiever zijn. Eveneens bevraagd over dit aspect antwoordden de workshopdeelnemers als volgt:



Een aantal van de beperkingen die we in het vorige punt hebben genoemd, geldt namelijk minder voor het thema sociale cohesie. Hier wordt aan gewerkt, waarbij de modaliteiten soms bekritiseerd worden, maar die op verschillende momenten van het proces wel effectief blijken:

- op gestructureerde wijze tijdens de ontwikkelings- en opvolgingsfase door middel van participatiemechanismen;
- door investeringen die - zoals we al zagen - meer gericht zijn op de sociale behoeften van de bewoners;
- door te werken aan de openbare ruimte die vaak voor een verbetering van de fysieke omgeving zorgt, waarin er (opnieuw) sociale banden worden gesmeed: wegverdeling, groene ruimten, verlichting, openbare pleinen, ...

Samen kunnen deze elementen voor een verbetering van de sociale verbondenheid zorgen. Punt 1 blijft echter van toepassing: de gemobiliseerde middelen blijven onevenredig in verhouding tot de omvang van bepaalde problemen. Er kan echter worden vastgesteld dat sommige gemeenten hun dialoog met de burgers hebben geprofessionaliseerd via het WC/DWC-instrument, naar het voorbeeld van de actie die Renovas in Schaarbeek heeft ondernomen. Het ter beschikking stellen van kleinere participatieve budgetten maakt het mogelijk om een groep burgers te verzamelen en in beweging te brengen rond een project dat ze zelf mede hebben gerealiseerd (bv. mini-wijkcontracten - Duurzame wijkcontracten Voorplein-Morichar, Bosnië, ...). Volgens de deelnemers aan de workshops hebben deze lokale initiatieven de neiging om in de tijd te blijven bestaan. Zonder hier in te gaan op de voordelen en tekortkomingen van de

geïmplementeerde bemiddeling, is het duidelijk dat dit het debat en de verwoording van standpunten op langere termijn mogelijk maakt, wat een van de voorwaarden is om tot een versterking van de sociale verbondenheid te komen.

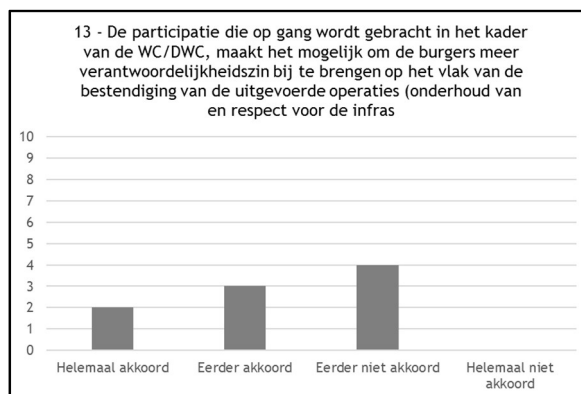
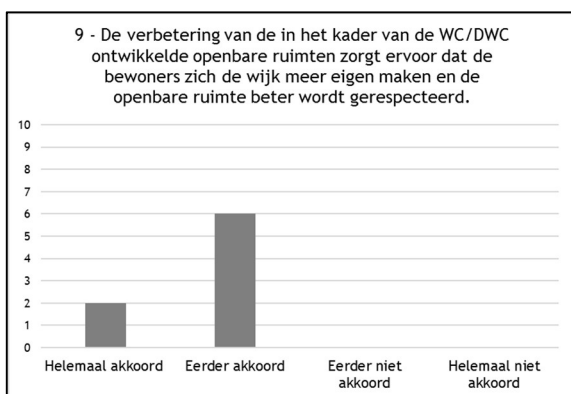
Verderop in onze evaluatie zullen we bovendien zien dat deelnemers zelfs zo ver gaan dat ze de effecten van de wijkcontracten ook een effect op het veiligheidsgevoel toedichten. Wat eveneens een versterking van de sociale banden in de hand werkt.

EF-ES.3: Hebben de WC/DWC bijgedragen tot een herinvestering van de actoren en de bevolking in de wijken?

Het antwoord op deze vraag moet genuanceerd worden en vertoont heel wat contrasten. Om hier krachtiger op te kunnen antwoorden, zou er een longitudinaal onderzoek verricht moeten worden.

Verskillende vragen die tijdens onze *focusgroepen* gesteld werden, brachten positieve elementen met zich mee op het vlak van de toe-eigening van en het respect voor de openbare ruimte, het gebruik van de ontwikkelde infrastructuur en de deelname aan de dynamiek van de wijken. Er werden heel wat infrastructuurontwikkelingen ontwikkeld om de sociale banden in de buurt te herstellen, gaande van een collectieve moestuin over een sociale kruidenierszaak tot een gemeenschapshuis. Ook de weinige investeringen in speeltuinen, recreatiegebieden of groene ruimten toonden hun doeltreffendheid¹¹⁸ aan de hand van het aantal bezoekers dat kon worden waargenomen. Om nog maar te zwijgen van de culturele, sport- en polyvalente ruimten. Deze plaatsen zijn van nature geschikt voor veruitwendiging. Weinig van deze plekken hebben hun doelgroep(en) niet ontmoet. De bewoners investeren dus fysiek in de herontwikkelde infrastructuur en ruimten.

Ter vervollediging van de analyse dient hierbij verder eveneens gekeken te worden naar de hierboven reeds gestelde vraag (EF-GP.1) over de doeltreffendheid van goed bestuur en participatie.



Te midden van de meest overtuigende elementen die we wisten te verzamelen, moeten de elementen benadrukt worden, die wijzen op het vermogen van bepaalde maatregelen om de buurtbewoners mee te nemen in een logica van professionele herinschakeling. Naast de crèches die ouders, met name moeders, in staat stellen hun weg terug te vinden naar de arbeidsmarkt of een opleiding, maken de opleidingen die via de WC/DWC georganiseerd worden, het door

¹¹⁸ Sommige worden echter 's nachts beveiligd of gesloten om hun duurzaamheid te garanderen.

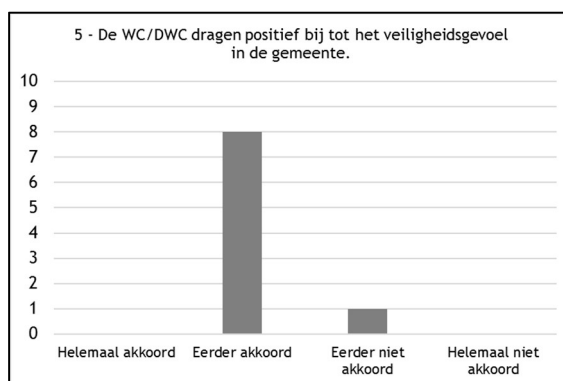
hun nabijheid of aangepaste karakter mogelijk om doelgroepen te bereiken die niet door andere programma's worden bereikt. We kunnen ook vaststellen dat de WC/DWC werkgelegenheid creëren, ook al is dit niet hun primaire roeping.

En als we tot slot bedenken dat een beter bewustzijn van de problematiek rond duurzame ontwikkeling ook betekent dat de bevolking de mogelijkheid moet krijgen om te herinvesteren in de wijken, dan kunnen we zonder meer stellen dat de DWC eveneens bijgedragen hebben tot deze evolutie.

Dit wordt sterk beperkt door een realiteit die de lokale actoren ons hebben laten zien: het belang van de vernieuwing van de actoren en bewoners in de respectieve wijken. Dit aanzienlijke *verloop* is niet alleen een bron van rijkdom, maar ook een methodologisch en praktisch probleem: de inspanningen om de actoren erbij te betrekken kunnen op middellange termijn sterk worden afgezwakt en moeten daarom voortdurend worden herhaald om ook de nieuwe actoren te bereiken.

EF-ES.4: Hoe hebben de WC/DWC het welzijn en het gevoel van veiligheid van de bewoners van de betrokken wijken verbeterd?

De formulering van de vraag gaat verder dan de onderstaande verklaring, waarin voor de meeste van onze gesprekspartners wordt gewezen op de positieve bijdrage van wijkcontracten aan het veiligheidsgevoel.



Wat zijn nu de concrete equivalenties van deze bijdrage?

Er is weinig bewijs om bovenstaande stelling te staven, afgezien van de reeds in het vorige punt genoemde bewering die de geleverde inspanningen voor het herstel van de sociale verbondenheid via investeringen in openbare ruimten en lokale diensten met elkaar verbindt. Het veiligheidsgevoel is een zeer subjectief en multifactorieel begrip. Feit is dat de uitvoering van de wijkcontracten met betrekking tot de herkwalificatie van verlaten ruimten, stadskankers en braakliggende terreinen bijdraagt tot het creëren van een minder onveilige leefomgeving. Op dezelfde manier draagt de strijd tegen ongezonde huisvesting en leegstaande woningen objectief bij tot een betere perceptie van de eigen omgeving en dus tot een beter veiligheidsgevoel.

Ook investeringen in recreatieruimten dragen bij tot deze dynamiek. De veiligheid van veel oversteekplaatsen, het werk dat er op binnenterreinen van huizenblokken verricht wordt en de verlichting hebben eveneens tal van voetgangersroutes veiliger helpen maken en op veel plaatsen een betere mobiliteit voor de actieve modi mogelijk gemaakt. Ook de gerealiseerde

wegenwerken voldoen aan de meest recente normen op het vlak van autoverkeer en de voor openbaar vervoer voorziene ruimte, ook al gaat het volgens Brussel Mobiliteit om een zeer beperkt deel van de totale inspanning.

Toch moeten er op veel plaatsen veiligheidsmaatregelen genomen worden en blijkt er sprake van achteruitgang in herontwikkelde gebieden, zoals in het kader van het DWC Sluis-Sint-Lazarus, op het Liverpoolplein, dat de laatste keer dat we het plein overstaken, sterk in verval bleek en dat ondanks de toe-eigeningsinspanningen die er samen met de plaatselijke bevolking geleverd werden. Deze aantasting mag echter niet tot een onderschatting van het effect leiden dat deze inrichting heeft gehad door te beletten dat auto's die erg aanwezig zijn in deze autohandelswijk, alle beschikbare ruimte in beslag nemen¹¹⁹.



Naast het terugkerende en enigszins ontmoedigende fenomeen van verloedering noemden de deelnemers aan onze focusgroepen ook de prevalentie van bepaalde meer zorgwekkende fenomenen, gestigmatiseerd door recente gebeurtenissen met betrekking tot de radicalisering van bepaalde jongeren die in enkele van de buurten wonen, die onder het WC/DWC vallen. Het belang van het 'communautarisme'¹²⁰ in bepaalde buurten wordt eveneens als een probleem beschouwd. Daar wordt momenteel aan gewerkt op basis van het Brusselse preventie- en buurtplan dat door het Brussels Gewest gesubsidieerd wordt. Dit plan financiert gemeenschapswachten, schoolbemiddelaars en straatwerkers om het gevoel van onveiligheid te verminderen. Dit fenomeen zou ook op lokaal niveau aangepakt kunnen worden via het instrument van de wijkcontracten. In het kader van de mogelijkheden om het WC/DWC-systeem te versterken, kunnen we dan ook denken dat er meer ingezet zou kunnen worden op een nauwere coördinatie tussen de programma's en de preventie- en veiligheidskwesties, met als doel het samenleven in de wijken te verbeteren. In de nieuwe ordonnantie wordt het thema veiligheid net geïntegreerd in het stadsvernieuwingsbeleid via het nieuwe stadsvernieuwingsinstrument van het Stadsbeleid, dat een beter geïntegreerde inaanmerkingneming van de door de actoren benadrukte problemen mogelijk zal maken.

In termen van goed bestuur en participatie

EF-GP1: Zorgen de huidige participatieprocessen er effectief voor dat burgers sterker geresponsabiliseerd worden op het vlak van de ontwikkeling en de herwaardering van hun wijk? Op welke manier?

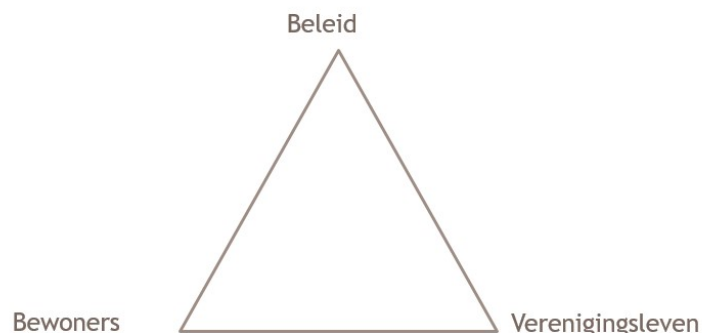
De resultaten van een participatieproces verschillen sterk van wijkcontract tot wijkcontract, afhankelijk van twee criteria die we als structurerend identificeerden:

¹¹⁹ Bron van de afbeelding: <http://dbpubliekeruimte.info/project/place-de-liverpool-molenbeek-saint-jean/>

¹²⁰ In etnische of religieuze zin, d.w.z. gericht op het ontstaan van fenomenen van collectieve claims gebaseerd op een gemeenschappelijke band die hen er soms toe brengen zich te onderscheiden of zich te distantiëren van de gemeenschap of het algemeen belang.

1. de belangstelling die er bij de actoren van de participatie gewekt wordt;
2. de duurzaamheid van de activiteit van het participatieproces in de tijd.
1. **De actoren van de participatie**

Naast het studiebureau dat belast werd met het opstellen van het basisprogramma en de eventuele participatiedeskundige die door de gemeente werd aangesteld, worden tijdens het participatieproces typisch drie soorten van gemobiliseerde actoren geïdentificeerd:



Om ervoor te zorgen dat het basisprogramma van elk wijkcontract zo goed mogelijk beantwoordt aan de behoeften van de wijk, houdt de gemeente rekening met de mening van de mensen die in de wijk wonen, die er een handelszaak hebben of die er lid zijn van een vereniging. Deze mensen komen samen met politici in verschillende organen en - eventueel ook - werkgroepen bijeen om een ontwerpprogramma uit te werken. Eenmaal het ontwerpprogramma werd voorgelegd aan alle adviesorganen (PCGO/wijkcommissie, overlegcommissie, ...), spreekt de Gemeenteraad zich uit en wordt dit besluit aan het Gewest bezorgd. De Gewestregering kan het programma daarop al dan niet goedkeuren, eventueel door er voorwaarden of aanbevelingen aan te koppelen. Zodra het programma is goedgekeurd, kan met de uitvoering ervan worden begonnen.

De belangstelling die een wijkcontract bij de burgers wekt, zal worden afgemeten aan de diversiteit van de actoren die in de verschillende stadia van het participatieproces aanwezig zijn. Deze beoordeling is niet bedoeld om te bepalen, *wie* moet worden samengebracht om een minimum aan diversiteit - of representativiteit - te waarborgen. Het lijkt echter belangrijk om de mate van betrokkenheid van de gebruikers van een buurt bij participatiebenaderingen te nuanceren en deze mate van betrokkenheid niet te correleren met de effectiviteit (of niet-effectiviteit) van een wijkcontract.

Het hoge armoedeniveau van de Brusselse bevolking (in 2017 geeft het Observatorium voor Gezondheid en Welzijn van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest aan dat een derde (31%) van de Brusselse bevolking van een inkomen onder de armoederisicodrempel leeft) en het relatief hoge percentage eenoudergezinnen (volgens BISA is ongeveer 11,7% van de Brusselse gezinnen een eenoudergezin) maken immers dat er voorrang gegeven wordt aan de primaire behoeften alvorens rekening te houden met de collectieve behoeften van een wijk¹²¹.

Desondanks stelt de CARHOP-studie in 2012 vast dat bepaalde bevolkingscategorieën niet aan de participatieorganen deelnemen en dat de afgevaardigden niet alle straten van de perimeter

¹²¹ LORIAUX F. (Carhop), Approche historique et mise en lumière des du socio-économique sur la période de 2002-2010, Région de Bruxelles Capitale, februari 2012, p.6

van het contract vertegenwoordigen en dat ze evenmin de sociaaldemografische samenstelling ervan weerspiegelen.¹²²

Het zou echter verkeerd zijn te denken dat een participatieve aanpak niet effectief is, als niet de hele bevolking van een buurt erbij betrokken wordt. Anderzijds lijkt het ons belangrijk om de - ingenomen en verwachte - plaats te analyseren van elk type deelnemer. Alle betrokkenen bij een wijkcontract verhouden zich onvermijdelijk op asymmetrische wijze in de publieke discussie. Zoals Mathieu Berger in zijn boek opmerkt¹²³: *"De asymmetrie die deze relatie kenmerkt, heeft tot gevolg dat er met betrekking tot het engagement van deze twee ordes van deelnemers eisen van verschillende aard worden gesteld en dat er voor hun respectieve verklaringen van succesvoorwaarden van verschillende aard uitgegaan wordt. (...) De verklaringen van gekozen vertegenwoordigers en deskundigen vereisen veeleer een zekere mate van vertrouwen van hun gesprekspartners, en de verklaringen van burgerparticipanten vergen eerder een zekere mate van erkenning van hun gesprekspartners."*

Uit de verschillende gesprekken die we voerden, kunnen we het volgende vaststellen:

- Deelnemers voelen zich onvoldoende gehoord in participatieorganen;
- Er ontstaat doorgaans een zeker wantrouwen ten opzichte van de politiek, wanneer deze niet voldoende betrokken lijkt te zijn bij het participatieve proces (niet het 'spel' van het overleg speelt) of wanneer beslissingen van de politiek op gemeentelijk niveau het basisprogramma wijzigen zonder geanticipeerd te hebben op de redenen tijdens het voorafgaand overleg met de burgers.

We stellen dan ook dat burgers meer geresponsabiliseerd worden in de ontwikkeling en herwaardering van hun buurt wanneer ze zich gehoord, begrepen en actief betrokken voelen bij de ontwikkeling van het basisprogramma en bij de opvolging van de projecten. Dit hangt niet alleen sterk af van de participatiemethodes die in de wijkcontracten worden toegepast, maar vooral van de kwaliteit van de actoren die verantwoordelijk zijn voor de participatie, die moeten kunnen erkennen dat de deelnemende burgers in staat zijn om de complexe problemen en uitdagingen aan te pakken, die in een wijkcontract aan de orde worden gesteld, en aangemoedigd moeten worden om hun ideeën uit te wisselen.

2. De evolutie van de participatie doorheen het proces van de wijkcontracten

Zoals beschreven in het eerste deel van dit rapport, is het (duurzame) wijkcontract een proces dat uit drie stappen bestaat: een uitwerkingsfase, een uitvoerings- en implementatiefase en een afrekenings-/verantwoordingsfase.

Er zijn drie fenomenen die specifiek betrekking hebben op de deelname aan dit proces:

- a. De mobilisatie van de burgers - hoewel vaak belangrijk in de uitwerkingsfase - heeft de neiging om in de uitvoeringsfase doorheen de jaren af te nemen. Dit is met name niet alleen te verklaren door de duur van het proces, tussen de uitwerking van het project en de afsluiting van de werkzaamheden, de technische aard van de besprekingen in bijeenkomsten zoals die van de wijkcommissies, maar ook door de opzet van bepaalde participatieacties die door de deelnemende burgers als te 'top-down' worden beschouwd.

¹²² LORIAUX F. (Carhop), Approche historique et mise en lumière des projets du volet socio-économique sur la période de 2002-2010, Région de Bruxelles Capitale, februari 2012, p.6

¹²³ BERGER M. & BEUGNIES P., Bruxelles à l'épreuve de la participation. Les contrats de quartier en exercices, Ministère de la Région de Bruxelles Capitale, Brussel, 2009, p.156

Daarnaast merkten de bevroegde actoren op dat er sprake is van een groot verloop onder de deelnemers. Deze bevindingen lijken te wijzen op een toenemende afname van de betrokkenheid van de burger bij het wijkcontract (zie kaderstukje, belang van communicatie). Dat laat ons toe onze twijfels te uiten over de responsabilisering van de burgers die afhaken in de loop van het proces bij de ontwikkeling en herwaardering van hun buurt.

Voorts werd vastgesteld dat bepaalde institutionele actoren de neiging vertoonden om op bepaalde ogenblikken van de uitwerkingsfase actief betrokken te worden om de steun van een specifiek project te verzekeren zonder daarna meer transversaal deel te nemen aan de invulling van het wijkcontract (politiek, openbare operatoren, verenigingsleven).

Belang van communicatie in de wijkcontracten

Communicatie moet beschouwd worden als een instrument om voor een actief communicatiekanaal te zorgen tussen het projectteam van het wijkcontract en de burger.

Het besluit van de BHR tot uitvoering van de ordonnantie van 28 januari 2010 houdende organisatie van de stedelijke herwaardering beschouwt de voorlichting en mobilisatie van de bewoners over de uitvoering van het programma voor stedelijke herwaardering als subsidieerbaar (art. 5). De begunstigde beschikt echter over een periode van vier jaar vanaf de begindatum van het programma. De subsidie kan dus niet meer geactiveerd worden tijdens de voltooiingsfase, waardoor de betrokkenheid van burgers afneemt.¹²⁴

- b. De participatiemomenten, die vaak talrijk en zeer actief zijn, worden vanaf de lancering van de uitvoeringsfase omgezet in een passieve informatiefase (bv. openbaar onderzoek, zie kaderstukje hieronder). Hoewel deze ontmoetingen de deelnemers de gelegenheid bieden om meer te weten te komen over de voortgang van de projecten, stellen we vast dat er te weinig initiatieven zijn om de burgers actief te betrekken bij de toekomst van hun wijk, bijvoorbeeld door het organiseren van opleidingen over nieuwe faciliteiten die ontwikkeld werden of door de dialoog aan te gaan over het toekomstige gebruik van nieuwe faciliteiten.

Het openbaar onderzoek

De verschillende bevroegde actoren benadrukten de noodzaak om het openbaar onderzoek te verbeteren teneinde er een effectief uitwisselingskanaal met de burgers van te maken. De relatief korte termijn (15 kennisgevingsdagen)¹²⁵ en de ondoorzichtigheid met betrekking tot de inaanmerkingneming van de uitgebrachte adviezen maken het immers niet mogelijk de burger te mobiliseren om een constructief advies uit te brengen.

De opwaardering van het kennisgevingsproces biedt de mogelijkheid om de burger te blijven betrekken bij de besluitvorming over de wijkcontracten.

¹²⁴ De mededelingstermijn wordt verlengd in de ordonnantie houdende organisatie van de stedelijke herwaardering van 2016 (artikel 45, §3).

¹²⁵ De termijn voor het openbaar onderzoek werd met de ordonnantie van 2016 dan ook verlengd tot 30 dagen.

Dat neemt echter niet weg dat er in sommige wijkcontracten ook participatieve processen opgenomen werden in de implementatie-/uitvoeringsfase. Het wijkcontract Cinema Belle-vue heeft bijvoorbeeld een nieuw gemeentelijk plein opgeleverd dat voor iedereen toegankelijk is: voetgangers, fietsers en personen met een beperkte mobiliteit. Auto's rijden er nu trager¹²⁶.

Om dit project tot een goed einde te kunnen brengen, werd er een participatief proces gevolgd. Dit omvatte drie belangrijke stappen¹²⁷:

- De evaluatie van de situatie in 2009: realisatie van een studie naar de mogelijkheid om het parkeren op het stadsplein af te schaffen.
- Het voorontwerp: er wordt een uitwisseling georganiseerd tussen de gemeente, de architecten en de bewoners (denkgroep, projectochtenden, ...). De bedenkingen die uit dit overleg voortvloeiden, worden door de architecten en projectmanagers meegenomen en geïntegreerd in het ontwerp van het project. Het doel is om een gemeenschap rond het project te verenigen door het ontwikkelen van een dialoog met de bewoners, verenigingen en besturen.
- Een gemeentelijk bestemmingsplan opstellen: zo kan de door het project gecreëerde dynamiek worden benut en kan de commerciële uitdrukking die rechtstreeks bijdraagt tot de kwaliteit van het stedelijke landschap, worden omkaderd.



Schema van het gevoerde participatieve proces

Het opstellen van een participatieve begroting tijdens de implementatiefase maakt het ook mogelijk om de burger sterker bij de zaak te betrekken. Binnen het programma kan dat in de vorm van een volksinitiatief of zelfs een mini-wijkcontract. Daarbij is het de bedoeling om de uitwerking van een wijkcontract op beperkte schaal te repliceren door de belangrijkste elementen van het proces over te nemen.

Hieronder een reeks voorbeelden van mini-wijkcontracten/projectoproepen:

- In Sint-Gillis werd in 2004 een mini-wijkcontract afgesloten (wijkcontract Metaal-Munt) met het oog op de opvolging van de realisatie van een park/speelplein op de plaats waar zich een parking bevond. De leerlingen van

¹²⁶ Brochure voor de realisatie van het wijkcontract Cinema Belle-vue, <http://www.molenbeek.irisnet.be/fr/je-vis/developpement-urbain/contrat-de-quartier-cinema-belle-vue-2009-2013>

¹²⁷ Plissart M.-F., Place Communale Molenbeek, geraadpleegd op 18 maart 2018: <http://www.publicspace.brussels/application/place-communale-molenbeek/?print=pdf>

een lokale school werden ertoe gebracht het project 'mee te bouwen' om zich geleidelijk aan de ontwikkelde ruimte toe te eigenen.

- In Etterbeek lanceerde de gemeente eveneens een oproep voor microprojecten in het kader van het duurzame wijkcontract 'Jacht-Gray'. Bewoners, verenigingen, vzw's, scholen en instellingen konden tot 1 mei 2017 projecten voorstellen ten voordele van het DWC. Er werden verschillende projecten uitgevoerd, zoals een doe-het-zelf-cursus ('les Débrouillardes'), een intergenerationele muziekworkshop, een reeks audiocapsules waarin getuigenissen van buurtbewoners werden verzameld, enz¹²⁸.
- De Stad Brussel organiseert in het kader van het duurzame wijkcontract Jonction een 'oproep tot burgerinitiatieven - Made in Jonction'. Het doel is om kleinschalige lokale initiatieven te organiseren ter versterking van de sociale cohesie en de identiteit van de wijk, om de openbare ruimte te vergroenen en te animeren, en om de inwoners van het gebied in staat te stellen 'actoren' te zijn van het buurtleven.
- De gemeente Vorst lanceerde in 2017 opnieuw een oproep tot het indienen van projecten ter ondersteuning van de realisatie van initiatieven onder leiding van en voor de bewoners van de wijk. In 2016 konden zeven winnaars financiële steun genieten. Er konden verschillende soorten van projecten uitgevoerd worden, gaande van een workshop hout/metaal (workshop 'Abbé Brikol') tot een conferentie over persoonlijk welzijn en communicatie, of het creëren van een 'biodiversiteitspad' ter verzekering van de bestuiving en de biodiversiteit in de stad¹²⁹.



De oproep tot het indienen van projecten of de uitvoering van mini-wijkcontracten komen steeds terug. Elke serie wijkcontracten die sinds 2010 gesloten werd, omvat een dergelijke activiteit. Het ter beschikking gestelde budget varieert echter van wijkcontract tot wijkcontract en gaat van 230.000 euro tot 75.000 euro.

- De continuïteit van het participatieproces en de informatie die daaruit wordt samengesteld, kan in het gedrang komen tijdens de overgang van het studiebureau, dat zijn werkzaamheden aan het einde van het jaar 0 afrondt, naar de projectmanager, die aan het begin van jaar 1 zijn functie opneemt. Het studiebureau dat instaat voor de

¹²⁸ Beeld afkomstig uit <https://www.etterbeek.be/nos-services/contrat-de-quartier-durable/appele-a-micro-projets>

¹²⁹ Beeld afkomstig uit <http://quartierabbaye-abdijswijk.blogspot.com/2017/03/appele-projets-initiatives-dhabitants.html>

diagnose - in het jaar 0 - beheert immers regelmatig de lancering en de uitvoering van het participatieproces aan het begin van het wijkcontract. Als er geen effectieve overdracht en communicatie tot stand komt tussen dit bureau en de projectmanager, kunnen de meningen en standpunten van de gebruikers, verzameld aan het begin van het wijkcontract, verloren gaan. Dit leidt bijgevolg tot redundantie in de participatiebijeenkomsten waar gebruikers - opnieuw - informatie en standpunten moeten herhalen, waarvan ze al dachten dat er rekening mee was gehouden. Dit kan leiden tot frustratie en demotivatie bij de deelnemers. Een dergelijke continuïteit kan worden verzekerd door het participatieproces van een strikt secretariaat te voorzien, dat door de verschillende actoren georganiseerd wordt gedurende de looptijd van het wijkcontract (notulen van vergaderingen, onder de deelnemers te verdelen notulen, ...).

- d. De participatiemodi moeten ook vernieuwd en aan het buurtpubliek aangepast kunnen worden. Sommige actoren, die 'experts' zijn geworden in het functioneren van participatieprocessen, kunnen hen beïnvloeden door zich achter een initiatief te scharen dat niet wordt gesteund door de lokale bevolking ('lobbyistenparticipatie'). Daarom is het belangrijk de resultaten van het participatieproces kritisch in de gaten te houden. Ze moeten de mening van de bevolking kunnen weergeven en niet alleen die van georganiseerde groepen. Dit vereist ook een snelle vernieuwing van de mogelijke methoden van deelnemen en stemmen om lobbypraktijken tegen te gaan.

Al deze fenomenen beperken overigens evenzeer de responsabilisering van de burgers bij de ontwikkeling en herwaardering van hun wijk. Het wijkcontract blijft echter - met de unanieme instemming van de ontmoete actoren - een instrument dat geïnteresseerde burgers in staat stelt om op een operationele manier betrokken te raken bij de toekomstige ontwikkeling van de eigen buurt en dat meer dan via eender welk ander thans bestaand systeem.

EF-GP2: Maken WC/DWC het mogelijk om strategische partnerschappen met andere actoren aan te gaan voor de verwezenlijking van de regionale doelstellingen op het vlak van stedelijke herwaardering?

Het antwoord op deze vraag is over het algemeen positief, zij het met enkele nuances. Doorgaans zijn de WC/DWC bevorderlijk voor effectieve partnerschappen ten dienste van de programma's. Hierbij dient ook gewezen op de zeer strikte implementatiebeperkingen die efficiënte modaliteiten vereisen.

De relaties met de gewestelijke actoren die nodig zijn om de projecten uit te voeren, bieden over het algemeen goede perspectieven: Brussel Mobiliteit, Leefmilieu Brussel en Net Brussel zijn met name bevoorrechte partners van de wijkcontracten. Beliris is een andere essentiële operator die maakt dat er bij de implementatie sprake kan zijn van een zekere flexibiliteit en die relevanter en dus efficiënter blijkt te zijn bij het ondersteunen van grote infrastructuurprojecten dan bij kleine renovatiewerken.

Ook de geprivilegieerde relatie tussen de projectleiders op gemeentelijk niveau en de DSV moet als succesfactor worden benadrukt.

En tot slot onderstreepten we hier nog het vermogen van de WC/DWC om het lokale verenigingsleven te mobiliseren of de werking ervan te vernieuwen al naargelang de nagestreefde doelstellingen.

De relaties met andere partners zijn ofwel sporadischer (Atrium, Franse Gemeenschapscommissie, VGC), ondanks het belang en de relevantie van het rond de tafel hebben van deze actoren, ofwel moeilijker, zoals bijvoorbeeld met Infrabel of de NMBS als het gaat om tussenkomsten op het terrein in verband met spoorverbindingen of nog met private actoren (bv. moestuinproject boven de Colruyt, in het kader van het Wijkcontract Jacht-Gray). Sommige actoren, zoals de VGC, zijn sterk aanwezig in de ontwikkelingsfase, maar vervolgens afwezig. Andere, zoals de Franse Gemeenschapscommissie, Bruxelles Formation of ONE, zijn sterk betrokken bij de implementatie- en bestendigheidsfase.

Er zij ook op gewezen dat er voor de bouw van woningen soms innovatieve partnerschappen nodig zijn met actoren zoals sociale verhuurkantoren, Brusselse huisvestingsactoren (BGHM, Woningfonds, Citydev, enz.) of het OCMW voor de overname van het beheer. Niet alle gemeenten hebben immers de ambitie om beheerder te worden van een heel park aan huureenheden en geven de voorkeur aan een formule van partnership met een operator die er beroepsmatig mee bezig is. De gemeente Schaarbeek werkt samen met een Sociaal Immobiliënkantoor (SIK). De gemeente Elsene is voorstander van het werken met concessies, met name voor de gecreëerde infrastructuren (bv. concessie van de culturele ruimte van Viaduct 122 aan 'La Maison qui chante').

Eén element dat bij het beantwoorden van deze vraag niet uit het oog verloren mag worden, is de dynamiek van het partnerschap dat intern binnen de gemeenten georganiseerd wordt. Degenen die binnen de gemeenten verantwoordelijk zijn voor de wijkcontracten, moeten immers ook transversaal een aantal administratieve (juridisch, overheidsopdrachten, financiering) en operationele diensten vervullen (werken, mobiliteit, kinderopvang, sport, cultuur, enz.) om hun projecten tot een goed einde te brengen. Dat is geen sinecure en vormt een belangrijke uitdaging. Zonder een zekere mate van medewerking van de gemeentelijke diensten wordt het veel moeilijker om de WC/DWC te laten slagen. De duurzaamheid van de activiteiten kan ook in twijfel worden getrokken bij een tekort aan gemeentelijke investeringen.

Tot slot, maar daarom niet minder belangrijk, moet worden benadrukt dat de spelers uit de bouwsector zich vrij gemakkelijk kunnen aanpassen aan beperkingen zoals die welke door de WC/DWC voorgesteld worden: aannemers die veel ervaring hebben met wijkcontracten werken ter zake met beperkte onderhandelingsmarges en specifieke tarieven. De concurrentie is dan ook vaak beperkt. De aannemers dienen zich immers aan te passen aan de beperkingen van het programma, met name de termijnen, en moeten hun voorwaarden dienovereenkomstig aanpassen. Ook de projectleiders op gemeentelijk niveau kaartten dit probleem aan en betreurden de zeer beperkte manoeuvreerruimte. Wat dit punt betreft, kan niet echt worden gesproken van strategische partnerschappen, maar eerder van strategieën rond opportuniteiten die contraproductief kunnen blijken voor het doel van de programma's.

7.4.4. Evaluatie van de doeltreffendheid van de WC/DWC

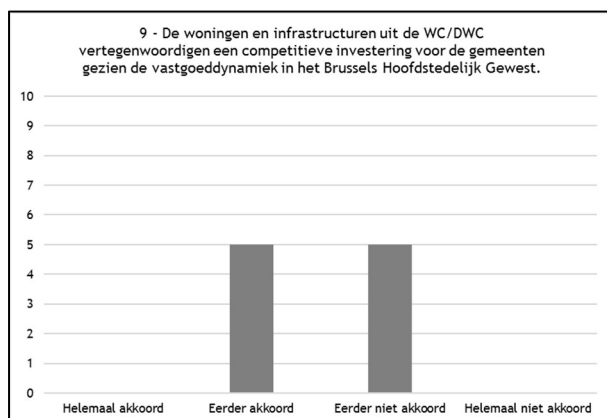
Definitie

Efficiëntie verwijst naar het feit dat de effecten van een beleid tegen een redelijke of de best mogelijke kostprijs werden bereikt. Het gaat er dus om de geïnvesteerde middelen te koppelen aan de effecten, maar daarbij ook de gevolgde strategie niet te vergeten. Wij zullen ons in dit opzicht richten op algemene efficiëntiekwesties, behalve op het productieniveau, waarvoor we de financiële gegevens die ons ter beschikking staan, zullen analyseren en vergelijkingen zullen maken tussen WC/DWC.

In termen van productie

Efi-P.1: Vormen de via de WC/DWC geproduceerde infrastructuur een redelijke investering met betrekking tot de evolutie van de grond- en vastgoedmarkt in het BHG in vergelijkbare wijken?

Deze vraag konden de workshopdeelnemers niet eenduidig beantwoorden. Ze waren van mening dat de doelstellingen van de WC/DWC-ordonnantie aanzienlijke extra kosten met zich meebrengen, zowel op financieel als op beheersvlak. Ze geven bovendien aan dat de manier waarop de WC/DWC werken en dan met name de krappe deadlines, hun manoeuvreerruimte bij de aannemers belast met de uitvoering van de werken beperkt.



Toch berekenden we de gemiddelde kosten per type infrastructuur en per m² op basis van de ons ter beschikking gestelde gegevens, gecorrigeerd voor bepaalde gemeenten waarmee contact kon worden gelegd. Wat huisvesting betreft, kunnen we de volgende tabel naar voren schuiven:

	Gerealiseerd aantal woningen	Totale begroting huisvesting	Totale begroting/aantal won.	Gem. kost/gerealiseerd won.	Gem. opp./won	Gem. kost/m ²
Anderlecht	68	54.299.731 €	6.847.280 €	100.695 €	80	1.452 €
Sint-Gillis	53	11.901.474 €	11.901.474 €	224.556 €	102	2.193 €
Brussel	187	52.397.675 €	47.752.226 €	255.359 €	99	2.566 €
Etterbeek	30	6.552.699 €	5.733.866 €	191.129 €	82	2.327 €
Molenbeek	216	57.160.802 €	30.862.834 €	142.883 €	110	1.347 €
Schaarbee	62	16.240.667 €	16.058.327 €	259.005 €	136	1.900 €
Sint-Joost	16	5.837.197 €	3.697.356 €	231.085 €		
Vorst	64	8.393.142 €	7.270.243 €	113.598 €	101	
Koekelber	25	5.168.878 €	5.168.878 €	206.755 €		
Elsene	69	15.939.464 €	15.939.464 €	231.007 €	97	2.226 €

Deze tabel toont het aantal gebouwde wooneenheden per gemeente, het totale budget van het huisvestingsgedeelte, de som van de budgetten waarvan het aantal geproduceerde eenheden bekend is¹³⁰, alsook de gemiddelde kostprijs per eenheid. De uitgangssituatie is echter niet bekend (nieuw of gerenoveerd), waarbij dient opgemerkt dat het renoveren van het bestaande vaak meer kan kosten dan van nul met iets nieuws te beginnen.

Hieruit blijkt dat de gemiddelde kostprijs van een woning zich tussen 100.000 en 255.000 euro situeert. Het totale gemiddelde budget bedraagt ongeveer 200.000 euro voor een gemiddelde oppervlakte van +/-100 m². Deze kosten kunnen als relatief realistisch worden beschouwd en zelfs, voor sommige gemeenten, als relatief bescheiden in vergelijking met de realiteit van de Brusselse vastgoedmarkt. Als deze wooneenheden bovendien hoge energieprestaties en een gegarandeerde duurzaamheid in de tijd bieden, zijn het veelbelovende investeringen voor de gemeenten en de beheerders die er de leiding over hebben.

Deze tabel werd ook per serie opgemaakt:

	Gerealiseerd aantal woningen	Totale begroting huisvesting	Totale begroting/aantal won.	Gem. kost/gerealiseerd won.	Gem. opp./won.	Gem. kost/m ²
11	135	21.603.445 €	20.974.639 €	155.368 €	109	1.776 €
12	142	23.771.018 €	23.633.859 €	166.436 €	105	1.560 €
13	122	23.138.047 €	23.128.901 €	189.581 €	117	1.501 €
1	83	47.396.136 €	19.743.172 €	237.870 €	102	2.371 €
2	137	34.444.464 €	32.944.785 €	240.473 €	91	2.735 €
3	32	32.153.200 €	6.183.684 €	193.240 €	127	1.491 €
4	49	36.355.091 €	11.397.153 €	232.595 €	87	2.706 €
5	90	15.030.328 €	13.225.755 €	146.953 €	102	1.735 €
6	0	- €	- €	-	-	-

Hieruit blijkt dat het budget voor huisvesting gestegen bij de overgang van de wijkcontracten naar de duurzame wijkcontracten. Het aantal gecreëerde wooneenheden is echter afgenomen. De gemiddelde prijs per m² bedraagt 2.000 euro. Gezien het gebrek aan gegevens en de variabiliteit van de lokale situaties, met name voor de serie 3 en 4, moeten deze gegevens met de nodige voorzichtigheid worden gelezen.

De wijziging van de wetgeving, met name op het gebied van overheidsopdrachten, heeft ook gevolgen voor de kosten van de serie 10/11 en 4, die bepaalde kosten moeten dragen in verband met werkopdrachten die respectievelijk in 2010, 2011 en 2017 en 2018 werden uitgevoerd.

Wat de infrastructuur betreft, is de situatie wisselvalliger, gezien de grote verscheidenheid van de gefinancierde projecten¹³¹:

¹³⁰ Voorbeeld: voor Anderlecht werd een totaal budget van 54 M€ geïnvesteerd in huisvestingsacties. Het aantal geproduceerde woningen is echter slechts bekend ten belope van 6 M€.

¹³¹ Het 'overige'-budget is relatief hoog als gevolg van het gewicht van de actie voor de renovatie van een kantoorgebouw door de gemeente Brussel buiten de begroting van het 'wijkcontract' om.

	Naam op.	Totaalbudget	Gem. begroting/op.	Opp. Gem./op. m ²	em. begroting per m
Kinderopvang	42	70.426.746 €	1.676.827 €	576	2.912 €
Cultuuruimte	19	61.712.546 €	3.248.029 €	1336	2.431 €
Sportcentrum	17	37.336.345 €	2.196.256 €	1128	1.948 €
Voorzieningen	10	10.067.134 €	1.006.713 €	601	1.674 €
Opleidingscentrum	13	24.458.347 €	1.881.411 €	626	3.004 €
Buurthuis	9	7.690.452 €	854.495 €	860	994 €
Polyvalente zaal	12	25.182.686 €	2.098.557 €	405	5.180 €
Sociaal restaurant	5	6.214.754 €	1.242.951 €	235	5.289 €
Andere	7	8.813.429 €	1.259.061 €	754	1.671 €
Jeugdhuis	7	9.552.420 €	1.364.631 €	560	2.438 €
Handelszaak	2	1.794.672 €	897.336 €	430	2.087 €
Tewerkstellingshuis	2	3.366.662 €	1.683.331 €	340	4.951 €
Mobiliteit	2	3.117.475 €	1.558.737 €	2513	620 €
Gezondheid	2	2.118.125 €	1.059.062 €	354	2.992 €
Huisvestingsloket	1	164.250 €	164.250 €	-	-
Netheid	3	2.262.889 €	754.296 €	-	-

Het is moeilijker om op deze cijfers in te gaan, omdat ook hier de eigendomsverhoudingen per situatie (nieuw/bestaand) sterk kunnen verschillen. Men zou kunnen denken dat de uitrusting van bepaalde infrastructuur, zoals die voor de opvang van jonge kinderen of de opleidingsinstrumenten, extra kosten met zich meebrengt in vergelijking met minder complexe opvanggebieden zoals een buurt- of jeugdhuis. Maar dat is slechts een hypothese. Gemiddeld lijkt een prijs van ongeveer 2.900 euro per m² voor een kinderdagverblijf niet buitensporig (in vergelijking met soortgelijke mechanismen zoals het EFRO of in verhouding tot de marktdynamiek). De verscheidenheid in de geobserveerde situaties maakt een analyse en vergelijking echter zeer moeilijk.

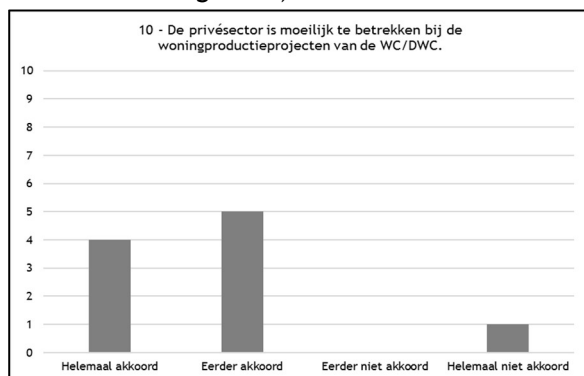
Efi-P.2: Wat zijn de meest effectieve manieren om extra investeringen te mobiliseren ter ondersteuning van de productie van woningen, openbare ruimte en infrastructuur in het kader van de WC/DWC? Waarom?

Het antwoord op die vraag is tweeledig. In het algemeen blijkt dat de WC/DWC in het kader van hun voorbereidingsproces niet systematisch en structureel vragen om verschillende complementaire hefboomen in andere Brusselse beleidsmaatregelen, met uitzondering van Beliris (wat bovendien een federaal mechanisme is, ook al is het toegespitst op Brussel). De regionale gesprekspartners die we hebben ontmoet, hadden het over laattijdige verzoeken die slecht voorbereid bleken en 'op aanvraag' beheerd werden in functie van de mogelijkheden. Dit ondanks het feit dat de medewerkers van de DSV het nuttig achten om dit aspect systematisch te benaderen.

De geïnterviewde gewestelijke operatoren benadrukten dat een meer gestructureerde mobilisatie van hun adviezen vanaf de ontwerpfasen - en niet aan het einde van het zogenaamde jaar '0' - nog grotere hefboomeffecten teweeg zouden kunnen brengen. Het aantal vergaderingen moet echter worden gerationaliseerd om de betrokkenheid van de regionale actoren gedurende het hele proces te garanderen.

Dit antwoord komt niet rechtstreeks tot uiting in de cijfers, die aantonen dat de complementaire budgetten die door de WC/DWC gemobiliseerd worden, relatief groot zijn (zie punt 5.4.1.). De extra bijdrage is daarbij voornamelijk afkomstig van andere overheidsmiddelen. De bijdrage van de particuliere sector blijft systematisch onbeduidend. Deze vaststelling werd ook onderstreept door de verschillende gemeenten die aanwezig waren

bij de werkgroepen (zie onderstaande grafiek).



Vier gemeenten onderscheiden zich in het werven van extra fondsen (zie punt 5.4.1). Dat zijn de gemeenten Vorst, Anderlecht, Molenbeek en Brussel-Stad. Deze gemeenten mobiliseren respectievelijk 36%, 52%, 47% en 27%¹³².

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de verschillende wijkcontracten die werden afgesloten tussen 2007 en 2015. Aan de hand van deze gegevens kunnen we nieuwe trends/ontluikende goede praktijken binnen deze gemeenten analyseren en identificeren.

Ten eerste hebben de belangrijkste cofinancieringen betrekking op duurzame wijkcontracten. De duurzame wijkcontracten van deze gemeenten mobiliseren immers gemiddeld meer dan 44% aan extra investeringen in vergelijking met de wijkcontracten die een gemiddeld cofinancieringspercentage van 7% halen.

Vervolgens blijkt uit de tabel, zoals hierboven uiteengezet, dat de particuliere investeringen relatief laag blijven (3%). Het wijkcontract Masui vormt hierop een uitzondering, omdat het voor een derde van de aanvullende financiering (ongeveer 5.000.000 euro) particuliere investeringen weet te mobiliseren (creatie van woningen en handelsoppervlakten).

Ten slotte lopen de cofinancieringsstrategieën van de verschillende gemeenten ook uiteen:

- **De gemeente Anderlecht** activeert partnerschappen met regionale actoren zoals Citydev (19.000.000 euro voor de renovatie van woningen in het kader van het duurzame wijkcontract Kanaal-Zuid), het Woningfonds en het BIM (6.000.000 euro voor de ontwikkeling van het Park van de Kleine Zenne in het kader van het duurzame wijkcontract Passer). Verder ontving de gemeente ook subsidies van gemeenschapsorganisaties (VGC en VIPA) voor de ontwikkeling van kinderdagverblijven in het kader van de duurzame wijkcontracten Scheut en Kanaal-Zuid voor een totaalbedrag van 2.000.000 euro.
- Voor de wijkcontracten die er binnen de **Stad Brussel** afgesloten werden, gaat het voornamelijk om eigen middelen van de gemeente (65% van de begroting buiten het wijkcontract om). De eigen middelen zijn daarbij afkomstig van het OCMW (8%), de Grondregie (34%) en de Stad (56%). Zoals hierboven vermeld, worden deze investeringen buiten de begroting van de wijkcontracten opgeteld bij het totale bedrag

¹³² Dit cijfer kan relatief laag lijken voor de Stad Brussel. Er wordt evenwel alleen rekening gehouden met het relatieve aandeel van de financiering die buiten de portefeuille van de wijkcontracten valt. We dienen hier dan ook te preciseren dat het 'gemeentelijk' aandeel in het geheel van de wijkcontracten voor de Stad Brussel 30% bedraagt, in tegenstelling tot de andere gemeenten waar dit aandeel ongeveer 10% bedraagt.

dat reeds werd geïnvesteerd in het kader van de begroting van de wijkcontracten (58.000.000 euro). In totaal heeft de Stad Brussel 92 miljoen euro gemobiliseerd, goed voor 48% van de totale financiering van de uitgevoerde acties.

- Het medefinancieringspercentage van de **gemeente Vorst** (37%) is dan weer te verklaren door een actie die in het kader van het duurzame wijkcontract Abdij werd ondernomen. De actie in kwestie, namelijk de oprichting van een cultureel centrum ('Cultive toi à l'Abbaye'), wist de lokale actoren, de culturele partners (Cultureel Centrum van Vorst, enz.), de gewestelijke besturen (DML, BIM, enz.), Beliris en de Europese Unie (via de toekenning van een EFRO-subsidie van 7 miljoen euro) te mobiliseren voor een totaalbedrag van 22 miljoen euro aan cofinanciering. Dit bedrag vertegenwoordigt 70% van de aanvullende financieringsmiddelen die door de vier wijkcontracten in de gemeente Vorst opgehaald werden.
- Het budget buiten het wijkcontract om van de **gemeente Molenbeek** bedraagt 66 miljoen euro, met name respectievelijk 60 miljoen euro voor de duurzame wijkcontracten (Kleine Zenne en Rond Leopold) en 6 miljoen euro voor de wijkcontracten. Deze subsidies zijn voor het grootste deel afkomstig van het duurzame wijkcontract 'Rond Leopold II'. Voor dit duurzame wijkcontract vroeg de gemeente een lening aan bij het Brussels Gewestelijk Herfinancieringsfonds van de Gemeentelijke Thesaurieën. Hiermee kon dan de bouw van diverse woningen, een school voor 450 leerlingen, een kinderdagverblijf en een voorziening in verband met dringende sociale bijstand voorzien worden.

GEMEENTE	NAAM (D)WC	Totale financiering	Begroting buiten wijkcontract		
			Andere op. act.	Privépartners	Relatief deel %
Anderlecht	Biestebroek	- €	- €	- €	- €
Anderlecht	Kanaal-Zuid	38.654.118 €	23.771.149 €	- €	61%
Anderlecht	Scheut	17.347.096 €	1.855.649 €	1.012.500 €	17%
Anderlecht	Passer	47.836.122 €	33.202.572 €	- €	69%
Anderlecht	Lemmens	8.368.382 €	- €	- €	0%
Brussel	Jonction	26.825.002 €	1.800.000 €	- €	7%
Brussel	Masui	41.822.833 €	12.099.802 €	4.977.254 €	41%
Brussel	Bloemenhof	39.276.720 €	11.957.903 €	- €	30%
Brussel	Bockstael	49.298.513 €	24.173.513 €	- €	49%
Brussel	Roupe	15.751.382 €	- €	- €	0%
Brussel	Roodhuis	17.827.383 €	2.036.600 €	- €	11%
Vorst	Abdij	45.156.477 €	30.158.767 €	- €	67%
Vorst	Albert	17.849.449 €	3.194.835 €	- €	18%
Vorst	Sint-Antonius	13.833.408 €	- €	- €	0%
Vorst	Vroege Groenten - Luttreb	14.533.553 €	677.400 €	41.500 €	5%
Molenbeek	Zinneke	28.204.776 €	12.823.717 €	- €	45%
Molenbeek	Rond Leopold II	62.111.981 €	47.408.033 €	- €	76%
Molenbeek	Sluis - Sint-Lazarus	15.453.225 €	1.641.233 €	829.498 €	16%
Molenbeek	Cinema - Bellevue	18.229.247 €	1.852.157 €	- €	10%
Molenbeek	Westoever	14.492.437 €	1.576.584 €	- €	11%

De aard van de hefboomeffecten verschilt dus van gemeente tot gemeente. Niettemin lijken er zich twee verschillende strategieën af te tekenen: enerzijds de mobilisatie van eigen middelen (Stad Brussel) en anderzijds het aangaan van (soms complexe) partnerschappen met gewestelijke en gemeenschapsactoren (Franse Gemeenschapscommissie, VGC, MIVB, BIM, enz.).

Zoals hierboven vermeld, zijn er relatief weinig particuliere investeringen. Bovendien is het opzetten van activiteiten in het kader van deel 2 (geconventioneerde woningen) hoofdzakelijk gebaseerd op partnerschappen met 'publiek-private' investeerders, zoals woningfondsen (coöperatieve vennootschap), Community Land Trust, enz.

In termen van duurzaamheid

Efi-D.1 en Efi-D.2: Is de verhouding tussen duurzame investeringen in het kader van de WC/DWC en hun economische, sociale en ecologische rentabiliteit op lange termijn als proportioneel te omschrijven?

In 2010 werd het wijkcontract één van de instrumenten om het duurzaamheidsbeleid in België vorm te geven via het duurzame wijkcontract. De actoren van het wijkcontract werden er dan ook toe aangezet om het systeem te herzien aan de hand van drie pijlers: het sociale, het economische en het ecologische aspect.

De wijziging van het regelgevend kader leidde tot een reeks aanpassingen die met name een min of meer significant effect hadden op de uitvoering van een actie, met name¹³³:

- Huisvestingsgedeelte: integratie van energieprestatienormen en gebruik van duurzame materialen;
- Infrastructuurgedeelte: milieucriteria en bestemming van de gecreëerde faciliteiten (meer lokale infrastructuur). Het DWC voorziet tevens de opname van handelsactiviteiten;
- Sociaaleconomisch gedeelte: opleiding met het oog op de socioprofessionele inschakeling en de wedertewerkstelling van de bewoners via banen in de milieusector, de bestrijding van de milieuhinder en de sensibilisering van de bewoners rond de verkleining van hun ecologische voetafdruk.

Dit streven naar een systematische integratie van duurzaamheid in de activiteiten brengt directe, maar ook indirecte kosten met zich mee.

Enerzijds leidt de opeenvolging van verschillende wijkcontracten binnen dezelfde omtrek tot een vermindering van de ter beschikking van de gemeente staande grond. Na enkele 'passages' blijven alleen de braakliggende of sterk blootgestelde gronden beschikbaar. De sanering van de sites en het optrekken van energie-efficiënte gebouwen vereisen een aanzienlijke financiële inspanning die de projectleider/verantwoordelijke ertoe kan brengen om het aantal wooneenheden te verminderen. Gemeenten hebben tussen 2010 en 2016 diverse afwijkingen doorgevoerd, aangezien de doelstellingen niet gehaald bleken te kunnen worden vanwege de complexiteit van het gebouw en de eisen die er op passiefvlak gesteld werden.

Anderzijds brengen deze gebouwen ook een reeks indirecte kosten met zich mee:

- Bewustmaking: de meeste mensen die van de faciliteiten gebruik moeten maken, beheersen de werking van de ter beschikking gestelde woningen/uitrustingen niet. Voorafgaande bewustmakingsactiviteiten zijn derhalve noodzakelijk om ervoor te zorgen dat zij op de juiste wijze worden gebruikt.
- Onderhoudskosten: het gemeentepersoneel dat met het onderhoud belast is, beschikt niet over de technische vaardigheden die nodig zijn voor het onderhoud van de goederen, waardoor er een grotere financiële inspanning van de gemeente gevestigd wordt.

¹³³ HUYTBROECK E., Contrats de Quartiers Durables : Nouvelles ordonnance et désignation des périmètres, Persconferentie, februari 2010

Het bepalen van de sociale, economische en milieurentabiliteit van de ondernomen activiteiten is complex. Verschillende becijferde elementen kunnen echter de langetermijneffecten van de uitgevoerde activiteiten aantonen.

Volgens een studie van de Koning Boudewijnstichting leven momenteel meer dan 80.000 gezinnen in een situatie van energiearmoede. Sociale huisvestingsmaatschappijen vrezen dat binnen ongeveer vijftien jaar de meest kansarme huishoudens hun energierekening niet meer zullen kunnen betalen¹³⁴. Passief bouwen speelt een belangrijke rol in de strijd tegen energiearmoede.

Bovendien wijst Actiris in haar rapport over de identificatie van sectoren en beroepen die voor tewerkstelling zorgen in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest¹³⁵ op de toename van de professionele kansen de laatste jaren in de milieuberoepen. Vandaar dat de opleidingen in de milieuberoepen, die ontwikkeld werden in het kader van de (D)WC, een reële en blijvende opportuniteit blijken voor de ontwikkeling van de arbeidsmarkt in Brussel.

Er bestaat dus een verband tussen duurzame investeringen in het kader van de (D)WC en hun economische, sociale en ecologische rentabiliteit. Het is echter nog te vroeg om de proportionaliteit van deze verhouding op lange termijn te beoordelen.

¹³⁴ <http://www.slr.birisnet.be/sites/website/files/slrinfo62.pdf>

¹³⁵ http://www.actiris.be/Portals/36/Documents/FR/2015_06_Identification%20des%20secteurs%20et%20m%C3%A9tiers%20porteurs%20d'emploi%20en%20RBC.pdf

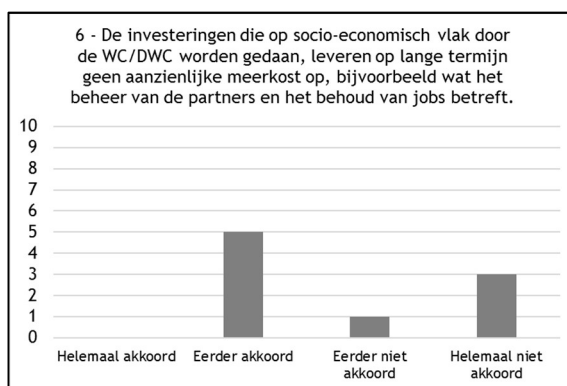
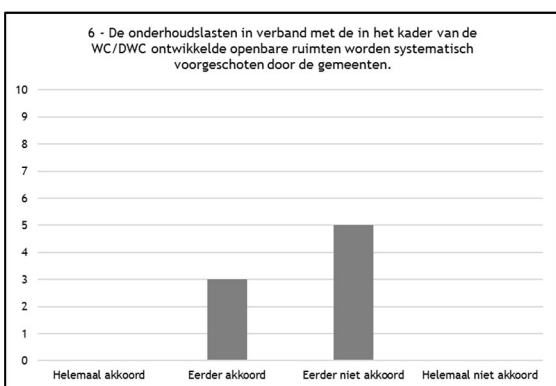
In termen van economische en sociale dynamiek

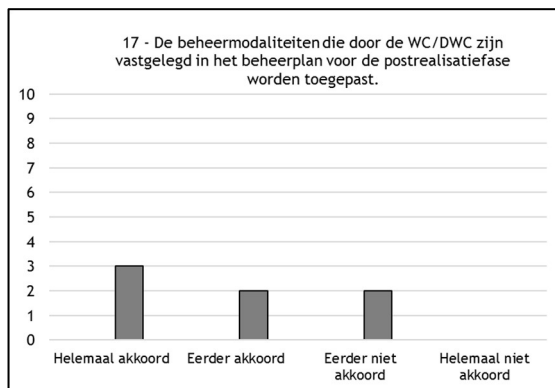
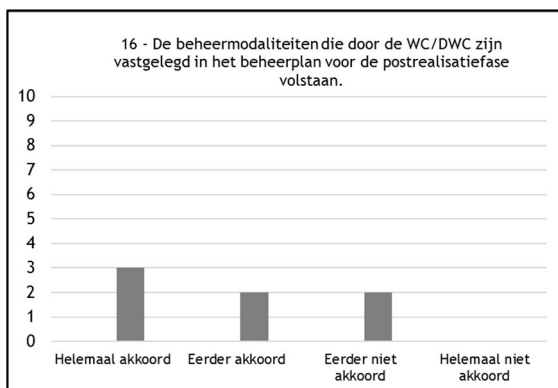
Efi-ES.1: Hebben de WC/DWC positieve of negatieve gevolgen qua werkings- en onderhoudskosten voor de wijk en de gemeente? Zijn deze kosten draaglijk op middellange en lange termijn?

Het antwoord op deze vraag is heel duidelijk: de WC/DWC kosten de gemeenten geld, eenmaal de activiteiten ten einde zijn. De kosten worden daarbij uitgesplitst in onderhoudskosten voor de gedane investeringen, beheerskosten en personeelskosten aan het einde van de tussenkomsten. Deze kosten zijn niet buitengewoon hoog en kunnen beschouwd worden als afschrijvingskosten in het kader van de verfraaiing en de bevolkingstoename van de gemeente, maar ze zijn wel reëel. Een *ex ante* toelichting van de kosten en de financiële risico's verbonden aan de uitvoering van de WC/DWC-programma's, in de vorm van een gezamenlijk instrument, is een aanbeveling die we in dit rapport doen. Een dergelijk instrument kan de onderhouds- en beheerskosten illustreren, die verband houden met het beheer van een woning met hoge energieprestaties, de infrastructuurkosten, de onderhoudskosten van een groene ruimte of een speelplein, enz. Het kan een beter geïnformeerde beslissing mogelijk maken, soms met het risico de kandidaat-gemeente te ontmoedigen. Dit risico is echter relatief, aangezien het (D)WC door de kandidaat-gemeenten gewaardeerd blijft.

Tijdens de workshops pleitten de deelnemers ervoor om de opvolging en het beheer van de investeringen voor het DWC vijf jaar langer te laten duren. De passiefgebouwen werden daarbij als voorbeeld aangehaald: "het gebruik ervan door gebruikers, huurders, vraagt om begeleiding en opvolging, anders gaan de geïnvesteerde middelen grotendeels verloren of genereren ze zelfs meer energieverspilling".

De onderstaande grafieken bevestigen deze stelling. Uit de analyse is gebleken dat deze kosten niet of nauwelijks voorzien waren door de gemeenten. Als gevolg daarvan werden ze niet goed ontvangen. Tijdens de workshops maakten de deelnemers melding van verbazing, onbegrip en zelfs weerstand ten aanzien van bepaalde projecten waarvan de beheerskosten slecht waren ingeschat. Binnen de gemeentelijke diensten doen de nieuwe investeringen ook vragen rijzen over reorganisatie, beheer en onderhoud.





De voortzetting van de financiering van sociaaleconomische maatregelen (luik 5) na de vier uitvoeringsjaren blijkt eveneens problematisch. De projectleiders (vzw's en andere) wendden zich systematisch tot de gemeenten die deze acties niet kunnen voortzetten door in te gaan op hun verzoeken. Daarnaast wordt er regelmatig een beroep gedaan op bepaalde gewestelijke en gemeenschapsoperatoren, zonder dat deze op alle aanvragen kunnen ingaan: Bruxelles Formation, de Franse Gemeenschapscommissie, VGC.

Voor het overige hebben we geen enkele bedenking gehoord die in de richting van een recuperatie van deze kosten gaat door middel van een mogelijke verhoging van de levensstandaard van de inwoners en bijgevolg van de belastinginkomsten. Het betreft hier echter een interessant effect om via een specifieke indicator te analyseren, met name om gebleken gevolgen met betrekking tot de evolutie in inkomensprofielen of zelfs gentrificatie na de tussenkomst van wijkcontracten te bevestigen.

Efi-ES.2: Is de gemiddelde kostprijs met betrekking tot de banen die gecreëerd werden en de personen die opgeleid werden door de tussenkomst van de WC/DWC, vergelijkbaar met andere tewerkstellings- of opleidingsmaatregelen in het BHG?

Voor zover de WC/DWC niet tot doel hebben om werkgelegenheid te creëren of opleidingsprogramma's voor grote groepen deelnemers aan te bieden, zijn de kosten moeilijk vergelijkbaar. Als we de cijfers afronden, kunnen we stellen dat we het aantal banen dat rechtstreeks verband houdt met de implementatie van de WC/DWC over een tijdspanne van tien jaar op 300 kunnen becijferen, waarbij deze banen voornamelijk verband houden met de implementatie van de sociaaleconomische maatregelen die het mogelijk maken om een groot deel van de ontwikkelde infrastructuur te bezetten en te animeren. De coördinatiecomponent van het programma, die elders wordt gefinancierd (zie het eerste deel), is niet in deze posten opgenomen. Uit een snelle en met de nodige voorzichtigheid te behandelen berekening van dit aantal banen ten opzichte van de gemiddelde begroting voor het sociaaleconomisch hoofdstuk van de verschillende programma's blijkt dat de gemiddelde kosten per gecreëerde baan 27 tot 30.000 euro bedragen. Volgens een studie van het EFSI, uitgevoerd door IDEA Consult, kost een werkloze meer dan 30.000 euro per jaar aan de Staat¹³⁶.

¹³⁶Het begrip 'gemiddelde kostprijs van een werkloze' wordt met name door het Planbureau gebruikt om de algemene gemiddelde impact van de werkloosheid op de overheidsfinanciën te benaderen. Bij de evaluatie van deze kosten is rekening gehouden met het verlies aan inkomsten voor de Staat als gevolg van de geringere tewerkstelling. Zie met name http://www.fesp.fr/sites/default/files/rapport_pourquoi_investir_dans_emploi_vd.pdf

Wat het aantal opgeleide personen betreft, dat momenteel en voorlopig op +/- 450 personen is vastgesteld, gaat het om 22 activiteiten die worden uitgevoerd voor een totaal budget van 4,5 miljoen euro, of 10.000 euro per opgeleide persoon.¹³⁷ Dankzij sommige wijkcontracten kon er een groot aantal personen opgeleid worden, zoals bij het wijkcontract Koningin-Vooruitgang in Schaarbeek (opleiding van 90 personen in kleine huishoudelijke taken, vergroening van gevels en restauratie) of het project voor de heropwaardering van de hoek van de Haachtsesteenweg/L'Olivierstraat in het kader van het wijkcontract Wijnheuvelen-Josaphat, dat wordt geleid door de vereniging zonder winstoogmerk Jeunes Schaarbeekois au Travail (JST) (opleiding van 36 jonge, laaggeschoolde werklozen).

Het is echter belangrijk om erop te wijzen dat de meeste van deze opleidingen georganiseerd worden door organisaties zonder winstoogmerk die niet erkend worden door 'Bruxelles Formation'. Zonder erkenning kunnen de vzw's geen bijkomende subsidie van Bruxelles Formation wettigen, wat de duurzaamheid op lange termijn van de ondernomen activiteiten kan schaden.

Er kan voorlopig en met het belangrijke voorbehoud dat dit niet het hoofddoel van het WC/DWC-mechanisme is, van uitgegaan worden dat de gemiddelde kosten die bij de economische maatregelen worden waargenomen, iets hoger liggen dan die welke bij andere financieringsmechanismen worden vastgesteld. Deze potentiële extra kosten van 15 tot 20% is misschien de prijs die betaald moet worden voor een of andere vorm van innovatie en het ontbreken van schaalvoordelen in de omvang van het project.

Drie complementaire elementen verrijken de analyse:

Het eerste element heeft betrekking op de aard van de gecreëerde banen: ze zijn meestal aangepast aan de kwalificatieniveaus die we in de RVOHS kunnen aantreffen. Hoewel het illusoir en juridisch onmogelijk is om banen te willen creëren voor de buurtbewoners, wordt toch erkend dat een bepaald aantal van de aangeboden posten aangepast is aan de competenties die er te vinden zijn. Sommige projecten hebben de opleidingsdynamiek bovendien gekoppeld aan de opgezette openbare ruimten/infrastructuren. Zo voorziet het duurzame wijkcontract Kanaal-Zuid (gemeente Anderlecht) als activiteit de exploitatie van een duurzame moestuin in de stad. Er wordt gezamenlijk een socioprofessionele inschakelingsactie uitgewerkt, die het ruimtebeheer tijdens en na het wijkcontract moet garanderen. Wat de infrastructuur betreft, voorziet het duurzame wijkcontract Bosnië (gemeente Sint-Gillis) bijvoorbeeld in de ontwikkeling van een onthaal en een sociale cafetaria. De oprichting van dit centrum zal het mogelijk maken om jongeren aan te werven en hen op te leiden op het gebied van beheer en restauratie.

Het tweede element heeft betrekking op de duurzaamheid van de gecreëerde banen: deze hangt meestal samen met de levensduur van het systeem dat door het wijkcontract is opgezet. Met andere woorden, de werkgelegenheid komt in gevaar na het einde van de interventie en de werkgever - meestal een vereniging zonder winstoogmerk - moet de gemeente of andere subsidiërende instanties vragen om de werkgelegenheid te bestendigen, met wisselend succes al naargelang de sector. Zo maakt de sector van de kinderopvang een bestendiging relatief eenvoudiger dankzij de steun van ONE aan de gecreëerde infrastructuren. Wanneer de gemeente of de subsidieverlenende overheid de verlenging van de werkgelegenheid niet op zich

¹³⁷ Opgelet: de gegevens met betrekking tot deze component lijken het meest onvolledig, rekening houdend met de aangiften van de gemeenten.

kan nemen, is er sprake van een nettoverlies, ondanks de beroepservaring die de werknemer in deze periode heeft opgedaan.

Het derde element betreft de indirecte arbeidsplaatsen. Deze zijn potentieel talrijk, aangezien ze verband houden met de realisatie van woningen, infrastructuren, openbare ruimte, enz. De bouwsector is de sector die de meeste banen genereert. Volgens het IWEPS leidt een nieuwe vraag van 1 miljoen euro voor de bouwsector tot 6,4 directe en 7,1 indirecte banen.¹³⁸ Wijkcontracten creëren dus op legitieme wijze een vraageffect bij een waaier van beroepen, van projectontwikkelaars tot aannemers.

In termen van goed bestuur en participatie

Efi-GP.1: Wat zijn de kosten van de participatiemaatregelen in verhouding tot de dynamiek en de resultaten van deze participatie?

Het participatieproces van een wijkcontract zal georganiseerd worden:

- in de ontwikkelingsfase: door het studiebureau dat verantwoordelijk is voor de opstelling van het basisprogramma. Het kan hiertoe een partnerschap aangaan met een extern bureau dat gespecialiseerd is in participatie.
- in de uitvoeringsfase: door het team 'wijkcontract' van de begunstigde gemeente, of door een extern bureau dat gespecialiseerd is in participatie.

Sinds 2010 voorziet de (D)WC-ordonnantie de mogelijkheid om de kosten te dekken die verband houden met de participatieactiviteiten die aan externe dienstverleners uitbesteed worden in het kader van de uitvoering van het programma¹³⁹. Naast deze bepalingen geven de ondervraagde gemeenten aan dat het moeilijk is om aanzienlijke budgetten vrij te maken voor de financiering van de aanvullende participatiestappen.

Voorts stellen de geïnterviewde actoren dat, ondanks de periode van tien maanden die de gemeenten hebben gekregen om hun programma uit te werken en bij de regering in te dienen, de soms late benoeming van een studiegelastigde, de gegevensverzamelingsfase en de late komst van de projectleider tot een verkorting van de resterende tijd leiden, die aan participatie kan worden besteed. Ook blijkt dat gemeenten die meer gewend zijn aan administratieve procedures en gemeenten die al op minstens één ervaring kunnen bogen met het opzetten van een participatieve initiatiefaanpak, hun participatieacties sneller weten te lanceren.

Het ondernemen van participatieve stappen vereist dan ook:

- een zekere tijd om alles op te zetten, vooral wanneer de gemeente - weinig of - geen ervaring heeft met participatie;
- een budget voor de uitvoering van deze stappen;
- een gemeentelijk team dat in staat is om dit soort van processen en de directe confrontatie met de resulterende bevolking in goede banen te leiden;
- een gedeelde politieke en administratieve wil.

Tijdens onze gesprekken kwamen twee mogelijke oplossingen aan bod:

- de eerste zou bestaan uit het toekennen van een budget voor het subsidiëren van participatieacties in het kader van een wijkcontract¹⁴⁰;

¹³⁸ https://www.iweps.be/wp-content/uploads/2017/03/20100901_FO.pdf

¹³⁹ Besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 27 mei 2010, gepubliceerd op 15 juli 2010, art. 7.

¹⁴⁰ In de ordonnantie van 2016 werd intussen bepaald dat een bedrag van maximaal 10% aan de participatie-, communicatie- en coördinatiekosten kan worden toegewezen.

- de tweede bestaat erin om een ruimte te creëren voor de identificatie van goede praktijken op het gebied van participatie, met een coördinatie op gewestelijk niveau en gevoed door alle gemeenten en studiebureaus die deelnemen aan een wijkcontract. Twee kanalen zouden daarbij de voorkeur moeten genieten:
 - o een databank van de verschillende participatie-instrumenten die al in het kader van de verschillende wijkcontracten werden uitgetest, de uitvoeringskosten die ermee gepaard gaan, de gemeten effecten ervan en een contactpersoon binnen de begunstigde gemeente;
 - o uitwisselingsmomenten gedurende welke de organisatoren van de participatie (gemeenten, studiebureaus, in participatie gespecialiseerde bureaus) hun respectieve praktijken zouden kunnen uitwisselen¹⁴¹.

Efi2-GP.2: Zijn de voor projectbeheer uitgetrokken middelen in overeenstemming met de administratieve beheersmethoden (subsidies, behandeling en opvolging van het dossier, beheer van de overheidsopdrachten, contacten met de regering en het bestuur, enz.) en de benodigde competenties voor de implementatie van de WC/DWC?

Deze kwestie werd door de deelnemers niet specifiek als een belemmering aangemerkt. Afgezien van de moeilijkheid om de gemeentelijke diensten in een transversale filosofie te mobiliseren, gaan de reacties op de stellingen die tijdens de workshops werden voorgesteld, in dezelfde richting en tonen ze aan dat de gemeenten zich hebben kunnen aanpassen aan de manier van werken die door de wijkcontracten naar voren geschoven wordt.

De deelnemers aan de workshop wezen op een reeks ontwikkelingen en vereenvoudigingen in de opvolging en het beheer van de wijkcontracten die in de goede richting gaan. De WC/DWC vragen echter aan de gemeenten en de teams om goed toegerust te zijn voor het beheer van de processen die verschillende accenten leggen al naargelang de fase waarin ze zich bevinden: participatie, aanbesteding, implementatie, opvolging, beheer, enz. De in deze procedures 'bedreven' gemeenten garandeerde een zekere continuïteit in de verworven expertise. Voor anderen, waar de implementatie van de WC/DWC meer ad-hoc gebeurt, verdwijnt de dienst en/of veranderen de mensen van opdracht. Het beheer van de vergaarde kennis en expertise geldt als een echte uitdaging en onthult na verloop van tijd de wil van de gemeente om de filosofie van de wijkcontracten blijvend te integreren in haar beheer.

Wat het beheer van de WC/DWC betreft, dient men enkele sleutelcompetenties te beheersen: naast het goed kunnen mobiliseren van de interne diensten binnen een gemeente en goed transversaal kunnen werken, zijn projectmanagement (beheer van meerjarige projecten versus beheer van jaarprojecten op gemeentelijk niveau), financieel management en kennis van aanbestedingsprocedures van essentieel belang voor het succes van de activiteiten.

¹⁴¹ Onlangs heeft hierover een bijeenkomst voor projectleiders plaatsgevonden.

7.4.5. De systemische impact

Om de impact van wijkcontracten/duurzame wijkcontracten te kunnen objectiveren, hebben we de perimeters van de bestudeerde wijkcontracten vergeleken met de perimeters van de wijkmonitoring van het Brussels Gewest. De verschillende grafieken die hieronder worden weergegeven, werden daarbij samengesteld op basis van de gegevens van de wijkmonitoring.

Definitie

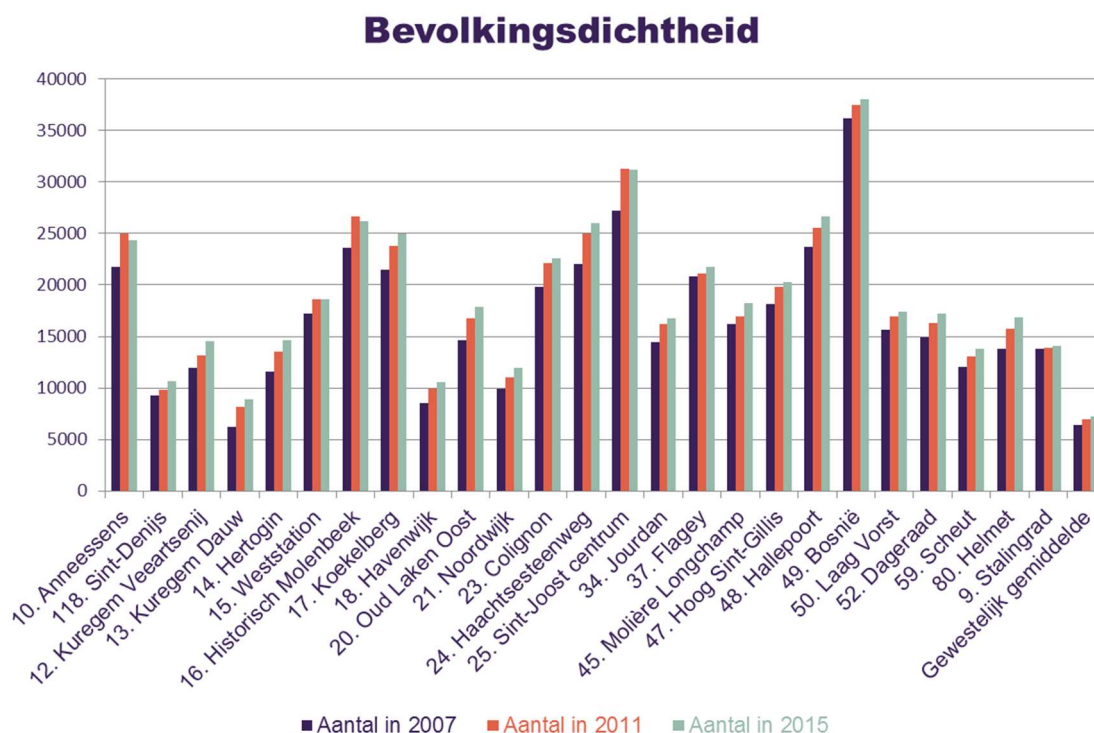
De systemische impact van een beleid is bedoeld om na te gaan in welke mate het in zijn geheel beantwoordt aan de gestelde doelen en maakt het mogelijk om hefboom-, netwerk- of opleidingseffecten te genereren op buurtniveau en binnen de betrokken gemeente. De effecten van het beleid worden, als we het over impact hebben, vooral gemeten in termen van bijdrage.

In termen van productie

IS-P.1: Wat is de impact van de WC/DWC op de aantrekkelijkheid van wijken en de mogelijke transformatie van hun identiteit of imago sinds hun implementatie, en in het bijzonder in de periode 2007-2017?

We willen hier niet terugkomen op de kwalitatieve elementen die reeds werden vermeld in de antwoorden op de evaluatievragen hierboven. De WC/DWC wisten zonder meer het beeld dat men had van een wijk te veranderen. Wat de effecten op de aantrekkelijkheid betreft, zijn er echter weinig indicatoren waarop een beoordeling van een systemisch effect kan worden gebaseerd.

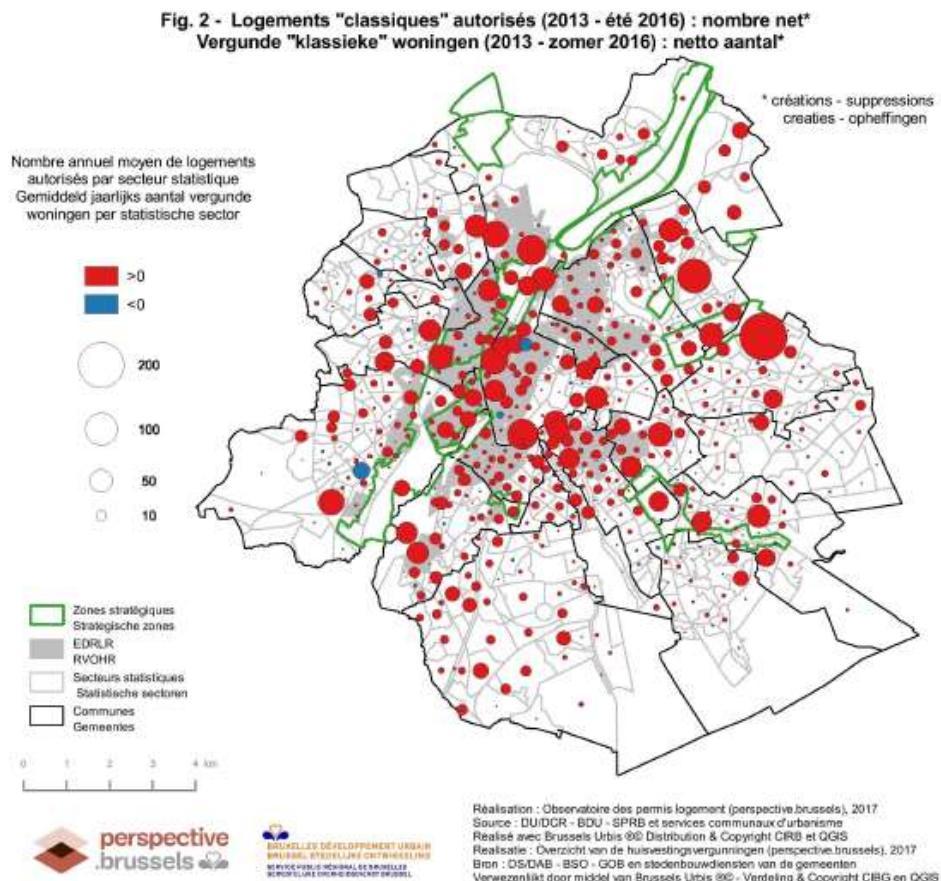
Toch hebben we voor de betrokken districten de evolutie van de bevolkingsdichtheid geanalyseerd.



Uit het schema blijkt dat voor een grote meerderheid van de buurten het aantal inwoners per km² niet afneemt, maar net toeneemt. En dat sterker dan in het hele BHG. De enige uitzonderingen hierop zijn de wijk Anneessens en in mindere mate de wijk Weststation.

We kunnen bijgevolg stellen dat de WC/DWC, meer dan de andere Brusselse gebieden, bijdragen tot het ondervangen van de regionale demografische groei. Dit duidt niet op een grotere aantrekkelijkheid van deze districten, aangezien er nog andere factoren zijn die bij dit verschijnsel een rol spelen, zoals de prijs voor vastgoed. Maar anderzijds kunnen we evenmin concluderen dat de aantrekkelijkheid van deze wijken erop achteruitgegaan zou zijn.

Verder kan benadrukt worden dat de WC/DWC, samen met andere instrumenten, een belangrijk instrument vormen om het woningaanbod in het Gewest te versterken. Uit de regelmatige publicaties van het overzicht van de huisvestingsvergunningen blijkt dat de centrumwijken van Brussel een verhoudingsgewijs intensere residentiële productieactiviteit kennen dan de rest van het Gewest.¹⁴² In 2013 wees het overzicht er bovendien op dat 20% van de vergunde woningen van overheidswege gebouwd werden, tegenover 10% buiten de RVOHS-zone¹⁴³. Een trend die zich nadien ook bleek te bestendigen.



We kunnen dus spreken van een effect van de WC/DWC op de residentiële aantrekkelijkheid van buurten, wat ook één van de initiële doelstellingen was. Ditzelfde overzicht benadrukte al dat "de politieke wil om de kwaliteit van de leefomgeving te verbeteren en de residentiële functie te versterken in deze wijken, die lange tijd verstoken bleven van de nodige

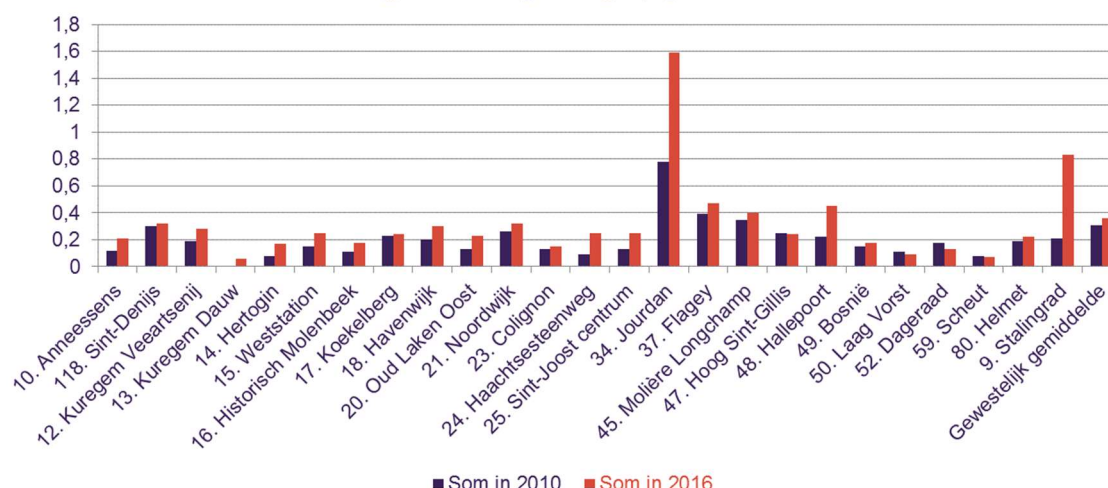
¹⁴² <https://urbanisme.irisnet.be/publications/etudes-et-observatoires-1/observatoire-des-permis-logement/pdf/opl-janvier-2017-v1-6-final-revision-mai-2017.pdf>

¹⁴³ <https://urbanisme.irisnet.be/publications/etudes-et-observatoires-1/observatoire-des-permis-logement/opl2/v-logements-autorises-2013-amenagement-du-territoire-et-urbanisme>

investerings en te lijden hadden onder een onvoldoende aanbod aan recreatiefaciliteiten en -plaatsen in de open lucht, overduidelijk is en onder meer bredere effecten heeft gehad in termen van hernieuwde private investeringen in vastgoed".

In het volgende schema zien we bovendien dat deze aantrekkelijkheidsverhoging ook op spectaculaire wijze weerspiegeld wordt in het aantal kinderopvangplaatsen.

Aantal opvangplaatsen die voor ieder toegankelijk zijn, per kind



IS-P.2: Werken de toegezegde investeringen in het herstel van de fysieke aantrekkelijkheid van wijken gentrificatiefenomenen daadwerkelijk in de hand?

Alvorens de vraag te beantwoorden, moet eerst worden verduidelijkt wat er precies met gentrificatie bedoeld wordt, omdat het een politiek gevoelige kwestie is. De heer Van Crieckingen legt uit dat het gebruikt wordt "om een uniek proces aan te duiden, dat zich niettemin in verschillende vormen kan manifesteren, waarbij volkswijken geleidelijk aan worden ingepalmd door beter in de klasseverhoudingen gepositioneerde categorieën van bewoners en gebruikers".¹⁴⁴ De auteur legt in zijn artikel uit dat wijkcontracten één van de instrumenten vormen van een "in beleid vertaalde gentrificatie" (wat ook de titel van het artikel is) in het BHG, waarbij hij de rol van het overheidsoptreden in de coproductie van gentrificatieprocessen benadrukt. Andere auteurs verwijzen eveneens naar de term 'verburgerlijking' voortgaande op een analyse die gebaseerd is op het begrip klasse. Verscheidene auteurs wijzen ten slotte op de zeer ideologische aard van het gebruik van het gentrificatieconcept.¹⁴⁵

¹⁴⁴ M. VAN CRIECKINGEN, 'La gentrification mise en politiques - de la revitalisation urbaine à Bruxelles', in *Métropoles*, 13, 2013, p.1 tot 20.

¹⁴⁵ Chris Hamnett, 'Les aveugles et l'éléphant : l'explication de la gentrification', Strates [online], 9 | 1997, online geplaatst op 19 oktober 2005, geraadpleegd op 29 september 2016. URL: <http://strates.revues.org/611>: "Het debat over gentrificatie gaat over belangrijke theoretische en ideologische kwesties. Het is niet verwonderlijk dat dit debat zo verhit is geraakt tussen de voorstanders van productie en winstgevendheid, en de voorstanders van consumptie en keuze. Zoals Schaeffer en Smith het in 1986 onomwonden zeiden: "Het debat over de oorzaken van gentrificatie is zich gaan toespitsen op verklaringen op basis van productie of consumptie. Elk van deze posities impliceert een grotere theoretische betrokkenheid bij de manier waarop de stedelijke ruimte voortdurend wordt ge- en hervormd." (Schaeffer & Smith, 1986: 350).

Het is niet aan ons, als evaluatoren, om ons te mengen in dit ideologische debat, dat ook een politieke keuze is. Net als bij de andere vragen, vertrouwen we op kwalitatieve en kwantitatieve informatie die we hebben kunnen verzamelen of analyseren.

Een eerste element van reflectie maakt het mogelijk om te bevestigen dat men door een toename van de residentiële aantrekkelijkheid inwoners naar de wijk kan aantrekken. Zoals we echter ook zagen, is de woningproductie dynamischer gebleken in de categorie van de 'met sociale woningen gelijkgestelde woningen' dan in het geconventioneerde model. Dit zorgt voor een gedeeltelijke beperking van het gentrificatieverschijnsel dat in de praktijk moet worden geverifieerd met betrekking tot het effectieve profiel van huishoudens die de woningen betrekken die er in het kader van de WC/DWC geproduceerd worden. Het gedeeltelijke karakter is toe te schrijven aan het feit dat de inkomenscriteria om toegang te hebben tot de met sociale woningen gelijkgestelde woningen aanzienlijk opener zijn dan die voor de toegang tot feitelijke sociale woningen. Verder hebben we ook de transversale moeilijkheid getoond en besproken om in abstracto te voldoen aan de vraag naar sociale huisvesting in het BHG.

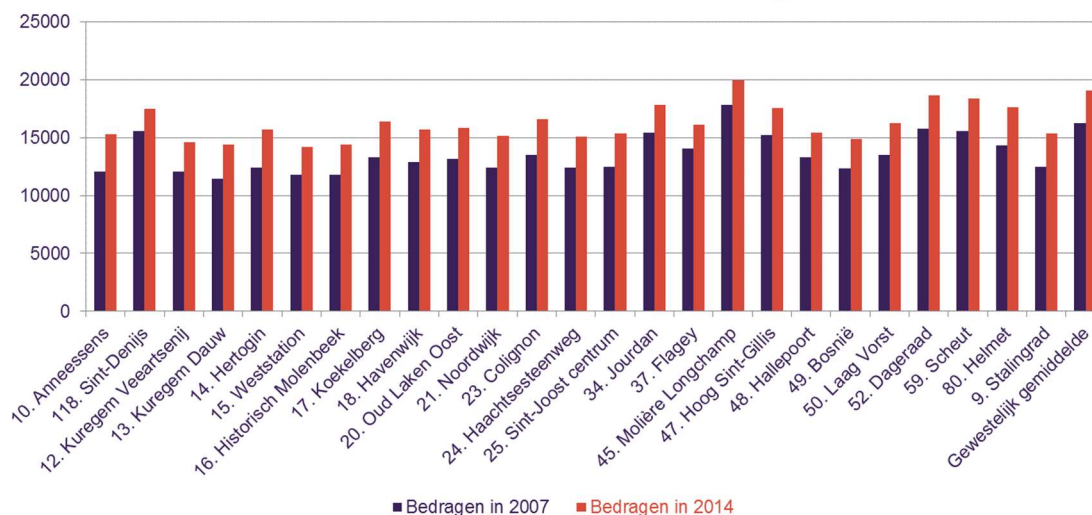
Een tweede element van reflectie houdt verband met de observatie van de betrokken wijken: de situaties verschillen sterk van gemeente tot gemeente. De extra kwaliteit die de WC/DWC genereren in de Brusselse wijken waarnaar meer vraag is, heeft niet dezelfde gevolgen als in minder gewilde buurten, die armer zijn of die sterker te lijden hebben onder de stigma's van hun vroegere industrialisatie. Met andere woorden: de vastgoed- en gronddynamiek die eigen is aan elke gemeente, zal het aankoopgedrag of de residentiële migratie meer bepalen dan de extra kwaliteit die het wijkcontract genereert. Het instrument van de wijkcontracten heeft dan ook niet de macht om markteffecten en bevolkingsbewegingen te corrigeren. Het vermindert ze lokaal door voor een iets grotere sociale mix te zorgen in de meest achtergestelde buurten, waardoor een fenomeen van sociale 'ontmenging' in bepaalde meer kansarme buurten wordt vertraagd. Dessouroux e.a. observeren deze evolutie door te spreken van gentrificatiewijken: "particuliere bedrijven, waarvan er vele projectontwikkelaars zijn, produceren woningen in het hele Gewest, vooral nieuwbouwpanden in de rand rond Brussel, en meer reconversies van productieve, commerciële en kantoorruimtes in de centraal gelegen buurten. Het is niet ongebruikelijk dat deze bedrijven actief zijn in gentrificatiewijken en in de kanaalzone, een zone waarmee ze zo'n vijftien jaar geleden nog maar weinig vertrouwd waren. Partnerschappen met overheidsinstanties in het kader van de activiteiten van CityDev en verschillende stadsvernieuwinginitiatieven (openbare ruimte, urban marketing, enz.) hebben deze ruimte aantrekkelijker en veiliger gemaakt voor investeerders. Het is ook een teken van een zekere rijping van het gentrificatieproces. Onafhankelijke ontwikkelaars en particulieren investeren in dezelfde gebieden, vaak zelfs als 'pioniers', maar zijn tevreden met kleinschalige projecten (renovatie van bestaande gebouwen, ontwikkeling van kleine, onbebouwde percelen)".¹⁴⁶

Een derde element heeft betrekking op de indicatoren. In fine kunnen we stellen dat, als er sprake is van gentrificatie, dat zich met name zal uiten met betrekking tot het profiel van de bewoners. Wat de indicatoren van de wijkmonitoring betreft, ging onze interesse uit naar de indicator die verband hield met het mediane inkomen op grond van verklaringen. Zoals uit onderstaande tabel blijkt, is er, naast de reeds vermelde sterk verschillende situatie met betrekking tot het profiel van de betrokken buurten, een positieve trend waar te nemen in alle buurten. Ook op regionaal niveau is dit in eenzelfde mate het geval. Met uitzondering van één enkele buurt, liggen de betrokken wijken voor en na (of tijdens voor de laatste onder hen),

¹⁴⁶ Christian Dessouroux, Rachida Bensliman, Nicolas Bernard, Sarah De Laet, François Demonty, Pierre Marissal et Johan Surkyn, « Le logement à Bruxelles : diagnostic et enjeux », *Brussels Studies* [online], Notes de synthèse, nr. 99, online geplaatst op 6 juni 2016, geraadpleegd op 16 februari 2018. URL: <http://journals.openedition.org/brussels/1346>

onder dit gemiddelde. Op basis van deze indicator en enkele andere die verband houden met het inkomensprobleem, zien we geen duidelijke kwalitatieve sprong voorwaarts. Vergeet niet dat de correlatie tussen de WC/DWC-interventie en het inkomen zeer indirect is.

Mediaan inkomen van de aangiften



Nog steeds wat de indicatoren betreft: als de WC/DWC een gentrificatie-effect hadden gehad in de gerenoveerde buurten, dan zouden de statistische sectoren die van de WC/DWC profiteerden, dit effect moeten voelen. Zoals reeds eerder vermeld in dit verslag, had de overgang van de RVOHS-perimeter (2002) naar de ZSH-perimeter (2016) geen dramatisch effect op de totale oppervlakte van het in aanmerking komende gebied. Hoewel er een lichte verschuiving naar het westen en het zuidwesten moet worden vastgesteld ten nadele van het centrum en bepaalde wijken van Schaarbeek, blijft het aantal in aanmerking komende statistische sectoren stabiel: 48 statistische sectoren die (geheel of gedeeltelijk) in de RVOHS zijn opgenomen, voldoen niet langer aan de cumulatieve voorwaarden om in de ZSH te worden opgenomen; daarentegen voldoen 41 statistische sectoren aan de 3 sociaaleconomische criteria die nodig zijn om deel uit te maken van de ZSH, terwijl ze niet in de RVOHS waren opgenomen.

Voor 2 van deze 3 indicatoren is de ZSH evenwel gebaseerd op sociaaleconomische gegevens (inkomen en werkloosheid). Ter herinnering: de drie cumulatieve voorwaarden voor opname in de ZSH waren:

1. een mediaan inkomen dat lager is dan het regionaal mediaan inkomen (18.941 euro, BISA, 2013);
2. een werkloosheidsgraad boven het gewestelijke gemiddelde (22,69%, BISA, 2013);
3. een bevolkingsdichtheid boven het gewestelijke gemiddelde (7.209,50 inw./km², BISA, 2014).

Als we de 48 statistische sectoren die (geheel of gedeeltelijk) deel uitmaakten van de RVOHS en die niet langer voldoen aan de cumulatieve voorwaarden om in de ZSH te worden opgenomen, nader bekijken en als we de genoemde 'uitgaande' statistische sectoren over de perimeters van de uitgevoerde WC/DWC leggen, dan stellen we vast dat de overgrote meerderheid van de uitgaande statistische sectoren niet van een WC/DWC heeft genoten. Nauwelijks tien van de 48 uitgaande sectoren hebben op een bepaald moment geprofiteerd van een WC/DWC.

Samenvattend kan dus worden gesteld dat de situatie relatief verdeeld lijkt te zijn. We kunnen niet voorbijgaan aan de kwalitatieve sprong die door de wijkcontracten veroorzaakt werd in termen van aantrekkelijkheid en die aantrekkelijkheid vertaalt zich in een mediaan inkomen in evolutie. De vastgoeddynamiek in Brussel leidt van haar kant eveneens tot bevolkingsbewegingen vanuit de tweede kroon naar het centrum: *"een groeiend deel van de vraag van de middenklasse verschuift naar de centraal-oostelijke stad, met alle vastgoedgevolgen vandien"*.¹⁴⁷ Deze wijken lijken ook aantrekkelijk voor jonge gezinnen of afgestudeerden. Toch blijft, zoals Dessouroux e.a. aangeven, de arme sikkels "van huishoudens met een laag inkomen in gevangenschap huisvesten, die minder kansen zien om naar andere soorten buurten te verhuizen, of die door gentrificatie worden teruggedrongen. Het vormt nog steeds - meer nog dan de centraal-oostelijke stad - de eerste vestigingsplaats voor externe immigranten uit arme landen. Het kent een snellere dan gemiddelde bevolkingsgroei. En het wordt, vooral aan de oostrand, een alternatief voor middenklassehuishoudens die elders geen aanbod meer kunnen vinden dat aangepast is aan hun inkomen. Terwijl sommigen van hen onderdak vinden in nieuwe middelgrote woningen die gecreëerd werden met de steun van het 'sociale mix'-beleid van de overheid, integreren anderen zich in het bestaande woningenpark door daarbij gebruik te maken van renovatiepremies. Het aandeel van het private huursegment dat de rol van de facto sociale woningen kan spelen, neigt dan ook af te nemen, zonder dat de sociale woningbouw hier de fakkel overneemt. Bij een groeiende bevolking leidt dit onvermijdelijk tot een toenemende overbezetting van het bestaande woningenbestand, dat vaak al van onvoldoende kwaliteit is".¹⁴⁸

In onze analyse zullen we niet zo ver gaan om te concluderen dat de WC/DWC rechtstreeks bijdragen tot een versterking van deze waargenomen hiërarchie op de Brusselse residentiële markt of tot een diepgaande verandering in de sociologie van de betrokken buurten. We stellen louter het kwalitatieve effect van de WC/DWC vast, alsook de aanwezigheid van correctiemechanismen en effectieve projecten om de cohesie en de sociale diversiteit te ondersteunen. Hoewel de inspanningen, zoals de aangehaalde auteurs al opmerkten, inderdaad gericht blijken te zijn op het oriënteren van de gezinnen met een gemiddeld of 'minder bescheiden' inkomen in de richting van de centrumwijken, is het ongetwijfeld onvoorzichtig om hier van gentrificatie te spreken. De hiermee samenhangende uitdaging is die van het voorzien in de behoeften van de meest kansarme bevolkingsgroepen en hun toegang tot gezonde en fatsoenlijke huisvesting.

In termen van duurzaamheid

IS-D.1: Kon er dankzij de WC/DWC geheel of gedeeltelijk tegemoetgekomen worden aan de door het BHG vastgelegde doelstellingen op het gebied van de energie- en milieudimensie van duurzame ontwikkeling?

Het zou natuurlijk verkeerd en al te simplistisch zijn om de wijkcontracten te beschouwen als het enige instrument dat erop gericht is de energie- en milieudoelstellingen van het Brussels Gewest te halen.

Wel hebben we de directe impact van de in het kader van de WC uitgevoerde projecten op de duurzaamheid kunnen waarnemen.

¹⁴⁷ Ibidem

¹⁴⁸ Ibidem

Zoals eerder al aangehaald werd, zijn de doelstellingen van de wijkcontracten in de loop der jaren verder gegaan dan louter de technische aspecten of de bakstenen. Energieverbruik, duurzame materialen en ruimtelijke ordening zijn stuk voor stuk onderwerpen die vandaag aan bod komen in de kennisgevingsbrief over de keuze van de perimeters.

Daarnaast werden er door regionale actoren bepaalde instrumenten ontwikkeld om gemeenten te helpen hun wijken op een duurzame manier uit te denken/te ontwikkelen. Een voorbeeld hiervan is het memento 'Duurzame wijken' dat door het Leefmilieu Brussel werd gepubliceerd en waarvan een nieuwe versie - het referentiekader voor duurzame wijken - dit jaar geofficialiseerd moet worden.

Al in 2006 werden bij wijkcontracten, als vernieuwend instrument, strenge duurzaamheidscriteria ingevoerd, voornamelijk op het vlak van energiestaat (K=45) in de kennisgevingsbrieven. Gemeenten werden daarbij uitgenodigd contact op te nemen met de facilitator van het BIM om de vastgelegde duurzaamheidsdoelstellingen te verwezenlijken.

In 2010 veranderden de wijkcontracten vervolgens in duurzame wijkcontracten. De invoering van dit criterium heeft een impact op de verdeling van het totaalbedrag van de wijkcontracten. Deze nieuwe ordonnantie wil *duurzame ontwikkeling ook in alle interventies integreren*. Met dat doel voor ogen voorziet de oproep tot kandidaatstelling waarmee het basisdossier opgesteld kan worden, systematisch in de oprichting van een proefproject en zelfs van een tot voorbeeld strekkend proefproject op het vlak van duurzaamheid. Dit project moet ambitieuze duurzaamheidsdoelstellingen bevatten, waarbij het milieu in dienst wordt gesteld van stedelijke en sociale actie. Doel hiervan is een hefboom-/uitstralingseffect te bewerkstelligen om de milieukwaliteit van de wijk te verbeteren.

Voorbeeld van een proefproject

Tracé van de Zenne (wijkcontract Masui, Stad Brussel)



"De oude bedding van de Zenne, die door het hart van de Masui-blokken loopt, zal door Leefmilieu Brussel aangelegd worden als stadspark, waardoor er een corridor voor de zachte mobiliteit gecreëerd wordt, met een hoge ecologische waarde. Het Zennepark zal de bewoners een gezellige groene ruimte bieden, een plaats om zich te ontspannen en elkaar te ontmoeten om zo nieuwe sociale banden te smeden. Het zal een zone worden waar mensen op adem zullen kunnen komen en rust zullen kunnen vinden in een wijk die te lijden heeft onder de overlast van de infrastructuur die er omheen liggen. De valorisatie van het oude traject van de bedding van de Zenne omvat ook de inplanting van tal van wooneenheden en faciliteiten die het centrum van de wijk zullen helpen versterken en de animatie en sociale controle in het nieuwe park zullen bevorderen."

Bron: http://quartiers.brussels/images/stories/documents/cqd_brochure_fr.pdf

Het instrument van de wijkcontracten, dat een innovatief instrument is, heeft ervoor gekozen duurzaamheidscriteria in te voeren door normen op te leggen, voornamelijk op het vlak van energieprestaties. Van 2010 tot 2014 waren de WC een van de drijvende krachten van een ambitieus regionaal milieubeleid.

We stellen dan ook vast dat, naarmate de series elkaar opvolgden, het duurzame karakter van het instrument dus verbeterd door een meer geïntegreerde en transversale inaanmerkingneming van de verschillende behoeften van de begunstigde wijken mogelijk te maken. Niettemin heeft het instrument nog steeds een referentiesysteem nodig om de ontwikkeling van het duurzame karakter van de begunstigde districten te meten, te beheren en te monitoren. Dit is een uitdaging waaraan de wijkcontracten, net zoals alle gewestelijke instrumenten, uiteindelijk tegemoet moeten komen.

In termen van economische en sociale dynamiek

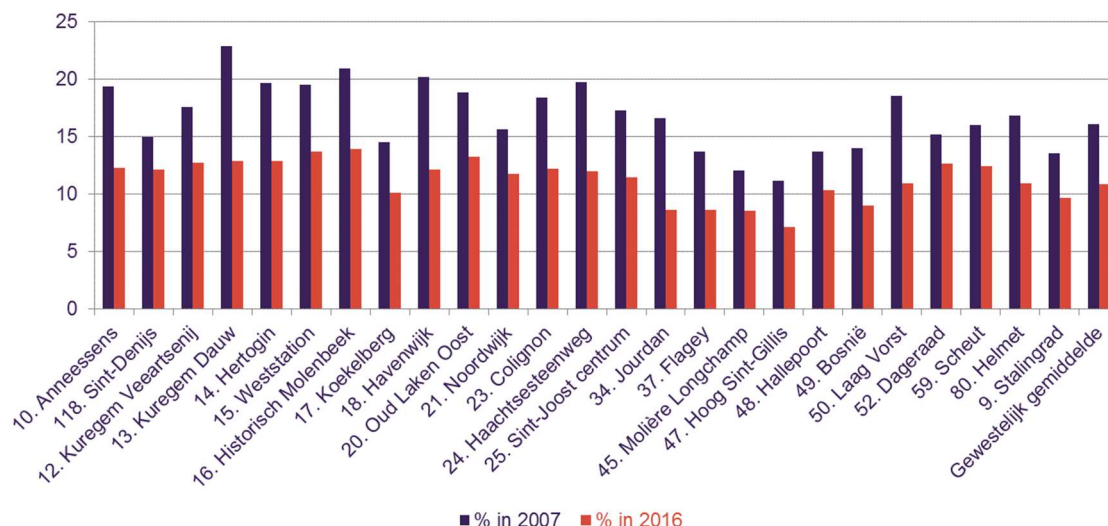
IS-ES.1: Hebben de WC/DWC het mogelijk gemaakt om geheel of gedeeltelijk, naast de milieudoelstellingen, tegemoet te komen aan de door het BHG vooropgestelde doelstellingen

in het kader van de economische en sociale dimensie van het beleid van de stad (aspect van de stedelijke herwaardering)?

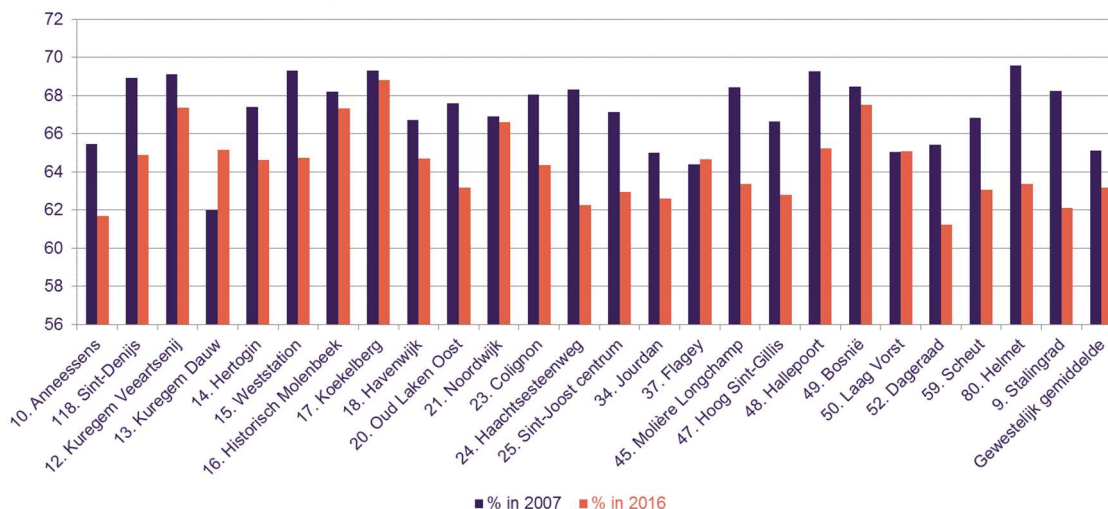
Op milieuvlak golden de WC/DWC als voorlopers: voorbeeldfunctie inzake energie, innovatie en proefprojecten op het vlak van afval, waterbeheer, microproductie en vergroening. Ze participeren in een gewestelijke en gemeentelijke herinvestering ten behoeve van een groenere stad.

Op economisch en sociaal gebied zijn, zoals we zagen, de middelen van de WC/DWC relatief beperkt. Als we kijken naar de ontwikkeling van bepaalde indicatoren met betrekking tot de werkgelegenheid en in het bijzonder de werkgelegenheid voor jongeren in de betrokken wijken, zien we een positieve evolutie qua werkloosheid, maar een minder duidelijke ontwikkeling in termen van tewerkstellingscijfers. Dit geldt echter voor het hele Brussels Hoofdstedelijk Gewest, waar de voorbije jaren aanzienlijke vooruitgang werd geboekt in de analyse van de cijfers.

Deel jonge werklozen onder de werklozen



Deel langdurig werklozen onder de werklozen



Deze ontwikkelingen zijn het gevolg van verschillende factoren, zoals de invoering van de 'jongerengarantie' bij de activering van de werkzoekenden, alsook van de ondersteuning - we spreken ook van controle - van deze laatste, die geleid heeft tot verschuivingen in de richting van het OCMW of buiten het systeem voor wat betreft de sancties.

Het aandeel van de WC/DWC in deze ontwikkelingen is uiteraard onmogelijk vast te stellen en waarschijnlijk zeer bescheiden. Er kon evenwel aangetoond worden dat de directe effecten in termen van opleiding en werkgelegenheid reëel waren en mogelijk nog versterkt zouden kunnen worden door een meer geïntegreerde dynamiek met de regionale actoren op het vlak van werkgelegenheid en opleiding. Ook werd aangetoond dat de heropleving van het handelsverkeer niet een van de sterke punten van de geëvalueerde periode was en dus eveneens voor verbetering vatbaar was. In het algemeen zou het verband tussen de sociaaleconomische ontwikkelingsdoelstellingen van de stad en de stedelijke herwaardering op gewestelijk en gemeentelijk niveau versterkt kunnen worden. Desalniettemin gelden de WC/DWC op het terrein als een van de enige instrumenten om deze onderlinge samenhang op een programmatische en onderhandelde manier uit te voeren.

Arbeidsvraagpercentage



Het aandeel werkzoekenden omvat in dit geval het totale aantal werklozen (werkloze werkzoekenden) gedeeld door het totale aantal actieve personen tussen 18 en 64 jaar.¹⁴⁹

Deze onderlinge samenhang bestaat ongetwijfeld ook op andere beleidsterreinen, zoals huisvesting of infrastructuurontwikkeling, maar met de structurele moeilijkheid om er een hefboom van te maken voor de tewerkstelling van de Brusselaars.

IS-ES.2: Dragen de WC/DWC bij tot een versterking van de sociale banden en de solidariteit binnen de interventieperimeter?

Zonder een gestructureerde bevraging van de bewoners is het moeilijk om deze vraag ter dege te beantwoorden. De antwoorden die tijdens de workshops gegeven werden, pleiten voor de hypothese dat er dankzij de WC/DWC aan de sociale verbondenheid gewerkt kan worden.

De gewestelijke operatoren bevestigen ook dat een van de belangrijkste meerwaarden van de wijkcontracten alles te maken heeft met hun participatieve component en dus met hun vermogen om de bewoners te betrekken bij de voorgestelde en uitgevoerde projecten.

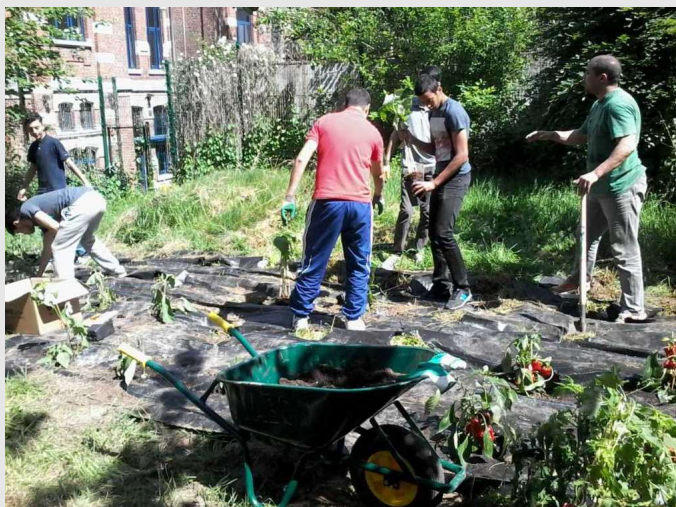
¹⁴⁹ Indicatorfiche, aandeel werkzoekenden, wijkmonitoring.

We kunnen eveneens vaststellen dat de toename in het aantal buurtprojecten van het type collectieve moestuin, *Pocket Park*, sociale kruidenier, ... de sociale verbondenheid in de hand werkt en voor solidariteit binnen de wijken zorgt.

Voorbeeld van een proefproject

Wijkcontract Wijnheuvelen-Josaphat: moestuin in het Rasquinetpark

"Het project had tot doel een gevoel van sociale cohesie in de buurt te genereren en te versterken.



Het begon met jongeren die deelnamen aan de activiteiten van het team van straathoekwerkers, om zich geleidelijk aan open te stellen voor een ander publiek: de ouders, de senioren van La Gerbe - Mémoire vivante, ... zij het wel uit de buurt en vooral ten aanzien van personen die rond stevia, een natuurlijke zoetstof, gesensibiliseerd dienden te worden.

-Bron: inhoud afkomstig van de website van Renovas, <http://www.renovas.be/spip.php?article406>

Ook de creatie van kinderopvangplaatsen draagt hiertoe bij. Dat konden we op het terrein nagaan door een aantal georganiseerde bezoeken aan de wijken.

De nuances die aan deze positieve antwoorden moeten worden aangebracht, zijn van tweeërlei aard:

- de positieve effecten van de participatie in termen van sociale verbondenheid en lokale solidariteit stuiten soms op de gevolgen van het besluitvormingsproces, met contraproductieve consequenties: dat is het geval in situaties waarin het uiteindelijke programma sterk afwijkt van de verwachtingen die tijdens de participatiefase zijn uitgesproken;
- werken aan solidariteit is een door de WC/DWC geïnduceerd effect dat enerzijds afhankelijk is van permanente inspanningen, voor zover de demografie van de wijken heel dynamisch is, en anderzijds van aanvullende maatregelen op andere zeer uiteenlopende beleidsterreinen zoals werkgelegenheid, opleiding, cohesie, gezondheid en buurtdiensten, netheid, veiligheid/preventie. De WC/DWC beïnvloeden deze elementen indirect.

IS-GP.1: Welke invloed had de voorbereiding en de implementatie van de WC/DWC op het gewestelijk en gemeenschappelijk beheer qua consolidatie van de expertise en de kwaliteit van dossiers en de beheersmodaliteiten van deze dossiers?

De kwaliteit en het professionalisme van het goed bestuur van lokale en regionale wijkcontracten zijn de afgelopen tien jaar verbeterd. We hebben dit kunnen waarderen in onze contacten met de lokale actoren en met die van de DSV tijdens ons werk. Deze professionalisering komt tot uiting in een beheersing van de verschillende dimensies die eigen zijn aan de verschillende componenten - aangezien deze gediversifieerd zijn, spreken we hier over een uitgebreide expertise; de effectieve en als zodanig erkende kwaliteitsrelaties met andere gewestelijke besturen en een collectief vermogen, zoals we zagen, om te leveren wat verwacht wordt van duurzame wijkcontracten en wijkcontracten.

We merkten een verschuiving op in de uitvoering op DSV-niveau: van een inspectie- en opvolgingsrol naar een rol van technische ondersteuning, expertise en coördinatie. Dit vertaalt zich met name in het regelmatig bijeenkomen van projectleiders rond specifieke onderwerpen, gevolgd door bezoeken ter plaatse die de behandelde onderwerpen kunnen illustreren. Deze momenten worden bijzonder gewaardeerd door de actoren. We identificeerden een zeker potentieel om deze toezichhoudende en strategische coördinerende rol van de DSV te versterken. Zowel als baken van de visie en cultuur van de 'wijkcontracten', maar ook in termen van het delen van goede praktijken, het verspreiden van richtsnoeren en het benutten van de opgebouwde kennis. Deze rol zou zelfs kunnen gaan tot het toewijzen van een technische en operationele ondersteunende cel aan gemeenten en projectbeheerder.

Op lokaal niveau moet worden gewezen op een belangrijk risico: de competenties die door de agenten vergaard worden, worden bedreigd door hun professionele ontwikkeling. Als ze van functie veranderen, is er immers sprake van een aanzienlijk verlies op het vlak van controle en kennis voor de gemeente. Dit is met name schadelijk wanneer gemeenten aan het 'einde van de cyclus' komen en zich genoodzaakt zien om hun agenten te verplaatsen of, erger nog, hen te ontslaan. Er is uiteraard een natuurlijke cyclus waarin medewerkers zich professioneel ontwikkelen, maar het zoeken naar stabiliteit in de functies en de overdracht van de respectieve kennis zijn duidelijk punten die versterkt moeten worden binnen het hele systeem. Het is een verschijnsel dat, als de medewerkers in de publieke sfeer blijven, bijdraagt tot de versterking van de competenties van het regionale en lokale optreden in de brede zin van het woord. Het is echter een factor van efficiëntieverlies, aangezien er opnieuw een expertise opgebouwd moet worden.

Tot de meest genoemde expertisegebieden behoren de kennis op het gebied van overheidsopdrachten, het beheer van de dienstverleners en de opvolging van de werken, alsook de openvolging van de financiële termijnen. De projectverantwoordelijken in de gemeenten zijn er vaak in geslaagd om de ervaring van de agenten in deze dimensies te consolideren, zij het niet zonder soms te maken te krijgen met interne weerstand die moeilijk onder controle te houden is. De vermoeidheidsverschijnselen zijn bijgevolg legio en de risico's op een burn-out zijn reëel. Vandaar ook het idee om de technische ondersteuning op DSV-niveau te versterken.

Wat ten slotte de particuliere expertise betreft, kunnen we eveneens stellen dat deze in de loop der jaren aanzienlijk is verbeterd: studiebureaus zijn bekwaam geworden op het vlak van participatie, systemische analyses en het beheer van multidimensionale projecten. Bovendien kunnen de actoren van de WC/DWC sinds een tiental jaar rekenen op een cultuur van cijfers die de realiteit van de Brusselse wijken sterk heeft verduidelijkt (in het bijzonder via de wijkmonitoring). Ook hier moeten er efficiëntiezones ontwikkeld worden in het kader van de

rol die een actor als Perspective.Brussels kan spelen bij de ondersteuning van de uitwerkingsfase van de WC/DWC.

Anderzijds hebben bepaalde actoren, zoals de aannemers, strategieën ontwikkeld om zich aan te passen aan de filosofie en in het bijzonder aan de timing van wijkcontracten die een aanzienlijke druk op de realisatie van de oorspronkelijke ambities met zich meebrengen, alsook op de organisatie van overheidscontracten en een neerwaartse bijstelling van bepaalde doelstellingen als gevolg van vertragingen of extra kosten inhouden.

IS-GP.2: Hoe hebben de WC/DWC de relaties tussen projectleiders en bewoners veranderd en hoe hebben ze de individuele en collectieve competenties van de actoren en bewoners en hun wil om samen te leven beïnvloed?

Participatie is een specifiek kenmerk van het wijkcontractinstrument. De reeds in de ordonnantie van 1993 vermelde participatie van de inwoners en de verenigingen - de gebruikers - van de beoogde wijken wordt almaar formeler gespecificeerd in de daaropvolgende gewestelijke reglementeringen.

De (duurzame) wijkcontracten bieden in die optiek een unieke kans om te participeren. De tot stand gebrachte mobilisatie en dialoog zijn eigen aan dit instrument en de gemeenten en actoren die de deelname aan de wijkcontracten organiseren, hebben geen soortgelijke en terugkerende praktijk kunnen identificeren, ook al werden er verschillende specifieke initiatieven ondernomen (bv. Flageyplein).

Het wijkcontract is zodoende een van de eerste omvangrijke initiatieven om participatie aan de uitvoering van een structureel beleid in te voeren¹⁵⁰.

Naar mening van de bevraagde actoren kan dankzij de participatiemethodes die momenteel geïmplementeerd zijn in het kader van de wijkcontracten, de realiteit van de begunstigde buurten in zekere mate in aanmerking genomen worden en dat meer dan bij enig ander instrument voor stadsvernieuwing dat vandaag bestaat.

Zoals in dit verslag echter meermaals wordt benadrukt, is er nog steeds ruimte voor verbetering van het participatieproces dat momenteel gaande is om ervoor te zorgen dat met name systematisch beter rekening wordt gehouden met de verschillende soorten gebruikers die deel uitmaken van een wijk:

- Door zich ervan te vergewissen dat de deelnemers zich voldoende gehoord voelen in de participatieve fora en dat hun standpunten tot uiting komen in het programma;
- Door te zorgen voor een welwillende betrokkenheid van de politiek bij het participatieproces en voor een duidelijke communicatie over de genomen beslissingen;
- Door ervoor te zorgen dat het participatieve proces beheerd wordt door actoren die zich bewust zijn van en getraind zijn in dit soort van aanpak. In dit verband zij gewezen op de waarde die de bevraagde actoren bleken te hechten aan de begeleidingsinitiatieven die lokaal door bepaalde gemeenten in goede banen werden geleid (zoals Renovas in Schaarbeek, Bravo in Brussel-Stad);
- Door een continue participatiedynamiek te garanderen gedurende de hele looptijd van het wijkcontract, en niet enkel tijdens de uitwerkingsfase.

¹⁵⁰ BERGER M. & BEUGNIES P., Bruxelles à l'épreuve de la participation. Les contrats de quartier en exercices, Ministère de la Région de Bruxelles Capitale, Brussel, 2009, p.156

De (D)WC zijn een eerste stap in de richting van de erkenning van een echte burgerautonomie¹⁵¹. Burgers krijgen de gelegenheid om te beslissen over zaken die hen in hun dagelijks leven aanbelangen.

Participatie blijft echter een middel dat de instanties ter beschikking wordt gesteld om mee wijkcontracten te creëren en vormt geen doel op zich. De wil van de inwoners van een wijk om samen te leven, hangt af van een groot aantal variabelen. De mogelijkheid voor hen om een impact te hebben op hun grondgebied, is er daar ongetwijfeld één van.

¹⁵¹ LORIAUX F. (Carhop), Approche historique et mise en lumière des projets du volet socio-économique sur la période de 2002-2010, Région de Bruxelles Capitale, februari 2012, p.3

8. Het nieuwe landschap van de stedelijke herwaardering

Op 1 februari 2017 is de nieuwe ordonnantie betreffende de stedelijke herwaardering in werking getreden ter vervanging van de ordonnantie van 28 januari 2010 houdende de organisatie van de stedelijke herwaardering. Hoewel deze ordonnantie in het verlengde van de vorige ordonnantie ligt, brengt ze ook enkele wezenlijke veranderingen aan het systeem van de (D)WC enerzijds en aan het stedelijke herwaarderingslandschap anderzijds aan.

Zoals we hebben laten zien, groepeerde deze ordonnantie structureel in één enkele tekst de duurzame wijkcontracten en het kader van het stadsbeleid waarin de middelen zijn opgenomen die overgedragen werden bij de zesde staatshervorming inzake het grootstedenbeleid en die betrekking hebben op geïsoleerde, verlaten en ongezonde gebouwen. Dit arsenaal wordt tevens aangevuld met een nieuw type van programma: de stadsvernieuwingscontracten.

Op een ad-hoc basis worden er een aantal wijzigingen aangebracht aan de modaliteiten voor de uitwerking, het beheer en de implementatie van de (D)WC.

Welke invloed hebben de veranderingen die deze ordonnantie teweegbrengt, op de lessen die uit de evaluatie naar voren komen?

Hieronder enkele belangrijke aspecten die we bij verschillende in de evaluatie behandelde elementen aantreffen:

- In de nieuwe ordonnantie wordt het begrip 'zone voor stedelijke herwaardering' al vóór de definitieve goedkeuring van het GPDO bevestigd. De ordonnantie doet dat door te benadrukken dat de aldaar geplande acties met name gericht zijn op een verbetering van de levensomstandigheden van de bewoners. Deze brede opleiding laat toe om tal van doelstellingen na te streven. Naast de cumulatieve voorwaarden die al van toepassing zijn en die vernieuwd werden om opgenomen te worden in het kader van de ZSH, voorziet de ordonnantie de mogelijkheid voor de Brusselse Hoofdstedelijke Regering om kwalitatieve elementen toe te voegen in de vorm van eventuele aanvullende voorwaarden, getiteld 'stedelijke, sociale of economische correctiefactoren', bv. om de koppeling te bevorderen met een of andere statistische sector die 'losstaat' van een homogenere zone.

In de praktijk zorgt deze bepaling voor een zekere flexibiliteit bij de afbakening van de perimeter, waardoor het mogelijk wordt om aan te sluiten bij de realiteit op het terrein als gevolg van de evolutie van de indicatoren. Interessant is dat de nieuwe ordonnantie bepaalt dat het Brussels Planbureau de ZSH bestudeert en de Regering regelmatig een verslag toezendt met kwantitatieve en kwalitatieve gegevens over deze ZSH. Dit kan deze structuur een controlerende en ondersteunende rol geven, niet alleen voor de DSV, maar ook voor de gemeenten en projecthouders (zie aanbeveling 10 hieronder).

- De nieuwe ordonnantie bevat voortaan verschillende programma's voor stadsvernieuwing die de lokale en regionale interventieniveaus combineren: het is een vertakking in de continuïteit aangezien de DWC niet langer het enige instrument zijn voor stedelijke herwaardering in het BHG en het Gewest zich, wat de SVC in het bijzonder betreft, als operator naast de gemeenten positioneert (en niet langer enkel ten dienste van de gemeenten). Bovendien strekt een van de voorgestelde

instrumenten - het deel 'ruimtelijke ordening' van het stadsbeleid - zich uit tot het hele gewestelijke grondgebied. Deze verrijking lijkt ons twee elementen te ondersteunen die in de evaluatie naar voren komen en roept een vraag op:

1. de evaluatie schuift bepaalde aspecten naar voren, die in het kader van de (D)WC niet of nauwelijks aan bod komen, zoals de strijd tegen het onveiligheidsgevoel dat nu in het geding kan zijn (versterkend effect);
 2. in de evaluatie wordt gewezen op de moeilijkheid van de (D)WC om netwerkproblemen aan te pakken, met name op het vlak van structurele mobiliteit: in de ordonnantie wordt deze kwestie overgeheveld naar het SVC-hulpmiddel dat het mogelijk maakt om te corrigeren wat in de evaluatie als een tekortkoming wordt aangemerkt;
 3. de vraag die deze evolutie benadrukt, heeft betrekking op de verschillen in bestuursvormen tussen een 'traditionele' DWC-aanpak en een 'SVC'-aanpak waarbij het Gewest het initiatief neemt en waarvoor de participatie- en overlegmechanismen verschillend zullen zijn. We zullen hier nog op terugkomen.
- De nieuwe verordening introduceert nieuwe begrippen door de definities van bepaalde categorieën actoren te verruimen, zoals 'begunstigden' (hoofd en gemachtigd), investeerders (die privaatrechtelijke structuren kunnen zijn) of geassocieerde partners. Naast een uitbreiding van de mogelijke partnerschappen zou dankzij deze ontwikkeling het zwakke punt aangepakt kunnen worden dat aan het licht is gekomen met betrekking tot de tussenkomst van de privésector in het systeem van de WC en bij uitbreiding van de SVC.
 - Er duiken nieuwe concepten op, zoals conciërge- en functiewoningen. Dit derde type van woning kan een antwoord bieden op de problemen die uit de evaluatie naar voren zijn gekomen op het gebied van bewoning, onderhoud en duurzaamheid van bepaalde infrastructuren. Verder zien we tevens de opkomst van nieuwe kwalificaties op het vlak van huisvesting: solidariteit, intergenerationeel.
 - Een verruiming van de definitie van de openbare ruimte (artikel 2, 15°): de nieuwe ordonnantie vernieuwt de aanvaarding van dit concept door er voortaan stadsdecorelementen en voor het publiek toegankelijke groene ruimten in op te nemen, zelfs al zijn deze privé. Deze ontwikkeling sluit aan bij de analyse die in de evaluatie is gemaakt van het belang van het (her)investeren in deze dimensie. De ordonnantie spant zich voorts ook in om het stadsnetwerk te definiëren, wat kan helpen om het aandeel te verduidelijken van de inspanningen die de DWC moeten leveren ten opzichte van de inspanningen die uit de SVC zullen voortkomen. Van de DWC wordt nu verwacht dat ze de gevels, de toegang tot gebouwen, de mobiliteit of het parkeren kunnen verfraaien. Deze laatste dimensie keert eveneens terug in de perimeter van de DWC.
 - Andere nieuwe concepten en wijzigingen met betrekking tot subsidieerbare werkzaamheden en acties verrijken de actieperimeter van de DWC: de mogelijkheid om collectieve moestuinen en groendaken aan te leggen in het milieugedeelte; de maatschappelijke cohesie en de buitenschoolse begeleiding in het gedeelte over maatschappelijke en economische acties; zogenaamde participatieacties op basis van operationele ervaringen en communicatieacties. Deze elementen bevestigen het innovatieve karakter van de WC, waarvan in de evaluatie wordt voorgesteld ze te behouden en te vernieuwen.

- Artikel 2, lid 16 en 17, breidt de voor stadsvernieuwing in aanmerking komende infrastructuur eveneens uit tot met name de onroerende goederen die op zodanige wijze ter beschikking van het publiek worden gesteld dat de ontwikkeling van de maatschappelijke samenhang erdoor wordt bevorderd [...] of tot de openbare ruimten en collectieve voorzieningen. Het zoeken naar diversiteit in de bestemmingen lijkt een meer systematisch nagestreefd doel. Dit bevestigt de multidisciplinaire en systemische roeping van de Brusselse instrumenten voor stedelijke herwaardering.
- De ordonnantie van 2016 heroriënteert de actie van de duurzame wijkcontracten op de woningproductie. Zoals blijkt uit de verschillende grafieken in deze analyse, is het wijkcontractinstrument geëvolueerd van woningbouwproductie naar infrastructuurproductie, om zich vervolgens te concentreren op thema's die verband houden met ruimtelijke ordening. De ordonnantie van 2016 heeft tot doel het instrument te heroriënteren op de productie van ¹⁵²met sociale woningen gelijkgestelde of geconventioneerde woningen, door in de kennisgevingsbrief het verwachte aantal per wijkcontract te specificeren.

De ordonnantie omvat voortaan zeven delen, wat er drie meer zijn dan bij de ordonnantie houdende de organisatie uit 2010. Voortaan kunnen vastgoedacties die betrekking hebben op de verwerving van zakelijke rechten ten aanzien van onroerende goederen, ondersteuningsacties voor participatieve activiteiten en coördinatie-, communicatie- en participatieacties¹⁵³, gesubsidieerd worden in het kader van de wijkcontracten. De aanpassing van de regelgeving komt voort uit de feedback die door het instrument wordt gegenereerd.

- Wat de participatie betreft, formaliseert de nieuwe ordonnantie tot op zekere hoogte de oprichting van begeleidings- en stuurcomités in het kader van het participatieve proces met betrekking tot het wijkcontract. Dit wordt niet fundamenteel versterkt. Voor de stadsvernieuwingscontract wordt een participatief systeem ingevoerd dat op twee beginselen gebaseerd is:
 - o de informatieve participatie: gekoppeld aan de organisatie van algemene vergaderingen binnen de globale perimeter voorzien in artikel 43, §4 van de ordonnantie houdende organisatie van de stedelijke herwaardering (2016) en artikel 24 van het SVC-besluit.
 - o de specifieke operationele participatie: voor projecten/acties waarvan de totale raming hoger zou liggen dan de helft van de Europese drempel voor overheidsopdrachten voor de uitvoering van werken (artikel 43, §3, van de ordonnantie houdende organisatie van de stedelijke herwaardering (2016)).

Bovendien maken de ordonnantie en het SVC-besluit de kosten van burgerparticipatie subsidieerbaar in het kader van de stadsvernieuwingscontracten (art. 20 van het Besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering betreffende de Stadsvernieuwingscontracten).

- De nieuwe ordonnantie voorziet nog steeds in de mogelijkheid om stadsvernieuwingswerken uit te voeren via en bijkomende financiering door Beliris. Deze mogelijkheid werd voorzien:

¹⁵² De gemeenten worden betrokken bij de productie van woningen via de programma's van de wijkcontracten.

¹⁵³ Ordonnantie houdende organisatie van de stedelijke herwaardering, art. 21.

- zowel voor de DWC bij art. 29, §1, derde lid, van de ordonnantie houdende organisatie van de stedelijke herwaardering van 2016,
- als voor de SVC in art. 47, §2, van de ordonnantie houdende organisatie van de stedelijke herwaardering van 2016.

Hierbij dient opgemerkt dat bij het opstellen en ondertekenen van aanhangsel 12 van Beliris voor de periode 2015-2017 er geen overeenstemming werd bereikt over de financiering van nieuwe DWC-programma's door Beliris, maar wel over nieuwe SVC-programma's. Het Gewest compenseerde het 'verlies' van 3,125 miljoen euro door zijn financiering voor de reeksen 6 tot 9 van de DWC te verhogen van 11 miljoen euro naar 14,125 miljoen euro per DWC.

- Op procedureel vlak integreert de ordonnantie het milieueffectenrapport in het uitwerkingsproces van de programma's - (D)WC en SVC. In de uitwerkingsfase moet er goed geanticipeerd worden op de tenuitvoerlegging van een Europese richtlijn om de effectieve start van de werkzaamheden geen vertraging te laten oplopen. Het is een extra last die de al erg beperkte uitwerking van ontwerpprogramma's nog meer bemoeilijkt, maar die, als ze goed wordt uitgevoerd, ook de kwaliteit en stevigheid ervan kan versterken in termen van verwachte effecten voor het leefmilieu en de levenskwaliteit. Hiermee wordt ook ingespeeld op een in de evaluatie gesignaleerde tekortkoming.
- Voor de DWC voorziet de ordonnantie, wat de termijnen betreft, met het oog op een effectieve uitvoeringstermijn van 50 maanden (in plaats van 4 jaar in de ordonnantie van 2010), in een verlenging van 6 maanden om gegronde redenen. Deze speelruimte kan op enige kritiek stuiten vanwege de zeer krappe aard van de werkzaamheden en de moeilijkheid om bepaalde procedurele of operationele belemmeringen te overstijgen. Verder verlengt ze ook de uitvoeringsperiode met 6 maanden, nl. van 24 tot 30 maanden. Evenzo verlengt de ordonnantie de termijn gedurende welke er wijzigingen en aanvullingen aangebracht kunnen worden tijdens de uitvoering van het programma (tussen de 6de en de 30ste maand, terwijl de periode voordien 12 maanden bedroeg). Andere soortgelijke aanpassingen worden door deze ordonnantie geactiveerd.
- De ordonnantie staat voortaan ook toe dat niet-uitgegeven bedragen van DWC-acties aan het einde van het programma hertoegewezen worden aan andere activiteiten en acties van hetzelfde DWC die een tekort zouden vertonen. Deze budgettaire flexibiliteit laat de gemeenten toe om geen financiële middelen te verliezen en een beter algemeen begrotingsevenwicht te garanderen.
- Wat de SVC betreft, lijken ze ons, zoals gezegd, een nuttige aanvulling te vormen op de (D)WC voor activiteiten die verder gaan dan het wijkniveau of die onderling een netwerk mogelijk maken. Het onderscheid tussen activiteiten op lokale schaal en activiteiten die voortvloeien uit de tussenkomst van de (D)WC, kan verwarrend zijn, vooral omdat de SVC sterk vergelijkbare soorten activiteiten omvatten. Het begrip 'strategische of gevoelige perimeter' voor het gewest zou dit onderscheid misschien kunnen verduidelijken, waarbij het BBP een rol zou kunnen spelen in het aanreiken van de nodige argumentatie met betrekking tot de criteria voor deze 'strategische' indeling. Gezien hun ambitie mag ervan uitgegaan worden dat de SVC een grotere impact zullen hebben op bepaalde ontwikkelingsindicatoren voor het bestreken grondgebied. Een andere hypothese of verwachting die geformuleerd zou kunnen worden ten aanzien van de SVC is die van een grotere overtuigingskracht op het niveau van de geassocieerde

publieke en/of private partners. En dus van een tastbaardere mobilisatie van complementaire middelen. Dit is een doelstelling die niet door alle (D)WC kon worden gehaald. De programma's van de vijf SVC die in november en december 2017 goedgekeurd werden, bevestigen deze impact met aanzienlijk hefboom- en aanverwante effecten.

- De maatregelen van de nieuwe ordonnantie betreffende het stadsbeleid lijken de doelstellingen van de (D)WC en de SVC met betrekking tot verschillende specifieke aspecten aan te vullen, waarvan sommige momenteel maar weinig aan bod komen: de strijd tegen het onveiligheidsgevoel (voor het hele Gewest); en, voor de ontwikkeling van de wijken (binnen de ZSH): de strijd tegen armoede en kansarmoede, de strijd tegen dualisering en isolement en de ontwikkeling van specifieke openbare huisvesting voor welbepaalde segmenten van de bevolking. Wat de pijler ruimtelijke ordening betreft, werden er ook 'zwakke' schakels in de evaluatie geïdentificeerd, zoals verlaten of niet-gebruikte gebouwen, de renovatie van ongezonde of ongeschikte panden en tussenkomsten in de aangetaste openbare ruimte. Ook hier zijn er dus verder uit te diepen, interessante complementariteiten te vinden. En voorts zijn er nog enkele overlappende zones.

Samengevat zorgt het nieuwe landschap dat door de ordonnantie geïmplementeerd wordt, voor een aanvulling en versterking van een toolbox voor stadsvernieuwing, waarbij zowel wordt ingespeeld op de verwezenlijkingen van de (D)WC als dat er aanvullende acties hierop georganiseerd worden. Uit de analyse blijkt dat de respectieve instrumenten elkaar tevens vervolledigen, zonder enkele overlappingsproblemen echter op te lossen. Het geheel lijkt een evolutie van de (D)WC met betrekking tot de hoofddoelstellingen van de productie te ondersteunen, waarbij we het dan meer bepaald hebben over huisvesting, gemengdheid en lokale sociale banden. De investeringen in infrastructuur voor wat sommige aspecten van de openbare ruimte betreft, zullen meer gedwongen gebeuren alsook mogelijk zijn in andere delen van de ordonnantie en met name in de SVC. De positionering van de WC/DWC als innovatief hulpmiddel lijkt behouden te worden. Dit nieuwe landschap positioneert het Gewest ook en resoluut als operator, wat beheer- en implementatiemodaliteiten impliceert die bijna even krachten zijn als die welke in handen van de gemeenten verkeren. Dit zal ook een test vormen voor de doeltreffendheid op dit niveau.

9. Aanbevelingen

Ter afsluiting van dit beknopte evaluatierapport formuleren we nog een lijst met aanbevelingen die de evolutie van het beleid voor stedelijke herwaardering in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest willen sturen. Het is de bedoeling dat deze aanbevelingen worden besproken. Ze worden verkennend geformuleerd op basis van onze analyses en de bespreking, op verschillende momenten in onze aanpak, van werkhypothesen die soms verworpen, soms genuanceerd, soms gevolgd werden. Elke aanbeveling wordt kort beargumenteerd, waarbij de hoofdlijnen in de hoofdtekst van het verslag terug te vinden zijn.

1. *Het beleid van de wijkcontracten voortzetten*

Onze eerste aanbeveling is gebaseerd op de algemene vaststelling van de prestaties en de doeltreffendheid van de wijkcontracten. Ze vragen weliswaar om enkele aanpassingen, die we hieronder vermelden, maar het instrument op zich moet in zijn huidige manier van werken behouden blijven: programmering over een korte tijdspanne, territoriale concentratie, gemengde doelstellingen en participatie van de bewoners.

Het huidige tempo waartegen de wijkcontracten uitgerold worden (4 DWC/jaar), lijkt niet versneld te moeten worden¹⁵⁴, aangezien de opname ervan aanzienlijke inspanningen vergt van de gemeenten en de teams die ermee belast worden.

Wat de thematische doelstellingen en de filosofie betreft, zijn we van mening dat het van essentieel belang is om het innovatiepotentieel van de wijkcontracten te behouden en te vernieuwen. Naast het nastreven van gewestelijke doelstellingen met betrekking tot de energieprestatie van gebouwen en het bijdragen tot een kwalitatieve leefomgeving via verschillende types van milieuacties, zouden de DWC op nuttige wijze meer experimentele projecten kunnen opnemen in hun programma's om tegemoet te komen aan de intergenerationele uitdagingen (flexibiliteit van de woningen, intergenerationele mix), de behoeften van Brussel op het vlak van buitenschoolse infrastructuur evenals de uitdagingen van het Gewest op het vlak van werkgelegenheid en economische ontwikkeling. Transversaal gezien lijkt de digitale dimensie als instrument voor de ontwikkeling van de stad nog te weinig gemobiliseerd te worden door de wijkcontracten. Het is ook een SMART-hoofdstuk dat nog geschreven moet worden bij de ontwikkeling van toekomstige programma's.

2. *Handhaven, op enkele uitzonderingen na, van de mobiliserende doelstellingen op het gebied van de woningproductie*

Sinds 2013 voorziet de Alliantie Wonen 6.720 nieuwe sociale, bescheiden en middelgrote sociale woningen, zowel voor verhuur als verkoop. Met dit beleid worden de gemeenten als volwaardige spelers betrokken bij de woningbouw.¹⁵⁵ Via het mechanisme van de wijkcontracten worden ze uitgenodigd om tussen 2013 en 2017 600 nieuwe woningen te bouwen, verspreid over vijf series (14 programma's). Voor zover het wijkcontract, in het beste geval, een dertigtal woningen moet opleveren, is de productie van 50 woningen momenteel goed voor het dubbele van de gemiddelde woningproductie (23) tussen 2007 en 2014.

¹⁵⁴ Het impliciete tempo is vier wijkcontracten per jaar.

¹⁵⁵ Vroeger golden de gemeenten als passieve actoren binnen het GHP door grond ter beschikking te stellen van de BGHM.

In onze gesprekken werden er voorts vraagtekens geplaatst bij de vastlegging van kwantitatieve doelstellingen op het vlak van huisvesting. Dit wordt soms gezien als niet in overeenstemming met de realiteit van de buurt of lijkt bewoners of lokale actoren te verrassen.

Wij zijn van mening dat deze aanpak om twee essentiële redenen gehandhaafd moet worden:

- de woningbouwproductie blijft een moeilijke oefening in het BHG en er kon aangetoond worden dat de productie van 'toegankelijke' woningen zonder inspanningen van de overheid verre van een prioriteit vormt in de werking van de Brusselse woningmarkt.
- de demografische dynamiek in Brussel blijft aanhouden en pleit eveneens voor een behoud van de inspanningen om woningen te produceren, in het bijzonder woningen van een bepaald type dat de markt niet gemakkelijk produceert.

Zoals hogerop al gezegd moet er plaats worden ingeruimd voor innovatie en dat eventueel in de vorm van de productie van op termijn aanpasbare woningen, woningen voor grote gezinnen of voor alleenstaande of eenoudergezinnen, om tegemoet te komen aan de behoeften die het gevolg zijn van bepaalde sociologische tendensen die zich in Brussel sterk doen gevoelen.

Om de vastgelegde doelstellingen te bereiken, is het dan ook raadzaam om de woningproductie proportioneel (volgens het toegewezen budget) toe te wijzen aan de verschillende instrumenten voor stadsvernieuwing (met inbegrip van de SVC), waarbij ook rekening wordt gehouden met de territoriale context: indien bepaalde wijkcontracten deel uitmaken van een ambitieuze context voor woningproductie in naburige of nabijgelegen wijken, kunnen er compensatiebeginselen worden toegepast.

De verwezenlijking van de kwantitatieve doelstellingen van de Alliantie Wonen berust eveneens op het vermogen van de gemeenten om partnerschappen aan te gaan met de Brusselse (BGHM, Citydev, ...) en de privéoperatoren. Momenteel is het tempo waarmee er woningen gerealiseerd worden van het type 'deel 2', die sinds 2016 het voorwerp van investeringsactiviteiten uitmaken, nog steeds relatief laag. Het zou interessant zijn om een begeleidingsmethode te vinden die het gemakkelijker maakt om een middelgrote woning te bouwen, die het resultaat vormt van een samenwerking tussen de gemeente, de openbare huisvestingsoperatoren en de particuliere sector.

Wat de uitzonderingen betreft, deze kunnen voortkomen uit de bijzondere realiteit van een wijk waar de openbare ruimte, of zelfs een structurerend infrastructuurproject, voor een andere verdeling van de inspanningen pleit. In deze specifieke gevallen zou de gemeente, in nauwe samenwerking met de Brusselse huisvestingsmaatschappijen (BGHM, Citydev, Woningfonds, enz.), compensatieprincipes kunnen voorstellen om elders huisvesting te voorzien.

Grotere mobilisatie van sectorale subsidies

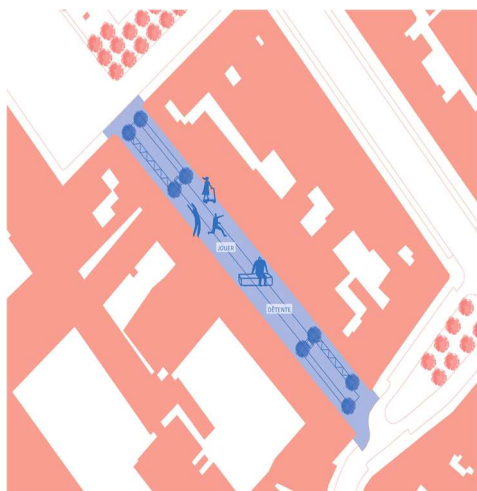
Het in het kader van de wijkcontracten waargenomen hefboomeffect zou versterkt kunnen worden door meer gebruik te maken van sectorale subsidies (SB pijler 1, sportinfrastructuur, energie- en milieusubsidies, enz.) waarvan de thema's binnen het hulpmiddel besproken worden.

De door de ordonnantie teweeggebrachte evolutie op het gebied van de investeringsactiviteiten moet het mogelijk maken om de uit te voeren infrastructuur beter te oriënteren, alles beter af

te stemmen op de woningproductie en beter te anticiperen op de onderhoudskosten op middellange en lange termijn. Deze ontwikkeling zal de uitvoering van de acties complexer maken en pleit bijgevolg voor een versterking van de technische competenties op het vlak van de projectteams in de gemeenten en qua ondersteuning door de DSV.

3. Een gemeenschappelijk referentiekader delen en valoriseren om inzicht te krijgen in de openbare ruimte

Verscheidene actoren benadrukten zowel de noodzaak om de inspanningen voort te zetten, die er door de WC geleverd worden op het vlak van de openbare ruimte, als om voor een ruimer begrip van dit concept te zorgen. De gids voor de Brusselse openbare ruimten¹⁵⁶ die in 2017 gepubliceerd werd, kan als voorbeeld en hulpmiddel dienen voor een dergelijke benadering met betrekking tot het delen en uitbouwen van een gemeenschappelijke taal.



Een tweede deel over goede praktijken die in de WC waargenomen werden en de specifieke kenmerken van de ruimten die we in de eerste kroon aantreffen, zou een nuttige verrijking kunnen vormen van de toolbox van de gemeenten en de studiebureaus.

Bij de volgende ontmoetingen met de projectleiders zou de inhoud van deze gids het voorwerp kunnen uitmaken van een debat, een opleiding en een vraagstelling over de beste middelen om de toepassing ervan te verzekeren in het kader van de WC alsook de toe-eigening ervan in het kader van de participatie- en onderhandelingsmomenten met de inwoners en de verkozenen. Voor deze verspreiding/toe-eigening zou een relatief bescheiden budget kunnen worden voorzien.

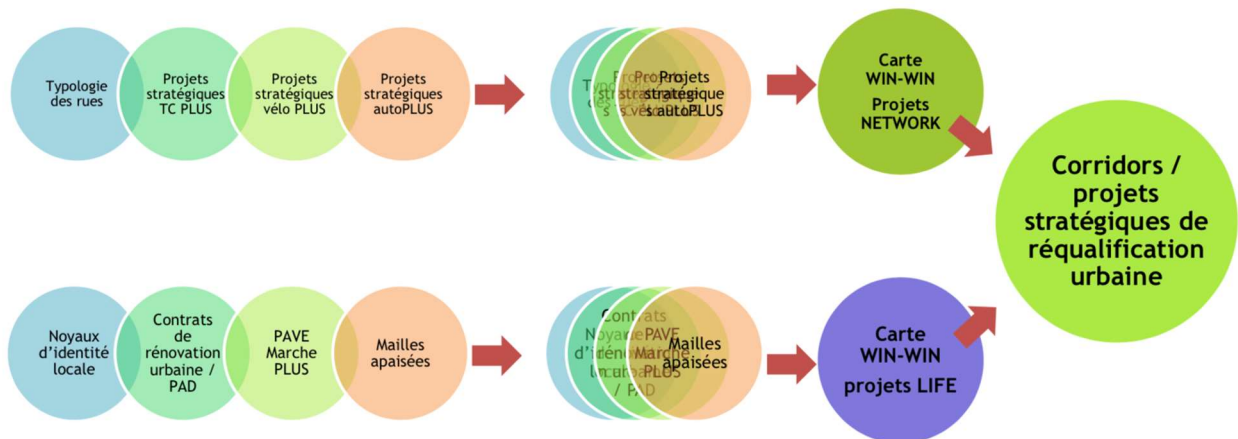
4. De mobiliteitsinspanningen afstemmen op de grootorde van de lokale uitdagingen.

Deze aanbeveling is in hoofdzaak gericht op de component 'openbare ruimte' van de WC/DWC. Het is de bedoeling de inspanningen op het vlak van mobiliteit, die grote infrastructuurwerken met zich meebrengen, uit te breiden tot andere instrumenten en met name de SVC waarmee er op grotere schaal werk gemaakt kan worden van de verbindingen tussen wijken en gemeenten en de mobiliteitsstromen.

Dit zou tot gevolg hebben dat de inspanningen van de WC/DWC toegespitst worden op de door te voeren aanpassingen in termen van openbare ruimte met het oog op de zachte mobiliteit, de actieve vervoersmodi en het comfort van de zwakste gebruikers. Het is een opening naar een vorm van hiërarchisering van de te verrichten investeringen in het kader van de WC/DWC: focus van de investeringen op lokale mobiliteits- en inrichtingsproblemen via de WC/DWC, netwerken tussen wijken via de SVC. Op die manier zouden de gemeentelijke actoren ook beter kunnen worden begeleid om voor een zekere samenhang in de gedane investeringen te zorgen, zowel wat betreft de taal als wat betreft de hiërarchisering van de wegen.

¹⁵⁶ <http://www.publicspace.brussels/>

Dit voorstel zou kunnen worden ingepast in het streven dat door Brussel Mobiliteit verwoord werd tijdens ons gesprek om te werken met rustigere mazen en met toegankelijkheidsplannen voor de weg en de openbare ruimte (PAVE). In het volgende schema dat we van Brussel Mobiliteit overgenomen hebben, vinden we deze tweelaagse verbinding terug, die we ten stelligste kunnen aanbevelen:



Good Network Workshop - Presentatie van 31.05¹⁵⁷

Er zou een hefboomeffect met aanvullende sectorspecifieke subsidies voor 'mobiliteit' en 'parkeren' geanalyseerd kunnen worden.

De parkeerproblematiek komt in het evaluatieverslag echter niet specifiek aan de orde. Zoals vaak het geval is bij stadsvernieuwing en meer in het algemeen bij het voeren van een stadsbeleid, is dit een factor waarop de actoren relatief van mening kunnen verschillen, zoals blijkt uit de participatieve aanpak in bepaalde wijken. Bij de ordonnantie van 2016¹⁵⁸ werd opnieuw een compensatieprincipe voor geschrapte parkeerplaatsen ingevoerd: voor elke parkeerplaats die er geschrapt werd, zou er een nieuwe gecreëerd worden. Zonder op de inhoud van deze maatregel in te gaan, zijn wij van oordeel dat het wijkcontract een geschikt instrument vormt om de parkeerkwestie te optimaliseren in functie van het project te optimaliseren en om met name de zachte mobiliteit en de 'rustigere' mazen te bevorderen. Om deze geschiktheid te verifiëren, zou een specifiek deel van de milieueffectbeoordeling betrekking kunnen hebben op het effect van parkeermaatregelen op de actieve of zachte mobiliteitsdoelstellingen.

5. Vernieuwing van het verband tussen de DWC en de handelsproblematiek

Zoals we aantoonde, hebben de WC weinig geïnvesteerd in de ontwikkeling van economische activiteiten in het algemeen en commerciële activiteiten in het bijzonder. Het commerciële aanbod draagt echter bij tot het imago en de dynamiek van de wijk en geldt als drijvende kracht achter de stadsvernieuwing. Het verband tussen de wijkcontracten en de actie van Atrium moet dus opnieuw worden bekeken. Net als andere regionale operatoren wordt Atrium meer stroomopwaarts bij de voorbereiding van de programma's betrokken. Om deze deelname gestalte te geven en uitgaande van de vaststelling dat lokale handelaars niet gemakkelijk deelnemen aan participatieve processen, zou een werkpiste erin kunnen bestaan om

¹⁵⁷ <http://goodmove.brussels/nl/beleidslijnen/>

¹⁵⁸ Ordonnantie houdende organisatie van de stedelijke herwaardering van 6 oktober 2016, art. 2

projecthouders voor te stellen een of twee specifieke bijeenkomsten aan de commerciële kwestie te wijden.

Deze bijeenkomsten zouden door Atrium gefaciliteerd kunnen worden om het volgende voor te stellen:

- enerzijds de mogelijke acties in het kader van de respectieve wijk en op basis van de gestelde diagnose;
- anderzijds de beperkingen en opportuniteiten die met deze acties verband houden. Sommige daarvan, zoals de renovatie van uithangborden of commerciële gevels, houden in het bijzonder verband met administratieve termijnen en stedenbouwkundige beperkingen waarmee rekening moet worden gehouden om goed te weten wat er op korte of langere termijn verwacht kan worden.



Meer in het algemeen zouden deze specifiek aan commerciële kwesties gewijde participatiemomenten het debat over nieuwe soorten economische of handelsgerelateerde maatregelen kunnen openen. In sommige wijken lijkt de terbeschikkingstelling van ruimten voor tijdelijke winkels of pop-upstores op dit moment veelbelovend. Het is echter een concept dat niet is aangepast aan de realiteit van alle wijken. Hierbij dient opgemerkt dat deze doelstelling ook in de in aanmerking komende pijlers van de SVC verduidelijkt werd met betrekking tot de economische heropleving (artikel 16 van het

SVC-besluit).

6. Versterking van de ondersteunende rol van de DSV/BSO

Met haar geconsolideerde expertise uit verschillende programma's zou de rol van de DSV als expertisecentrum in de loop van de komende jaren nog versterkt kunnen worden. Afgezien van enkele hieronder genoemde instrumenten die ze zou kunnen ontwikkelen, is het als partner dat ze nu rond de tafel verschijnt bij het bepalen en implementeren van de WC/DWC. Haar samenwerking met de andere afdelingen van het gewest wordt vandaag al erkend en gewaardeerd. Dat geldt ook voor de door haar geboden administratieve ondersteuning. Voor sommige actoren is het deze technische ondersteuning die verder uitgebouwd moet worden, niet het controleaspect dat als overdreven nauwkeurig wordt ervaren. Hoewel deze opmerkingen niet nieuw zijn, openen ze mogelijk wel de deur naar drie ontwikkelingen:

- de invoering van zelfcontroleprocessen op basis van het beginsel van het vertrouwen dat de DSV aan de plaatselijke actoren schenkt: de twee interventieniveaus hebben in de praktijk dezelfde doelstellingen van doeltreffendheid en efficiëntie voor ogen en zouden zich in de meeste gevallen waarin er sprake is van 'normaal' functionerende

projecten, kunnen beperken tot eenvoudige controleprocedures, terwijl de complexere dossiers aan een grondiger toezicht worden onderworpen¹⁵⁹;

- de ontwikkeling van technische vaardigheden die eigen zijn aan wijkcontracten: de DSV moet lokale actoren kunnen ondersteunen bij de ontwikkeling van technische projecten, met name door de innovatie en participatie te ondersteunen die in wijkcontracten worden bepleit. Tijdens de werkgroepen gaven sommige gemeenten aan dat ze geen verhaal hadden bij de uitvoering van projecten die aan strenge milieunormen, enz. moesten voldoen. De DSV moet technische ondersteuning kunnen bieden om gemeenten te stimuleren dit soort van projecten uit te werken. Gemeenten moeten zich echter ook bijscholen in de technologische innovaties/ontwikkelingen die de komende jaren de norm zullen worden (bv. passiefbouw, SMART-technologieën);
- versterking van de DSV als hulpbronnencentrum, als plaats voor het samenbrengen en uitwisselen van goede praktijken en als instrument voor synergie met andere regionale actoren. De te ontwikkelen middelen omvatten onder meer technische fiches met betrekking tot bepaalde terugkerende problemen (overheidsopdrachten, annuleringen van vastleggingen, technische normen), een toezicht op goede praktijken op het vlak van dossierbeheer en een intensivering van de ontmoetingsmomenten.

7. Gebruikmaken van de competenties van de actoren

Deze aanbeveling geldt als aanvulling op de vorige. De competenties die projectleiders op regionaal en lokaal niveau ontwikkeld hebben, zijn waardevol, zowel door hun diversiteit als door hun pragmatisme. Het beheer van een wijkcontract betekent geconfronteerd worden met talrijke, elkaar overlappende en opeenvolgende besluitvormings-, controle-, evaluatie- en beheersprocessen. Het betekent ook de ontwikkeling van een transversale en systemische werkcultuur, in het bijzonder binnen de gemeentelijke diensten.

Om deze basis van competenties niet te verliezen, kunnen er diverse acties ondernomen worden:

- het opstellen van een gids van goede praktijken en vaak voorkomende fouten;
- de samenstelling van een pool aan middelen die gemobiliseerd kunnen worden om bepaalde soorten problemen aan te pakken op grond van een ad-hoc expertise;
- de systematisering van een systeem voor de overdracht van bestanden tussen personen of tussen teams;
- het gebruik van monitoringinstrumenten en een zelfevaluatieproces bij de afsluiting van de WC/DWC, eventueel georganiseerd in samenwerking met de wijkcommissie;
- het scheppen van werkomstandigheden op lange termijn, bijvoorbeeld in de vorm van partnerschapsovereenkomsten tussen het BHG en de gemeenten, om de werkgelegenheid niet te verzwakken en uitsluitend te koppelen aan de duur van de uitvoering van de wijkcontracten. Personeelsleden die zonder project niet langer onder een DWC in een gemeente zouden vallen, zouden in een ander team 'opgevist' kunnen worden of door de DSV naar een ander team 'overgeheveld' kunnen worden, volgens nog te verfijnen mechanismen, zoals bijvoorbeeld een pool van mobiele middelen binnen de DSV. Wij zijn van mening dat als de gemeenten kunnen steunen op een team dat reeds vertrouwd is met bepaalde procedures en uitvoeringsmethoden, de

¹⁵⁹ Deze controles moeten worden uitgevoerd op basis van een risicoanalyse en een gepaste steekproef.

wijkcontracten doeltreffender en efficiënter zullen worden, aangezien de lokale kennis wordt verworven in het jaar waarin de programma's worden voorbereid.

- de organisatie van opleidingen (programmabeheer, projectbeheer, kennis van de regelgeving (OSH, overheidsopdrachten, subsidiebeheer, enz.) ten behoeve van nieuwe projectleiders of DWC-coördinatoren vanaf de ontwikkelingsfase of elke nieuwe indienstneming van een persoon op het vlak van Stadsvernieuwing.

8. Integratie van de ex ante risicoanalyse

De workshops en interviews toonden aan dat de voorbereidingsfase van de WC/DWC, die zowel zeer tijdrovend als zeer creatief bleek, een bron van innovatie maar ook van onzekerheid vormde. Sommige projecten worden, ondanks de bestaande kennisgevings- en informatieprocedures, te lichtzinnig vastgelegd en zonder grondige analyse van alle risico's uitgevoerd. Dat is met name het geval wanneer de grond- of eigendomscontrole niet gewaarborgd is, of wanneer een regionale of federale operator moeilijk te mobiliseren is - typisch voor grote infrastructuurwerken op het gebied van mobiliteit. Dat is ook op kleinere schaal het geval, wanneer een opleidingsoperator niet door de regionale operator erkend wordt of wanneer een op bedrijven gerichte activiteit onvoldoende rekening houdt met administratieve of politieke beperkingen.

Om beter op deze problemen te kunnen anticiperen, zou een risicobeoordelingsinstrument kunnen worden ingevoerd ter identificatie van de succesvoorwaarden en risicogebieden voor elk weerhouden project. Desgevallend zou het programma snel, globaal en per onderdeel geanalyseerd kunnen worden op zijn gevoeligheid voor bepaalde onzekerheden en zouden de te formuleren antwoorden en de tijdstippen waarop deze onzekerheden weggenomen moeten worden, gepland kunnen worden. Een dergelijk instrument zou gevoed worden door de betrokken regionale actoren op het moment dat zij hun mening geven - wat standpunten zoals "wij werden te laat gewaarschuwd" zou vermijden. Zo'n instrument zou een voorlopige planning kunnen omvatten in de vorm van een GANTT-diagram dat anticipeert op de overlappende fasen en de overgangsmomenten tussen de verschillende werken (of de planningsconflicten). Ten slotte stelt een dergelijk instrument de gemeente en haar verkozenen ook in staat om de risico's te meten van het proces waarbij ze betrokken zijn. De bedoeling van deze aanbeveling is niet om de ontwikkelingsfase te verlengen, maar de inhoud ervan te versterken.

Deze aanbeveling sluit aan bij de gedachte dat projectleiders ook de functie van programmeur vervullen, een stedenbouwkundig beroep dat almaar aan belang wint, naarmate de complexiteit van de projecten toeneemt. De programmeur in kwestie zou een wijkprogrammeur zijn.

9. Ontwikkelen van een prognose-instrument voor het kostenbeheer (ex post)

In diezelfde beheerslogica en altijd om de gevolgen van het in het wijkcontract voorgestelde programma te verduidelijken, zou gedacht kunnen worden aan een voorlopig instrument voor het beheer van de kosten die met de WC/DWC gepaard zullen gaan, eenmaal de acties uitgevoerd werden. Dit moet een eenvoudig instrument zijn dat gebaseerd is op realistische indicatoren: de kosten voor het onderhoud van de gecreëerde of verbeterde openbare ruimte (per m², de kosten voor het beheer en het onderhoud van een groene ruimte (per m²), de kosten voor het beheer door de gemeente van de gebouwde wooneenheden (per eenheid of per m²), de personeelskosten van een sociaaleconomisch ontwikkelingsproject, de kosten voor het onderhoud van een bepaald type infrastructuur, enz. Het gaat in feite om de versterking,

bevordering en uitbreiding van het huidige plan voor het beheer van de vastgoedacties tot andere soorten activiteiten in het kader van de WC/DWC.

Naast een objectivering van de financiële gevolgen van een WC/DWC zal het instrument bijdragen tot het kwantificeren van de kosten van de ontwikkeling en de absorptie van de demografische groei van de gemeente of de wijk. Het zou trendmatig kunnen worden vergeleken met de inkomsten uit de gemeentebelastingen of, meer in het algemeen, met de aantrekkelijkheid van de wijk.

Bovendien moet het instrument voor elk type project en altijd op een eenvoudige manier een lijst bevatten van partners die gemobiliseerd kunnen worden om, onder bepaalde voorwaarden, de verwachte kosten te delen of te dragen, zoals bijvoorbeeld het geval is voor de kinderopvang via specifieke overeenkomsten met de ONE.

10. Terbeschikkingstelling van de voorafgaande gegevens

De volgende aanbeveling heeft betrekking op het verzamelen en beschikbaar stellen van gegevens, zowel in de uitwerkingsfase als tijdens het stedelijke herwaarderingsproces.

Enerzijds moeten de gegevensverzamelingswerkzaamheden van het studie bureau tijdens de uitwerkingsfase vergemakkelijkt worden. De tijd die momenteel aan deze taak besteed wordt in jaar 0 is 2 maanden, waardoor de tijd voor de diagnostische fase (die nochtans van cruciaal belang is in de uitwerkingsfase) teruggebracht wordt tot 8 maanden (2 maanden voor het verzamelen van de gegevens, 1 maand voor de diagnostische fase, 2 maanden voor de uitvoering, 3 maanden voor de openbare enquêteprocedure, de commissie, enz.)¹⁶⁰. Het is niet alleen een tijdrovend aspect, maar het belang ervan wordt ook in vraag gesteld door degenen die betrokken zijn bij de wijkcontracten, aangezien de metrische en andere gegevens maar zelden worden gebruikt bij de uitwerking van de activiteiten. Om de werking van het huidige gegevensverzamelingsstelsel te optimaliseren, moet een partnerschap ontwikkeld worden met de regionale actoren die over een deel van deze gegevens beschikken (Perspective.brussels, waarvan de dienst 'territoriale kennis' een diagnose zou kunnen stellen). Deze actoren zouden dan kunnen interveniëren op het moment van de kennisgeving van de subsidieerbare perimeter aan de gemeenten door hen systematisch deze gegevens te verstrekken, in het kader van een prediagnose die gemeenschappelijk is voor de betrokken wijken. Daartoe zou de Brusselse regering Perspective.brussels kunnen opdragen om fase 1 van het programma uit te voeren (*verstrekken van statistische gegevens binnen een termijn van twee maanden na vastlegging van de grenzen van de perimeters door de BHR*).

Anderzijds is het wijkcontract het oudste herwaarderingsinstrument van het Brussels Gewest. Sinds 1993 hebben 80 wijkcontracten en duurzame wijkcontracten elkaar opgevolgd met een gemeenschappelijk doel, namelijk de herwaardering van de kwetsbare buurten van het Brussels grondgebied. Elk afgesloten wijkcontract is een kwalitatieve en kwantitatieve bron voor de volgende wijkcontracten. Naar onze mening moeten deze gegevens systematisch worden verzameld en gedeeld om:

- doeltreffende programma's en benaderingen vast te stellen en de toegevoegde waarde van het instrument in het stedelijke herwaarderingsbeleid te objectiveren, met name aan de hand van sleutelindicatoren;

¹⁶⁰ De OSH van 2016 houdt voortaan rekening met een termijn van 10 maanden plus verlofperioden, wat neerkomt op een termijn van 12 maanden, wat een verbetering betekent voor de periode van de diagnose en de projectuitvoering.

- een aantal aanwijzingen aan te reiken met betrekking tot de nieuwe wijkcontracten, niet alleen in termen van kosten, maar ook op het vlak van innovatie. Door gebruik te maken van de ervaring die met eerdere wijkcontracten opgedaan werd, neemt de kans op succes van de uitgevoerde activiteiten toe.

Daartoe moet een niet-exhaustieve lijst van relevante gegevens voor systematische verzameling worden geselecteerd. De voorafgaande identificatie van deze gegevens maakt het mogelijk de verzameltijd te rationaliseren. In dat verband zou het opportuun zijn om een versterkt partnerschap te ontwikkelen met de actoren op het terrein die bij de wijkcontracten betrokken zijn en met name de gemeenten.

11. Een ruimte van kennis en delen rond participatie creëren

Zoals eerder al benadrukt werd, is het 'wijkcontract'-instrument het eerste instrument dat participatie als structurerend element van de eigen werking implementeert. Onze ontmoetingen met de actoren op het terrein bevestigen dat:

- de participatie een voorwaarde vormt voor het welslagen van een wijkcontract;
- hoe meer een gemeente participeert, hoe sneller en doeltreffender de participatieve aanpak wordt.

Op dit moment stellen we echter vast dat er tussen de studiebureaus, de gemeenten en het Gewest te weinig uitwisseling van informatie plaatsvindt over bestaande en bewezen participatiepraktijken en -instrumenten. Veel van de bevraagde actoren uitten de wens om over praktische informatie te beschikken met betrekking tot de manier waarop een effectief participatieproces georganiseerd kan worden en over de manier waarop zij hun respectieve ervaringen kunnen uitwisselen.

Vandaar dat wij ervoor pleiten om een ruimte te creëren voor de identificatie van goede praktijken op het gebied van participatie, met een coördinatie op gewestelijk niveau en gevoed door alle gemeenten en studiebureaus die deelnemen aan een wijkcontract. Twee kanalen zouden daarbij de voorkeur moeten genieten:

- een gedematerialiseerde ruimte zoals een databank van de verschillende participatie-instrumenten die al in het kader van de verschillende wijkcontracten werden uitgetest, de uitvoeringskosten die ermee gepaard gaan, de gemeten effecten ervan en een contactpersoon binnen de begunstigde gemeente. Binnen de DSV werd al een eerste databankmodel gecreëerd dat als voorbeeld zou kunnen dienen;
- een fysieke ruimte, geconcretiseerd door ontmoetingsmomenten gedurende welke de organisatoren van de participatie (gemeenten, studiebureaus, in participatie gespecialiseerde bureaus) hun respectieve praktijken zouden kunnen uitwisselen. De huidige bijeenkomsten van de projectleiders zouden een bevoorrechte plaats kunnen vormen om deze uitwisselingen te organiseren.

12. De dynamiek van het participatieproces versterken gedurende de hele levenscyclus van het wijkcontract

Hoewel het participatieproces dat eigen is aan het wijkcontract door de actoren op het terrein als een toegevoegde waarde wordt beschouwd, is het zonder meer duidelijk dat er ruimte is voor verbetering. In dit verslag werden er verschillende beperkingen geïdentificeerd en wij bevelen ter zake de volgende acties aan:

- Aanzetten tot de implementatie van een benadering die de regelgevingsaanpak aanvult door specifieke budgetten ter beschikking te stellen;

- Zorgen voor de continuïteit van de participatieprocedures, en met name de overdracht van informatie, waarmee tijdens de uitwerkingsfase een begin werd gemaakt, door de actoren op het terrein bewust te maken van het belang van de overdracht van informatie tussen het studiebureau dat zijn werkzaamheden op het einde van jaar 0 afsluit en de projectleider die aan het begin van jaar 1 zijn functie opneemt. Deze praktijk is in de meeste (D)WC een goede praktijk geworden;
- De gemeenten er bewust van maken dat ze er goed aan doen om een studiebureau te kiezen, dat op een specifieke expertise kan bogen met betrekking tot participatieve benaderingen;
- De gemeenten aanmoedigen om door te gaan met de implementatie van een dynamisch participatief proces dat de mobilisatie van de burgers bevordert door middel van overlegmomenten die hun actieve betrokkenheid garanderen. Buiten de inherente duur van het wijkcontractproces wordt immers vastgesteld dat het participatieproces sneller uitgeput raakt, wanneer de inspraakactiviteiten zich beperken tot overleg- en/of informatiemomenten, waardoor er weinig ruimte overblijft voor co-constructie tussen de experts en het wijkpubliek;
- De gemeenten de financiële middelen ter beschikking stellen die nodig zijn voor de bevordering van de acties die in het kader van de wijkcontracten ondernomen worden. Bijvoorbeeld het opzetten van acties om te leren hoe je de gecreëerde openbare ruimten toe-eigent, hoe je opgetrokken passiefwoningen correct gebruikt, enz.

Een deel van de middelen (gewestelijke subsidie) voor “het beleid ter ondersteuning van de wijkcontracten” zou besteed kunnen worden aan deze dynamische versterking van de burgerparticipatie.

13. Lokale actoren - met name de verkozen vertegenwoordigers - voorbereiden op de uitdagingen van het wijkcontract

Deze aanbeveling is met name gebaseerd op de werkzaamheden van de workshop over goed bestuur, waarin wordt gewezen op het belang van het betrekken van verkozen vertegenwoordigers bij het proces van het opstellen en uitvoeren van de wijkcontracten. Aangezien de thema's van de WC/DWC transversaal zijn, pleiten ze voor een beheer van de materie, op lokaal niveau, door de burgemeester of de eerste schepen.

De WC/DWC-methodologie pleit er ook voor om ervoor te zorgen dat de verkozen vertegenwoordiger en de verantwoordelijke technici de uitdagingen begrijpen die gepaard gaan met de participatie en het gecoördineerde beheer van de compromissen die stroomopwaarts en stroomafwaarts van op regionaal niveau genomen besluiten worden gesloten. Het werk dat er op het vlak van interactie geleverd moet worden, is veeleisend en continu. Er zijn immers voortdurend actualiseringen nodig, of het nu gaat om informatie, communicatiekanalen of realisaties en hinderpalen voor realisaties.

Zoals blijkt uit andere aanbevelingen die hierboven geformuleerd werden, moeten de lokale verkozenen evenals de ambtenaren kunnen vertrouwen op gemoderniseerde beheersinstrumenten om in een vroeg stadium inzicht te krijgen in de gevolgen van het proces waarbij ze betrokken zijn; om onderweg de gevolgen te begrijpen van de WC, bijvoorbeeld op het gebied van parkeren, handel, mobiliteit en veiligheid; en om in een later stadium te anticiperen op de financiële en menselijke consequenties van de verwezenlijkingen, eenmaal deze voltooid werden. De WC/DWC zijn een expliciet en dynamisch instrument om de groei en transformatie van Brussel in goede banen te leiden. Ze vormen dan ook een onthullende factor die ongetwijfeld sneller werkt dan andere beleidsmaatregelen en die duidelijk maakt dat deze

groei en transformatie niet alleen een bron zijn van kosten en verplichtingen voor de gemeente, maar ook een bron van kansen die de lokale verkozenen moeten aangrijpen om de ontwikkeling van hun wijken te begeleiden in plaats van deze enkel lijdzaam te ondergaan.

Met de door de ordonnantie van 2016 georganiseerde uitbreiding, waarbij met name de SVC aan de DWC worden toegevoegd als instrument voor de transformatie van het grondgebied, zijn wij van mening dat het nu van essentieel belang is voor de gemeenten om een gestructureerde dienst voor subsidiebeheer op te zetten, naar het voorbeeld van de aanbeveling die geformuleerd werd door de werkgroep Subsidies (zie hoofdstuk 6 van het verslag). Deze dienst, die thematisch of idealiter geïntegreerd en gecentraliseerd georganiseerd kan worden, moet rechtstreeks onder de burgemeester of de eerste schepen ressorteren, kwestie van ervoor te zorgen dat de diensten binnen de gemeente in de benodigde mate gemobiliseerd kunnen worden en dat de dienst binnen het college kan rekenen op een aandachtig en invloedrijk oor. Het bovengenoemde verslag is een interessante bron om deze aanbeveling uitgebreider te onderbouwen in termen van noodzakelijke vaardigheden en financiële middelen om te investeren.

14. Een 'duurzaamheidsnorm' in de wijkcontracten implementeren

Het instrument van de wijkcontracten, dat een innovatief instrument is, heeft ervoor gekozen duurzaamheidscriteria in te voeren door strikte normen op te leggen vanaf de goedkeuring van de ordonnantie houdende organisatie van de stedelijke herwaardering. Het leefmilieu en de sociaaleconomische ontwikkeling zijn thema's die vandaag systematisch aan bod komen in elke nieuwe aanpak die verband houdt met de wijkcontracten.

Eerder in dit rapport benadrukten we echter ook het belang voor het DWC-instrument om - op lange termijn - de evolutie van het duurzame karakter van de begunstigde buurten te kunnen meten, beheeren en opvolgen. Met dat doel voor ogen pleiten we voor de identificatie van een gedeeld referentiekader dat gebruikt zou worden in elk nieuw wijkcontract om:

- de gemeenten richtsnoeren aan te reiken voorafgaand aan de uitwerkingsfase;
- de aard van het wijkcontract vanaf de implementatiefase te evalueren.

In dit verband herinneren we eraan dat Leefmilieu Brussel dit jaar zijn referentiekader voor duurzame wijken zal publiceren, dat interessant kan blijken om in toekomstige wijkcontracten te gebruiken. Dit nieuwe instrument, dat bestaat uit negen thema's die de duurzame ontwikkeling weerspiegelen, zal als een bron van inspiratie gelden voor de gemeenten en moet het mogelijk maken om het 'duurzame' karakter van een wijk *achteraf* te evalueren. Brussel Stedenbouw en Erfgoed zal contact moeten opnemen met het BIM om de mogelijkheid van een structureel partnerschap in het kader van wijkcontracten te onderzoeken¹⁶¹.

Daarnaast dient te worden opgemerkt dat de nieuwe ordonnantie van 2016 in toepassing van een Europese richtlijn de verplichting invoert om een effectenrapport op te stellen voor elk wijkcontractproject dat een aanzienlijke impact kan hebben op het leefmilieu. Dit rapport, dat opgesteld wordt door een externe beoordelaar, vormt al een eerste stap in de objectivering van de getroffen duurzaamheidsmaatregelen en kan een meer gestructureerd instrument vormen voor de monitoring van de effecten van het DWC op het leefmilieu.

15. Integratie van de genderdimensie in de filosofie van de wijkprogramma's

¹⁶¹ Het nieuwe duurzame wijkcontract Wiels wordt momenteel gebruikt als testwijk.

De expertengroep (EG-S-MS) van de Raad van Europa definieert gendermainstreaming als: *"het (re)organiseren, verbeteren, ontwikkelen en evalueren van beleidsprocessen op zo'n manier dat het perspectief van gendergelijkheid wordt geïntegreerd in alle beleidsdomeinen en op alle beleidsniveaus door de actoren die normaal dat beleid maken."*

Als instrument voor sociale innovatie kan het wijkcontract bijdragen tot een versterking van de gendergelijkheid binnen de Brusselse gemeenten door de genderdimensie erin op te nemen.

De gelijkheid van mannen en vrouwen kan immers via de verschillende componenten worden bewerkstelligd (niet-limitatieve lijst):

- huisvesting: door de bouw van aangepaste woningen voor eenoudergezinnen te bevorderen;
- infrastructuur: door het gebruik van lokalen en andere infrastructuur voor vrouwen te bevorderen of door nieuwe 'kinderopvang'-ruimten te ontwikkelen;
- openbare ruimten: door te werken aan de veiligheid in de openbare ruimten;
- sociaaleconomisch: door de ontwikkeling van specifieke sociaaleconomische maatregelen aan te moedigen die het voor vrouwen uit eenzelfde buurt mogelijk maken om elkaar te ontmoeten en zaken met elkaar te delen.