

Samenvatting

Het federale grootstedenbeleid

Het federale grootstedenbeleid is een ondersteuningsprogramma om het leef- en woonklimaat in steden en gemeenten met achtergestelde wijken te verbeteren. Met de geselecteerde steden en gemeenten werden stadscontracten en sinds 2005 ook huisvestingscontracten afgesloten. De contracten worden beheerd door een cel Grootstedenbeleid, die deel uitmaakt van de POD Maatschappelijke Integratie, Armoedebestrijding en Sociale Economie.

De huidige contracten zijn driejarig (2005-2007). De subsidies voor drie jaar bedragen 128,6 miljoen euro voor de vijftien stadscontracten en 69,7 miljoen euro voor de zeventien huisvestingscontracten. In de stadscontracten worden in totaal 168 projecten gesubsidieerd en in de huisvestingscontracten 68 projecten. Eind 2006 stelden de steden en gemeenten 696,2 personeelsleden (in voltijdse equivalenten) rechtstreeks tewerk in deze projecten.

Het Rekenhof ging na hoe het beleid werd uitgewerkt (het beleidsniveau), hoe de cel Grootstedenbeleid functioneert (het beheersniveau) en hoe de steden en gemeenten dit beleid implementeren (de projecten). Het Rekenhof heeft een aantal aanbevelingen geformuleerd waarmee de administratie grotendeels akkoord ging.

Het beleidsniveau

Bij de voorbereiding van het beleid werden enkel die steden en gemeenten betrokken met wie de overheid een contract wou sluiten. De gewesten (die een eigen stedenbeleid voeren) werden niet geraadpleegd evenmin als de verenigingen voor steden en gemeenten.

Het grootstedenbeleid wordt uitgevoerd door middel van contractuele subsidies waarbij een spanning tussen de aansturing door de federale overheid en de gemeentelijke autonomie wordt vastgesteld. Door de vage federale doestellingen is bij de keuze van de te subsidiëren acties in de steden en gemeenten maatwerk mogelijk. De selectie, presentatie en verantwoording van de projecten moeten echter gebeuren volgens strikte richtlijnen die door de federale overheid zijn opgelegd. De praktijk toont aan dat de meeste steden en gemeenten een grote vrijheid afdwingen, onder meer door een louter formele toepassing van de richtlijnen en een soepele interpretatie van de richtlijnen door de federale administratie.

De regelgeving op het grootstedenbeleid is bijzonder beknopt. De criteria om de steden en gemeenten te selecteren en de subsidies te verdelen zijn noch in de wet, noch in uitvoeringsbesluiten opgenomen. De wet machtigt de regering om het beleid zonder het parlement uit te werken.

De politieke samenwerking met de gewesten verloopt via de interministeriële conferentie voor huisvesting en grootstedenbeleid. Deze besteedt vooral aandacht aan huisvesting, andere aspecten inzake het stedenbeleid komen er niet aan bod. Ook binnen het federale niveau blijft de politieke samenwerking beperkt. Naast de stads- en huisvestingscontracten zijn er nochtans verschillende federale beleidsdomeinen (o.m. veiligheid, fiscaliteit) met implicaties voor de steden, maar er is geen coherente federale visie op stedelijk beleid.

De selectie van de steden en gemeenten en de verdeling van de middelen gebeurden niet transparant. De criteria waren niet steeds relevant voor de nagestreefde doelstellingen. Bovendien werden niet alle gemeenten met dezelfde criteria beoordeeld of werden de criteria niet consequent toegepast. Het gevolg daarvan is dat niet steeds die steden en gemeenten werden geselecteerd die, gelet op de doelstellingen van het grootstedenbeleid, het meeste nood hebben aan bijkomende middelen.

Het beheer door de cel Grootstedenbeleid

De begeleiding door de cel wordt door de steden en gemeenten overwegend positief beoordeeld. Zij waarderen vooral de administratief – logistieke ondersteuning van de cel. De kleinere gemeenten waarderen ook de methodologische ondersteuning. De nood aan ondersteuning is uiteraard niet bij elke gemeente aanwezig. Naast individuele ondersteuning biedt de cel Grootstedenbeleid ook een meer collectieve ondersteuning door kennis over stedelijke problematiek op te bouwen en te verspreiden, via de organisatie van studiedagen bv.

Een goede samenwerking tussen de beleidscel van de minister en de administratie is op zich positief maar de administratie functioneert in te sterke mate als een uitvoerend orgaan van de beleidscel, die ook over operationele zaken het laatste woord heeft.

De richtlijnen aan de steden en gemeenten bieden een goede basis voor de opmaak en uitvoering van de contracten maar op een aantal belangrijke punten zijn er onduidelijkheden (bv. de aard van de coördinatiekosten). Onvoldoende communicatie over de richtlijnen en terughoudendheid bij de handhaving leiden soms tot een inconsequente toepassing ervan.

De samenwerking met andere federale diensten is eerder ad hoc van aard en is vooral gericht op het vermijden van overlapping. Met de gewesten is er nagenoeg geen afstemming en coördinatie. De verantwoordelijkheid voor de coördinatie van de verschillende gewestelijke, federale en Europese geldstromen ligt overwegend bij de gemeenten.

De projecten in de steden en gemeenten

De meeste projecten in de steden en gemeenten sluiten aan bij de ruime doelstellingen van het federale grootstedenbeleid. Bij sommige kan als kanttekening worden geplaatst dat zij eerder thuishoren bij de veiligheidscontracten. Een minderheid van de projecten zijn wellicht nuttig maar horen thuis in het reguliere functioneren van een gemeente (bv. de renovatie van stadsgebouwen, loonkosten van personeel dat vrijwel volledig is ingeschakeld in reguliere gemeentelijke diensten, de werking van de reinigingsdienst, ...). Verschillende gemeenten komen hier ook openlijk voor uit en verwijzen naar hun financiële situatie.

Vermoedelijk zullen niet de laagste inkomensklassen, die het slechtst gehuisvest zijn, het meest genieten van de huisvestingsprojecten. Het creëren van een *sociale mix* is in dit verband een doelstelling die in veel contracten is terug te vinden. In de praktijk gaat het dikwijls om het aantrekken van middenklassen in achtergestelde buurten om een sociale mix te creëren. Voor een beleid dat gericht is op achterstelling moet daarbij rekening worden gehouden met negatieve effecten. Prijsstijgingen kunnen leiden tot de verdrijving van de lagere inkomensgroepen uit deze buurten. Deze aandacht is er momenteel niet.

De uitvoering van de huisvestingscontracten verloopt niet binnen de contractuele termijn. De contractperiode van drie jaar is dikwijls te kort voor dit soort infrastructurele projecten.

Het federale grootstedenbeleid subsidieert niet enkel de projecten maar ook de kosten om deze projecten te coördineren. De coördinatiekosten verschillen sterk van gemeente tot gemeente. Dit heeft deels te maken met aanvaardbare factoren (zo loopt de coördinatiekost naar verhouding hoog op bij gemeenten met een geringe bestuurscapaciteit), maar daarnaast is er bij enkele steden en gemeenten ook sprake van een oneigenlijk gebruik: zij leggen een deel van hun reguliere uitgaven ten laste van het grootstedenbeleid onder het mom van coördinatiekosten.

De cel grootstedenbeleid heeft een drietal beheersinstrumenten geïntroduceerd in de gemeenten: (1) de projectkeuze moet worden onderbouwd met een *diagnose*; (2) de gemeenten moeten een *stuurgroep* oprichten waarin naast politieke en administratieve vertegenwoordigers ook belanghebbenden zijn vertegenwoordigd; (3) om de projecten op te volgen moeten *boordtabellen* worden gehanteerd. Uit het onderzoek bleek dat deze instrumenten dikwijls een pro forma functie hadden. Professioneel werkende gemeenten beschikken zelf al over een goede diagnose en plannen en over bekwame personeelsleden die proberen om deze lokale plannen in te passen in de verschillende gewestelijke, federale en Europese geldstromen. Zij hebben eigen participatiestructuren, hebben geen behoefte aan bijkomende stuurgroepen en beschikken zelf over indicatoren om hun werking te evalueren. In gemeenten waar dat niet het geval was, lossen deze instrumenten ook de verwachtingen niet in: ze worden dikwijls slechts op papier nageleefd om in regel te zijn met de richtlijnen.

Uit het onderzoek komen een viertal factoren naar voor die belangrijk zijn voor succesvolle projecten:

- politieke consensus en ondersteuning;
- professionele projectcoördinatie;
- goed functionerende gemeentelijke diensten;
- goed inzicht in en draagvlak bij de doelgroep.