

Een uitdaging voor elke stad of gemeente

Hoe efficiënt is uw centrumbeheer?

Hans Desmyttere

afdelingshoofd sociaal-economisch beleid

WES

Steden en gemeenten dienen er steeds – onafhankelijk van hun grootte – voor te zorgen dat de aantrekkingskracht van hun centrum of centra op inwoners, handelaars, bedrijven en bezoekers op zijn minst behouden blijft en bij voorkeur versterkt wordt. Efficiënt centrumbeheer leidt tot een verbeterde economische en sociale leefbaarheid van de centra. Op zich is dit een moeilijke evenwichtsoefening die van een hele reeks factoren afhangt, zoals winkelaanbod, bereikbaarheid, inrichting van het openbaar domein, veiligheid, promotie, ...

Dit artikel gaat achtereenvolgens dieper in op de voornaamste doelstellingen van centrumbeheer, de diverse fasen van de beleidscyclus die daarmee gepaard gaan, en het meetinstrument dat door WES in opdracht van de provincie West-Vlaanderen werd ontwikkeld ter beoordeling van het beheer van een centrum of kern van een stad of gemeente.



© Jean Godecharle

Definitie en doelstellingen van centrumbeheer

In de literatuur worden verschillende omschrijvingen gegeven van centrumbeheer. Meestal komt het neer op ‘een structureel samenwerkingsverband van publieke en private partijen in een binnenstad of in een centrum of kern van een gemeente om de aantrekkingskracht en het economisch functioneren van dit centrum of die kern te versterken’. Daarnaast wordt ook een verbetering van de leefbaarheid van de binnenstad of het centrum van de gemeente als doel vooropgezet.

De activiteiten of inhoudelijke hoofddoelstellingen van centrumbeheer zijn met

andere woorden ruim en steunen op twee pijlers, namelijk het versterken van de economische ontwikkeling, enerzijds, en het versterken van de leefbaarheid in de binnenstad of kern van de gemeente, anderzijds (zie figuur 1).

Deze hoofddoelstellingen vertalen zich in een aantal subdoelstellingen. Hierbij wordt meestal de nadruk gelegd op het stimuleren van de handel in het centrum of de kern.

Andere subdoelstellingen zijn het bevorderen van de horeca, het stimuleren van toerisme en recreatie, het aantrekkelijker maken van het wonen in het centrum, het bevorderen van de mobiliteit en de verkeersveiligheid in het centrum en het bevorderen van de aantrekkelijkheid van de openbare ruimte. De doelstellingen kunnen verder geconcretiseerd worden door het formuleren van prioriteiten en concrete acties en projecten (bijvoorbeeld: oplossingen zoeken voor de leegstand in het centrum, aantrekken van nieuwe winkels of horecazaken, verbeteren van het openbaar domein en de beeldkwaliteit, bevorderen van bereikbaarheid en parkeren, ...).

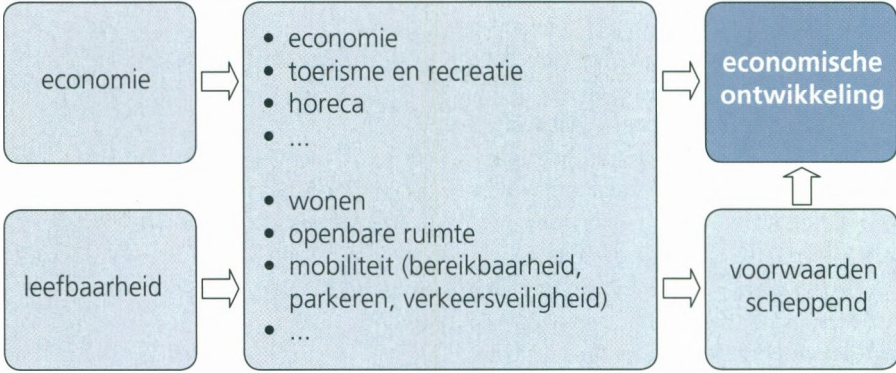
Naast bovengenoemde inhoudelijke doelstellingen, kent centrumbeheer ook

organisatorische of procesgerichte doelstellingen. Tot de organisatorische doelstellingen rekenen we het professioneel aanpakken van het beheer van een stad of gemeente, waarbij men een strategie en visie ontwikkelt voor dit centrum, en waarbij men werkt aan gezamenlijke en samenhangende doelstellingen, enerzijds, en het bevorderen van de communicatie, het overleg en de samenwerking tussen de diverse actoren in het centrum van de gemeente, anderzijds. Deze organisatorische doelstellingen blijken in de praktijk vaak even belangrijk te zijn als de inhoudelijke doelstellingen van centrumbeheer.

Er zijn **diverse vormen van management van het centrum van een stad of gemeente:** met of zonder centrummanager, in de vorm van een organisatie of als regulier overleg, informeel of formeel, breed of smal van opzet, beleids- of uitvoeringsgericht. Iedere gemeente maakt zelf haar keuze in verband met centrumbeheer. Het opzetten van een centrumbeheer vraagt immers om maatwerk. Hoe de structuur eruit ziet, is niet zo belangrijk. Wel van belang is de manier waarop het overleg gebeurt en hoe de doelstellingen worden bereikt.

Figuur 1
Het activiteitsveld van centrumbeheer

Een efficiënt centrumbeheer zorgt ervoor dat het centrum er economisch en sociaal op vooruit gaat



De beleidscyclus wordt op een geïntegreerde manier en via het proces van 'steeds verbeteren' aangepakt

Beleidscyclus op het vlak van het centrumbeheer

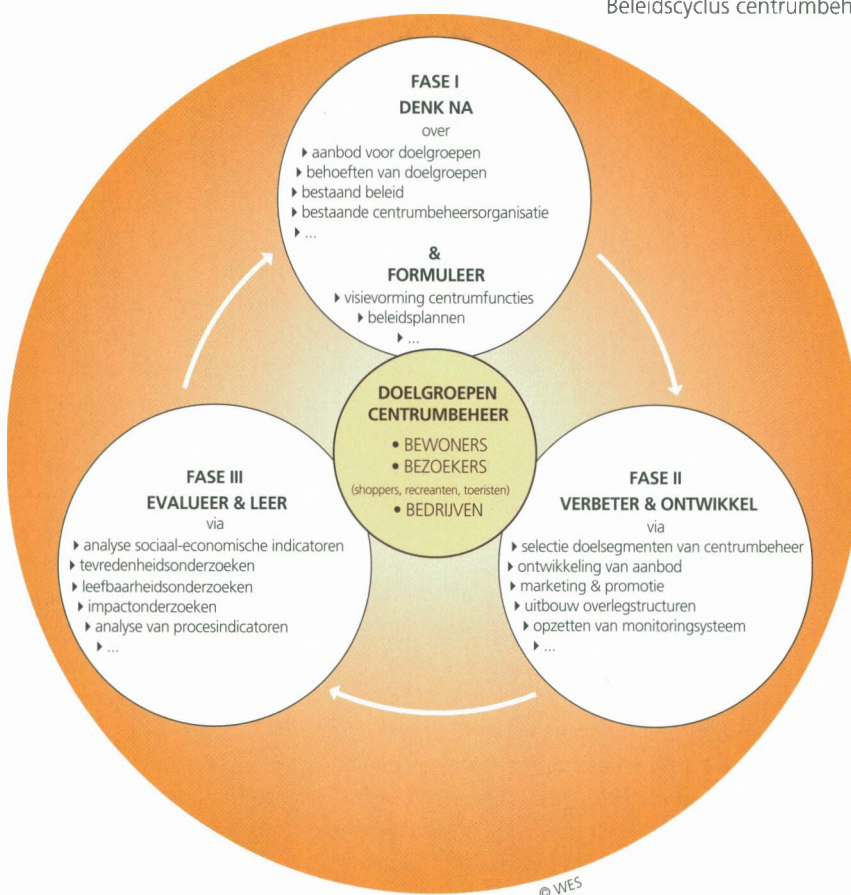
Het centrumbeheer van een stad of gemeente kan worden aangepakt vanuit de filosofie van de beleidscyclus. Deze beleidscyclus zoals toegepast voor centrumbeheer van een stad of gemeente wordt schematisch weergegeven in **figuur 2** en bestaat uit drie stappen, die telkens vanuit de eerder vermelde inhoudelijke én organisatorische doelstellingen kunnen worden benaderd, en dit op een geïntegreerde wijze.

De eerste stap wordt de **'denk na en formuleer'-fase** genoemd. Deze stap omvat het strategievormingsproces en het communiceren met belanghebbenden (zowel intern als extern) omtrent het strategisch beleid.

De tweede stap betreft de **'verbeter, vernieuw en ontwikkel'-fase**. Deze stap beoogt het verbeteren van de diverse processen en acties inzake centrumbeheer en het ontwikkelen van competenties, met als resultaat betere benadering van de doelgroepen (inwoners, winkelaars, toeristen, recreanten, bedrijven en winkeliers) en betere interne processen.

De derde stap betreft het **evalueren en leren**. In deze fase wordt het resultaat van de verbeter- en ontwikkelingsinspanningen geëvalueerd, om op basis van de opgedane ervaringen tot gedragsverandering te komen waardoor er een hogere tevredenheid ontstaat bij de doelgroepen en het beleid, en waardoor de organisatie-instrumenten effectiever en efficiënter gaan functioneren. Het resultaat van deze derde fase moet aanleiding geven tot terugkoppeling met de eerste fase 'denk na en formuleer' en vervolgens met de tweede fase 'verbeter

Figuur 2
Beleidscyclus centrumbeheer



Enkele concrete toepassingen ter illustratie:

- Ter invulling van de **inhoudelijke doelstelling** omtrent bijvoorbeeld het aspect 'detailhandel' kan in de beleidscyclus aandacht worden besteed aan: een onderzoek naar het winkelgedrag van de bevolking en de aantrekkingskracht van het winkelaanbod, de opmaak van een beleidsplan detailhandel (commercieel strategisch plan), de uitwerking van concrete acties, promotie, interne en externe communicatie, een haalbaarheid- of impactanalyse van nieuwe winkelinfrastructuur, en het meten van het succes van het uitgevoerde beleidsplan (marktpositie, tevredenheidsonderzoek, ...).

Dezelfde benadering kan ook gebeuren voor de andere inhoudelijke doelstellingen van centrumbeheer via een leefbaarheidsonderzoek, een beleefingsonderzoek, de analyse van de impact van evenementen, de opmaak van een beeldkwaliteitplan van het centrum, woonbehoeftenonderzoek, de opmaak van een beleidsplan wonen en leefbaarheid, een beleidsplan toerisme, een beleidsplan economische ontwikkeling, een city marketing plan, enzovoort.

- De **organisatorische processen** inzake centrumbeheer kunnen worden verbeterd via visievorming en beleidsplanning, de uitbouw van de concrete organisatie van het centrumbeheer (centrummanagement, advies- en overlegstructuren), het ontwikkelen of verbeteren van het informatie- of meetsysteem, verbeteracties, procesbegeleiding, enzovoort.

Het is de uitdaging voor lokale besturen om de beleidscyclus in te vullen in functie van hun specifieke doelstellingen

en ontwikkel' zodat het beleid inzake centrumbeheer telkenmale wordt verbeterd en verfijnd.

Het is de uitdaging voor de lokale besturen om deze diverse fasen van de beleidscyclus concreet in te vullen in functie van de specifieke doelstellingen van hun centrumbeheer. Hierbij zal meestal worden vertrokken vanuit een welbepaalde problematiek of uitdaging (leegstandsproblematiek in winkelstraten en/of woonkernen, onaantrekkelijk woon- of leefklimaat, zwakke beeldkwaliteit, verkeersveiligheid, mobiliteitsproblemen,...). In het verdere beleidsproces zal gefundeerd onderzoek een belangrijk basis-element zijn.

Een geïntegreerde aanpak

Uit bovenstaande uitwerking van de beleidscyclus omtrent centrumbeheer is het duidelijk dat deze beleidscyclus vele inhoudelijke domeinen of sectoren bestrijkt die op een geïntegreerde manier moeten worden aangepakt.

De aantrekkingskracht verhogen van het centrum van een gemeente zal dus niet alleen een verhaal worden van de heraanleg van de centrumstraat waardoor het openbaar domein wordt opgesmukt. Centrumbeheer houdt een integratie in van de verschillende beleidsdomeinen. Bijvoorbeeld, in het onderzoek naar de leegstand van de detailhandel in De Panne (door WES uitgevoerd in 2004) werd duidelijk gesteld dat een vestigingsbeleid op gemeentelijk niveau essentieel is, waarbij ontwikkelingszones worden aangeuid voor detailhandel, wonen, toerisme, dienstverlening, enzovoort, in combinatie met een integrale aanpak inzake ruimtelijke

ordering, bouwreglementering, een coherente visie op het openbaar domein en een beeldkwaliteitplan. Door bijvoorbeeld een specifieke keuze van bestratingsmaterialen kan een winkelwandelparcours worden gecreëerd dat tevens een verbinding maakt met de parkings en de toeristisch-recreatieve assen (zoals met de dijk). Voor de versterking van de kleinhandel in het centrum werden tevens aanbevelingen gemaakt op het vlak van winkelaanbod, de bereikbaarheid, parkeermogelijkheden, verhogen van de winkelsfeer en -acties, een overlegplatform en communicatieacties, creatieve oplossingen voor handelspanden die tijdelijk leegstaan, enzovoort.

In het volgende punt van dit artikel willen we tot slot nog even dieper ingaan op de derde fase van de beleidscyclus, namelijk 'evalueren en leren' met een korte beschrijving van het door WES ontwikkelde meetinstrument ter evaluatie van het centrumbeheer in een stad of gemeente.

Meetinstrument ter beoordeling van centrumbeheer

Om gemeenten toe te laten hoger vermeld beheer of management van hun centrum te beoordelen, werd door WES - in opdracht van de provincie West-Vlaanderen en in het kader van het aanspreekpunt lokale economie - een meetinstrument ontwikkeld waarmee gemeenten de ontwikkelingen op het vlak van centrumbeheer en de effectiviteit ervan op regelmatige tijdstippen kunnen meten.

Vermits centrumbeheer in elke gemeente anders wordt ingevuld, werd het meetin-

strument op een zodanige manier ontwikkeld dat het toepasbaar is in de diverse situaties. Om dit te garanderen, werd gewerkt met een algemene evaluatieset die zich hoofdzakelijk situeert op impactniveau en die de impact van bepaalde concrete projecten op de diverse subdoelstellingen van het centrumbeheer nagaat.

Ter beoordeling van de **organisatorische of procesgerichte doelstellingen** van centrumbeheer werd een vragenlijst opgesteld die de gemeenten moet toelaten om een **zelfanalyse** te maken: werkt men vanuit een visie met betrekking tot het centrum, is er voldoende communicatie, overleg en samenwerking tussen de verschillende belanghebbende partijen in het centrum, enzovoort.

De **inhoudelijke doelstellingen** werden geëvalueerd aan de hand van een lijst van indicatoren die betrekking hebben op de hoofd- en subdoelstellingen van het centrumbeheer. In totaal werden 37 indicatoren geselecteerd en uitgebreid besproken in individuele indicatorenfiches. Om bepaalde van de indicatoren in te vullen, is enquêtering van bijvoorbeeld de winkelende bezoeker, de inwoners, de handelaars of de immobiliënssector noodzakelijk. Er werden dan ook standaardvragenlijsten opgenomen die gemeenten kunnen gebruiken bij het bevragen van deze doelgroepen. Hieraan kan de gemeente zelf nog vragen toevoegen, zodat specifieke situaties, projecten of acties kunnen geëvalueerd worden.

Onafhankelijk van de manier waarop de gemeente haar centrum beheert, laat het meetinstrument de lokale besturen toe om na te gaan hoe het met het economisch functioneren van en de leefbaarheid in een

centrum van de gemeente is gesteld en hoe het centrum op dit vlak is geëvolueerd in vergelijking met vroegere jaren.

Met dit meetinstrument is het ook mogelijk om kernen van deelgemeenten of deelcentra te **beoordelen op de effectiviteit** van hun management. Het meetinstrument is dus niet enkel bedoeld voor de steden die in het kader van het centrummanagementproject van de Vlaamse overheid werden betoelaagd, maar kan eveneens in andere - zowel grote als kleine - gemeenten een toepassing vinden.

Op die manier wordt het instrument ook nuttig als **benchmarkinginstrument**. Het maakt immers een onderlinge vergelijking van gemeentelijke centra mogelijk, waardoor men kan leren uit ervaringen van anderen.

Tot slot kan het meetinstrument ook dienst doen als **communicatie-instrument**. Relatief eenvoudige indicatoren vormen immers de vertaling van een complexe realiteit en laten dan ook toe dat alle actoren die betrokken zijn bij het centrum van een stad of gemeente op relatief eenvoudige wijze in kennis kunnen worden gesteld van de evolutie van het economisch functioneren van en de leefbaarheid in het centrum.

Kleine gemeenten hebben evenveel baat bij een meetinstrument als grote steden.

Hierbij kunnen we nog vermelden dat in de eerste helft van 2005 dit meetinstrument door WES (in opdracht van de Provincie West-Vlaanderen) als een "testcase" zal worden toegepast op vijf types van gemeenten in West-Vlaanderen. In dezelfde periode worden in een twintigtal gemeenten de winkelstraten geïnventariseerd. Op basis van deze inventarisatie zal WES zoeken naar de factoren die het succes van een winkelstraat bepalen.

Het boek 'Evaluatiemethode voor centrumbeheer', uitgegeven door WES in de reeks 'Facetten van West-Vlaanderen', vormt een **praktische gids voor lokale besturen** die willen nagaan hoe het gesteld is met het economisch functioneren en met de leefbaarheid van hun (commerciële) centra. De publicatie onderscheidt zich van andere handleidingen rond 'centrumbeheer' of 'centrummanagement' doordat ze **niet beperkt blijft tot theorie, maar zowel voor grote als voor kleine gemeenten een instrument biedt dat effectief gebruikt kan worden om hun centrumbeheer te evalueren**.

Het rapport biedt in eerste instantie een omschrijving van centrumbeheer: welke zijn de doelstellingen, welke zijn de beoogde resultaten van centrumbeheer, ...? Daarna komt het eigenlijke meetinstrument aan bod dat de gemeenten moet toelaten om het beheer van hun centrum te beoordelen. Deze studie werd uitgevoerd door WES in opdracht van het Provinciebestuur West-Vlaanderen en kadert binnen het provinciale project 'Aanspreekpunt lokale economie'. Het Facet nr. 51 'Evaluatiemethode voor centrumbeheer' telt 77 bladzijden en kost 20 euro (inclusief BTW, exclusief portkosten).

Bestellen kan via de website van WES: www.wes.be

