

REKENHOF

Het federale grootstedenbeleid

*Onderzoek van de stads- en
huisvestingscontracten 2005-2007*

*Verslag van het Rekenhof aan de Kamer
van Volksvertegenwoordigers*

Brussel, december 2007



REKENHOF

Het federale grootstedenbeleid

*Onderzoek van de stads- en
huisvestingscontracten 2005-2007*

*Verslag van het Rekenhof aan de Kamer
van Volksvertegenwoordigers*

*Verslag goedgekeurd in de algemene vergadering
van het Rekenhof van 21 november 2007*

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.

Inhoud

Inleiding	8
0.1 Ontstaan en kader van het federale grootstedenbeleid	8
0.1.1 Federale grootstedenbeleid	8
0.1.2 Implementatie van het federale grootstedenbeleid	9
0.1.3 Enkele kerngegevens	9
0.2 Audit	12
0.2.1 Voorwerp van het onderzoek	12
0.2.2 Auditvragen	13
0.2.3 Methodologie	13
0.2.4 Kalender	13
Hoofdstuk 1	
Uitwerking van het grootstedenbeleid	15
1.1 Beleidskader	15
1.2 Afstemming van het beleid op bestaande initiatieven	21
1.3 Selectie van de steden en gemeenten voor de stadscontracten en verdeling van de middelen	22
1.3.1 Start van het grootstedenbeleid (2000)	22
1.3.2 Uitbreiding van elf naar vijftien steden en gemeenten (2001)	23
1.3.3 Beoordeling van het Rekenhof	24
1.4 Selectie van de steden en gemeenten voor de huisvestingscontracten en verdeling van de subsidies	26
1.4.1 Selectie en verdeling	26
1.4.2 Beoordeling van het Rekenhof	28
1.5 Conclusies	30
Hoofdstuk 2	
Werking van de cel Grootstedenbeleid	31
2.1 Organisatie van de cel Grootstedenbeleid	32
2.1.1 Structuur van de cel	32
2.1.2 Beheer van de cel	32
2.1.3 Relatie tussen de cel Grootstedenbeleid en de beleidscel	34
2.2 Aansturing, opvolging en ondersteuning van de uitvoering van de stads- en huisvestingscontracten	34
2.2.1 Kwaliteit en toepassing van de richtlijnen	34
2.2.2 Financieel en administratief beheer van de contracten	38
2.2.3 Inhoudelijke begeleiding van de contracten	40
2.3 Samenwerking met andere diensten	42
2.4 Conclusies	43

Hoofdstuk 3	
Kwaliteit van de contracten en de uitvoering	44
3.1 Ontwerpen van de contracten	44
3.2 Juridische kwaliteit van de contracten	45
3.3 Invulling van de projecten	46
3.3.1 Toetsing van de projecten aan de beleidsdoelstellingen	46
3.3.2 Coördinatiekost van de projecten	47
3.3.3 Onrealistische kalender	50
3.4 Evaluatie van de contracten	51
3.4.1 Stuurgroepen	51
3.4.2 Tussentijdse evaluatie via de boordtabellen	51
3.4.3 Eindevaluatie van de contracten	51
3.5 Factoren die volgens de gemeenten bepalend zijn voor het succes van de projecten	52
3.6 Conclusies	53
Hoofdstuk 4	
Aanbevelingen	55
Hoofdstuk 5	
Antwoord van de minister	57
Bijlage 1	
Detailinformatie over de selectie van de gemeenten en de verdeling van de middelen	58
Bijlage 2	
Antwoord van de minister	66

De bedoeling van deze audit is de doelmatigheid van het federale grootstedenbeleid te beoordelen, zodat hieruit lessen kunnen worden getrokken voor een volgende generatie van stads- en huisvestingscontracten die vanaf 2008 van start kan gaan.

0.1 Ontstaan en kader van het federale grootstedenbeleid

0.1.1 Federale grootstedenbeleid

De regering wenste iets te doen aan de negatieve sfeer in stedelijke wijken die werd veroorzaakt door onveiligheid, verarming, stadsvlucht, speculatie en gebrekkige infrastructuur. In de federale regeringsverklaring van 1999 werd dan ook een federaal grootstedenbeleid aangekondigd en een regeringscommissaris werd belast met het grootstedenbeleid.

Het federale grootstedenbeleid is een ondersteuningsprogramma om de situatie in steden en gemeenten met achtergestelde wijken te verbeteren. Met deze gemeenten worden twee types van contracten afgesloten:

- de stadscontracten, gestart in 2000 met elf steden en gemeenten (Anderlecht, Antwerpen, Brussel-Stad, Charleroi, Gent, Luik, Molenbeek, Schaarbeek, Sint-Joost-ten-Node, Sint-Gillis, Vorst) en sinds 2001 uitgebreid tot vijftien steden en gemeenten (+ Bergen, La Louvière, Oostende, en Seraing);
- de huisvestingscontracten, gestart in 2005, afgesloten met zeventien steden en gemeenten (de vijftien bovenvermelde steden en gemeenten, Mechelen en Sint-Niklaas).

De huidige contracten zijn driejarig (van 2005 tot en met 2007). Het zijn overeenkomsten tussen de federale overheid en een aantal geselecteerde steden en gemeenten waarbij de federale overheid zich engageert om projecten te subsidiëren. De doelstelling ervan was een beter leef- en woonklimaat in wijken te creëren door economisch herstel en bevordering van de sociale samenhang. Uit verschillende documenten¹ blijkt dat het beleid gericht is op "precaire buurten", "probleemwijken", "crisiswijken", ...

Na het afsluiten van de audit werden in de Ministerraad van 21 september 2007 *bewarende maatregelen* genomen voor de stads- en huisvestingscontracten die lopen tot 30 juni 2008. Ook werd de vastleggingsperiode voor de huidige stads- en huisvestingscontracten met zes maanden verlengd.

Op basis van de informatie die werd verstrekt door de administratie, zouden de bewarende maatregelen zich vertalen in aanhangsels aan de lopende stads- en huisvestingscontracten. Via deze aanhangsels zouden aan de steden en gemeenten middelen worden verstrekt, waarvan het bedrag overeenkomt met 1/6 van het totaal bedrag van hun stads- en huisvestingscontract 2005-2007. Men zou dit kunnen formuleren als een "verlenging met een half jaar" (1/6 van 3 jaar).

Tijdens de audit was de minister van Ambtenarenzaken, Maatschappelijke Integratie, Grootstedenbeleid en Gelijke Kansen, de heer Christian Dupont, bevoegd voor het federale grootstedenbeleid.

¹ O.a. het regeerakkoord, het wetsontwerp van 18 april 2000, de beleidsnota's van de minister.

0.1.2 Implementatie van het federale grootstedenbeleid

Om de stads- en huisvestingscontracten te beheren werd op 1 januari 2001 een cel Grootstedenbeleid opgericht. Aanvankelijk behoorde deze cel tot het bestuur Maatschappelijke Integratie van het Ministerie van Sociale Zaken, Leefmilieu en Volksgezondheid. Sinds de oprichting in 2003 van de POD Maatschappelijke Integratie, Armoedebestrijding en Sociale Economie, maakt deze cel deel uit van deze POD. Naast de stads- en huisvestingscontracten beheert de cel Grootstedenbeleid ook enkele kleinere programma's zoals de steun aan OCMW's voor programma's inzake geregulariseerde asielzoekers en de gemeentelijke administratieve sancties. De cel heeft ook de ambitie om een kenniscentrum te worden voor stedelijk beleid. In dit verband wordt de cel soms advies gevraagd, door beleidscellen of administraties, in materies die raakvlakken hebben met het stedenbeleid.

Op lokaal vlak werden in de steden en gemeenten coördinatoren aangeduid en stuurgroepen opgericht.

0.1.3 Enkele kerngegevens

De subsidies voor de stadscontracten 2005-2007 bedragen 128,6 miljoen euro, voor de huisvestingscontracten gaat het om 69,675 miljoen euro, als volgt verdeeld over de gewesten en steden en gemeenten:

Tabel 1 – Verdeling van de subsidies (in euro)

	Stadscontracten	Huisvestingscontracten	Totaal	Totaal %
Vlaams Gewest				
Antwerpen	30.900.440	18.787.686	49.688.126	25,05
Gent	15.468.027	9.203.523	24.671.550	12,44
Oostende	4.645.657	3.118.765	7.764.422	3,91
Mechelen	n.v.t.	2.164.566	2.164.566	1,09
Sint-Niklaas	n.v.t.	2.323.271	2.323.271	1,17
Totaal	51.014.124	35.597.811	86.611.935	43,67
Waals Gewest				
Bergen	6.294.183	2.573.697	8.867.880	4,47
Charleroi	13.945.619	6.469.573	20.415.192	10,29
La Louvière	5.305.192	1.861.585	7.166.777	3,61
Luik	12.945.914	8.101.774	21.047.688	10,61
Seraing	4.196.718	1.416.598	5.613.316	2,83
Totaal	42.687.626	20.423.227	63.110.853	31,82
Brussels Gewest				
Anderlecht	4.277.469	1.665.784	5.943.253	3,00
Brussel	8.019.332	3.126.757	11.146.089	5,62
Schaarbeek	6.434.737	2.512.330	8.947.067	4,51
Sint-Jans-Molenbeek	8.490.622	3.317.912	11.808.534	5,95
Sint-Gillis	3.584.044	1.406.358	4.990.402	2,52
Sint-Joost-ten-Node	3.177.793	1.242.510	4.420.303	2,23
Vorst	966.254	382.311	1.348.565	0,68
Totaal	34.950.251	13.653.962	48.604.213	24,51
Algemeen totaal	128.652.001	69.675.000	198.327.001	100,0

De middelen voor de stads- en huisvestingscontracten van het grootstedenbeleid worden aangerekend op gesplitste begrotingskredieten van de POD Maatschappelijke Integratie, Armoedebestrijding en Sociale Economie (begrotingsprogramma 55.5). Hierna wordt weergegeven hoeveel middelen al werden benut:

Tabel 2 – Budgettaire overzicht per 1 april 2007 (in euro)

Aard contract	Vastgelegd	Uitbetaald	Uitbetaald (%)
Stadscontracten	128.652.000	49.320.889	38,3
Huisvestingscontracten	69.675.000	11.091.656	15,9
Totaal	198.327.000	60.412.545	30,5

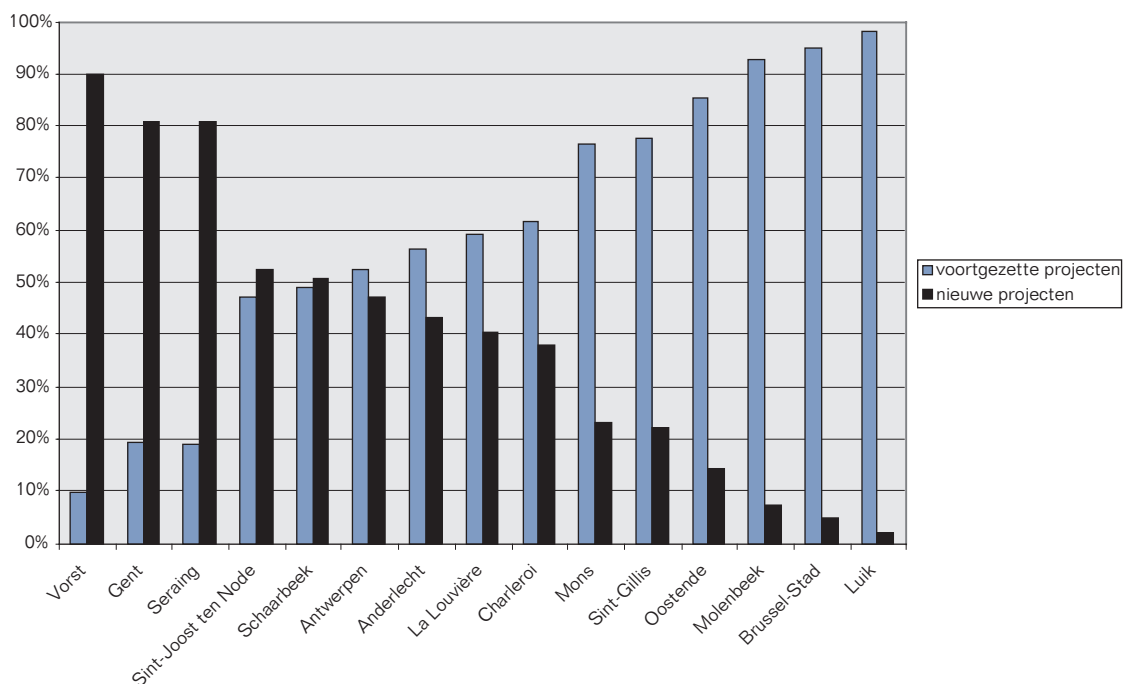
Tussen 1 januari 2005 en 31 maart 2007 werd voor 60.412.545 euro (30,5%) ver-effend². Op 1 april 2007 stond dus nog 137.914.455 euro (69,5%) open op deze vastleggingen.

In totaal bevatten de stadscontracten 2005-2007 van de 15 steden en gemeenten 168 projecten. De huisvestingscontracten van de 17 steden en gemeenten bevatten 68 projecten of programma's. Van de 168 projecten in de stadscontracten zijn 99 projecten een voortzetting van projecten uit de vroegere stadscontracten en 69 zijn nieuwe projecten. In budgettaire termen gaat 61% van het budget van de stadscontracten naar de voortzetting van al lopende projecten, 39% van de middelen wordt dus besteed aan nieuwe projecten. In Vlaanderen gaat 54% van de middelen naar nieuwe projecten, in Wallonië 30%, in Brussel 24%. Voortgezette projecten hebben vaak betrekking op permanente activiteiten zoals het onthaal van nieuwkomers in de stad of gemeente of het inzetten van reinigingsteams. De personeelsleden hebben dan ook meestal een contract van onbepaalde duur. Vermits de huisvestingscontracten een nieuw instrument zijn, zijn alle projecten nieuw.

De onderstaande grafiek geeft weer voor de stadscontracten welk aandeel van de subsidie per stad of gemeente wordt gebruikt voor de voortzetting van al lopende projecten dan wel voor nieuwe projecten.

² Dit bestaat uit een voorschot en een eerste tussentijdse schijf.

Figuur 1 – Aandeel van de subsidie voor de voortzetting van lopende projecten versus nieuwe projecten in het kader van de stadscontracten



Er worden eind 2006 696,2 personeelsleden (in voltijdse equivalenten)³ tewerkgesteld met de middelen van het grootstedenbeleid (tabel 3).

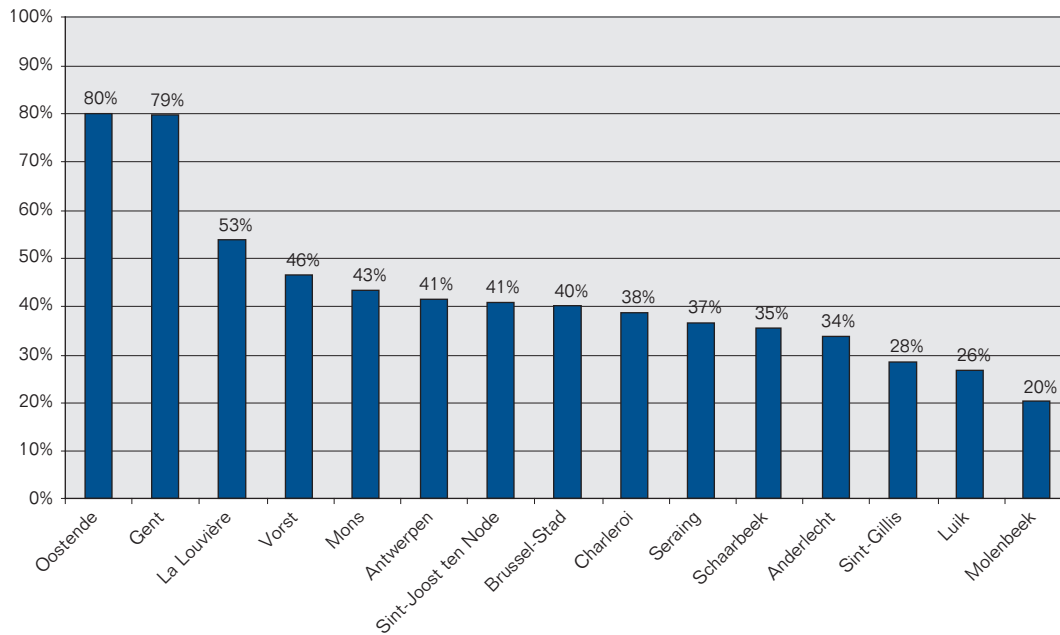
Tabel 3 – Tewerkstelling per gewest en per gemeente in het kader van de stads- en huisvestingscontracten

	Voltijdse equivalenten
Antwerpen	107,7
Gent	19,7
Oostende	3
Sint-Niklaas	0
Mechelen	0,5
Vlaams Gewest	130,9
Bergen	45
Charleroi	86
La Louvière	18,3
Luik	110
Seraing	20
Waaals Gewest	279,3
Anderlecht	21
Brussel-Stad	68
Molenbeek	87
Schaarbeek	55
Sint-Gillis	28,5
Sint-Joost-ten-Node	18
Vorst	8,5
Brussels Gewest	286
Algemeen totaal	696,2

³ Het gaat uiteraard om een momentopname (oktober 2006 - maart 2007).

Voor de huisvestingscontracten hanteerde de regering de norm dat, uitgezonderd een beperkte coördinatiekosten, 100% van de middelen diende geïnvesteerd te worden. Voor de stadscontracten bedroeg deze norm minimaal 40%. Op basis van de budgetten wordt globaal 44% van de middelen voor de stadscontracten besteed aan investeringsuitgaven (in Brussel 32%, Vlaanderen 56% en Wallonië 37%). Onderstaande grafiek toont dat dit percentage sterk schommelt van 80% tot veel minder dan 40% in sommige gemeenten.

Figuur 2 – Aandeel van de investeringen per stad of gemeente in het kader van de stadscontracten



0.2 Audit

0.2.1 Voorwerp van het onderzoek

De audit gaat over de doelmatigheid van het grootstedenbeleid. Er wordt niet dieper ingegaan op rechtmatigheidsaspecten, zoals de problematiek van de bevoegdheidsverdeling tussen de federale overheid en de gemeenschappen en gewesten op het vlak van grootstedenbeleid.⁴

De audit heeft betrekking op de stads- en huisvestingscontracten. Andere taken van de cel Grootstedenbeleid (zie 0.1.2) komen niet aan bod.

Het Rekenhof voerde de audit uit tijdens de looptijd van de contracten 2005-2007. Dit betekent dat de eindevaluatie van de contractuitvoering en de eindafrekening van de subsidies niet aan bod komen.

⁴ Voor deze juridische discussie wordt verwezen naar het advies van de Raad van State bij het voorontwerp van wet tot bepaling van de voorwaarden waartegen de gemeenten en verenigingen kunnen genieten van een bepaalde financiële bijstand van de Staat in het kader van het grootstedenbeleid en naar de parlementaire besprekingen.

0.2.2 Auditvragen

De audit vertrekt vanuit drie hoofdvragen:

1. Hoe werd het beleid inzake de stads- en huisvestingscontracten uitgewerkt? (beleidsdoelstellingen, regelgeving, keuze van de gemeenten, ...) (Hoofdstuk 1)
2. Hoe functioneert de cel Grootstedenbeleid? (organisatie, begeleiding gemeenten, samenwerking, ...) (Hoofdstuk 2)
3. Wat is de kwaliteit van de stads- en huisvestingscontracten? (hoe kwamen ze tot stand, passen de projecten binnen de doelstellingen van het grootstedenbeleid, ...) (Hoofdstuk 3)

De eerste vraag heeft vooral betrekking op de politieke verantwoordelijkheid voor het grootstedenbeleid, de tweede vraag betreft vooral de verantwoordelijkheid van de administratie en de derde vraag slaat op een gedeelde verantwoordelijkheid tussen de administratie en de steden en gemeenten.

Deze drie vragen vormen ook de structuur van dit verslag.

0.2.3 Methodologie

De audit is op de eerste plaats gebaseerd op de studie van verschillende documenten op beleidsniveau (memorie van toelichting, advies Raad van State, evaluatierapporten, regelgeving, beleidsnota's van de minister, ...) en op beheersniveau (de stads- en huisvestingscontracten en bijbehorende documenten, boordtabellen, verslagen van de financiële controles, richtlijnen voor de stadscontracten en de huisvestingscontracten; ...).

Daarnaast werden interviews afgenomen met:

- de voorzitter, personeelsleden van de cel Grootstedenbeleid, personeelsleden van de dienst subsidies en overheidsopdrachten van de POD Maatschappelijke Integratie;
- een vertegenwoordiger van de beleidscel van de minister;
- de coördinatoren in de zeventien steden en gemeenten.

De interviewverslagen werden steeds gevalideerd door de gesprekspartners.

In elke stad of gemeente werd een project bezocht. Het is niet de bedoeling om individuele gemeenten te beoordelen maar om het beleid en beheer van het grootstedenbeleid te evalueren en te verbeteren. Daarom werd informatie over de gemeenten die voortvloeit uit de bezoeken ter plaatse en uit antwoorden op vragenlijsten anoniem gemaakt.

0.2.4 Kalender

Het onderzoek werd op 9 augustus 2006 aangekondigd bij de minister van Ambtenarenzaken, Maatschappelijke Integratie, Grootstedenbeleid en Gelijke Kansen en bij de voorzitter van de POD Maatschappelijke Integratie, Armoedebestrijding en Sociale Economie.

Het onderzoek werd uitgevoerd van augustus 2006 tot en met maart 2007.

Het voorontwerp van verslag werd op 27 juni 2007 bezorgd aan de voorzitter van de POD Maatschappelijke Integratie, Armoedebestrijding en Sociale Economie. Op 2 augustus 2007 ontving het Rekenhof een schriftelijke reactie van de voorzitter.

Op 19 september 2007 werd het ontwerpverslag, dat rekening houdt met de reactie van de administratie op het voorontwerp van verslag, bezorgd aan de minister van Ambtenarenzaken, Maatschappelijke Integratie, Grootstedenbeleid en Gelijke kansen. Op 30 oktober 2007 ontving het Rekenhof een schriftelijke reactie namens de minister.

Hoofdstuk 1

Uitwerking van het grootstedenbeleid

De wijze waarop het grootstedenbeleid werd uitgewerkt, werd getoetst aan de volgende normen:

- Beleidsdoelstellingen moeten neergeschreven zijn in documenten, ze moeten toetsbaar zijn en bij voorkeur geformuleerd worden in termen van prestaties en te bereiken maatschappelijke effecten, ze moeten consistent zijn met de probleemanalyse waarop ze zijn gebaseerd.
- De keuze van de beleidsinstrumenten (contracten, subsidies, ...) en de wijze van aansturen (zoals de mate van autonomie van de overheidspartner) moeten worden afgestemd op de beleidsopties en consequent worden toegepast.
- Essentiële elementen van het beleid moeten verankerd zijn in regelgeving (doelstellingen, juridische aard van de convenants, procedure voor verantwoording, ...). Regelgeving draagt bij tot rechtsgelijkheid en rechtszekerheid en verhoogt door zijn publiek karakter de transparantie van het beleid en de beleidsuitvoering.
- De regering moet volledige, juiste, tijdige verantwoording aan het parlement afleggen over het te voeren én het gevoerde beleid.
- Omdat het grootstedenbeleid een integrale benadering van de problematiek voorstaat, is afstemming met andere initiatieven op het vlak van grootstedenbeleid, zowel federaal als van de andere bestuursniveaus belangrijk. Door een correcte afstemming en overlegprocedures kunnen synergieën worden ontwikkeld of kunnen minstens overlappingsen of tegenstrijdigheden worden vermeden.
- Het selectieproces van de steden en gemeenten die in aanmerking komen voor subsidiëring wordt met de volgende normen beoordeeld:
 - De indicatoren voor de selectie van de steden en gemeenten moeten relevant zijn, gelet op de doelstellingen van het grootstedenbeleid.
 - De criteria moeten consequent worden toegepast voor alle steden en gemeenten.
 - De gegevens waarop de verdeling is gebaseerd, moeten juist en actueel zijn.

1.1 Beleidskader

Summiere beleidsvoorbereiding

De federale overheid heeft zich bij de ontwikkeling van het beleid gebaseerd op de bestaande algemene analyse van de grootstedelijke problematiek. Noch de administratie⁵, noch de beleidscel bezorgden het Rekenhof specifieke beleidsvoorbereidende documenten.

⁵ Bij de ontwikkeling van het beleid bestond de POD Maatschappelijke Integratie nog niet.

Enkel de gemeenten met wie de overheid een contract wou sluiten werden rechtstreeks als actoren bij de beleidsvoorbereiding betrokken. De gewesten en de gemeenschappen werden niet geraadpleegd evenmin als de verenigingen voor steden en gemeenten. In een latere fase van de beleidsvorming werden de wettelijke verplichte adviezen van de Raad van State en van de Inspectie van Financiën aangevraagd.

Het Rekenhof heeft het beleidskader gereconstrueerd op basis van beschikbare beleidsdocumenten en verklaringen in het parlement. In deze audit wordt met *beleidskader* bedoeld: de wijze van aansturen van de gemeenten, de formulering van de doelstellingen, de regelgeving en richtlijnen en de verantwoording over het beleid en de beleidsuitvoering. Ook de ministeriële verantwoording over dat beleidskader en de beleidsresultaten komen hierbij aan bod.

Aansturing van de gemeenten

De wijze waarop de federale overheid de steden en gemeenten wenst aan te sturen, bepaalt grotendeels het kader waarbinnen het grootstedenbeleid is ontworpen en wordt uitgevoerd. Sturing bepaalt de mate van autonomie van de gemeenten, de taakverdeling tussen de federale overheid en de gemeenten, de wijze van communicatie en de mate waarin de federale overheid toezicht houdt.

Met de stads- en huisvestingscontracten koos de regering voor contractuele subsidies als instrumenten om de gemeenten aan te sturen. Uit de wet en de parlementaire bespreking is niet duidelijk op te maken waarom de regering (en de wetgever) voor deze instrumenten opteerden. De minister heeft bij de parlementaire bespreking bij het wetsontwerp enkel verwezen naar het succes van deze formule in andere beleidsdomeinen of op andere bestuursniveaus.

De keuze om de subsidies te koppelen aan een contract betekent dat het beleid in overleg tot stand komt en dat de federale overheid en de gemeenten als partners optreden. De consensus tussen beide partners zorgt voor een groter draagvlak, wat de beleidsuitvoering vergemakkelijkt en de nood aan handhaving vermindert. Op het vlak van aansturing vraagt dit dat de federale overheid ruimte laat voor gemeentelijke autonomie en maatwerk. De steden en gemeenten moeten voldoende lokale bestuurskracht hebben of bereid zijn deze op te bouwen. Ze moeten immers inzicht verwerven in hun behoeften, doelstellingen formuleren die steunen op die behoeften en de verwezenlijking van deze doelstellingen planmatig aanpakken. Het contract met de federale overheid steunt dan in principe op dat plan.

Zowel uit de regeringsverklaring (1999) als uit andere verklaringen van de minister blijkt dat voor het grootstedenbeleid in een eerder soepele financieringsvorm, onder de vorm van enveloppenfinanciering, werd voorzien. Bij enveloppenfinanciering mogen de steden en gemeenten, binnen grenzen die door de federale overheid zijn vastgelegd, autonoom over de besteding van de middelen beslissen. Bij enveloppenfinanciering kan de stad of gemeente de subsidie vrij verdelen over de geplande acties of projecten. Dat heeft ondermeer als voordeel dat contractaanpassingen omwille van verschuivingen in het budget tussen acties of projecten niet nodig zijn. De minister verwierp echter deze optie tijdens de parlementaire besprekingen over het wetsontwerp. Hij wenste financieel administratief een meer klassieke, sterke sturing van de steden en gemeenten. Daartoe heeft de administratie gedetailleerde richtlijnen opgesteld. Deze keuze houdt in dat de minister het grootstedenbeleid op basis van eigen federale prioriteiten of doelstellingen wil sturen.

Formulering van de doelstellingen

Voor de huidige contractperiode (2005-2007) van de stadscontracten moeten de projecten kaderen binnen de volgende vijf beleidsdoelstellingen:

1. een geïntegreerde ontwikkeling van de wijken in de stad;
2. een levenskrachtige lokale economie, duurzame jobs in de buurt;
3. een sterke sociale cohesie in de wijken;
4. een gezonde stad en een gezonde omgeving;
5. een beter woonaanbod.

Daarnaast wordt aan de steden en gemeenten extra aandacht gevraagd voor vijf transversale beleidsdoelstellingen:

1. sociaal-professionele inschakeling;
2. gelijkheid tussen mannen en vrouwen;
3. diversiteit en interculturaliteit;
4. bewonersparticipatie;
5. duurzame ontwikkeling.

Sinds 2005 werden tevens huisvestingsovereenkomsten gecreëerd. Deze moeten kaderen binnen de volgende vier beleidsdoelstellingen:

1. verhoging van een kwalitatief en betaalbaar huuraanbod;
2. vergemakkelijking van eigendomsverwerving voor gezinnen met een laag of bescheiden inkomen, alsook voor jongeren;
3. versterking van het gemeentelijk beleid tegen verkrotting en huisjesmelkers, alsook tegen leegstand van woningen;
4. ontwikkeling van transversale acties voor de herintegratie van achtergestelde groepen door hen gemakkelijker toegang te verlenen tot huisvesting.

Deze doelstellingen worden in richtlijnen verder uitgewerkt in operationele doelstellingen.

Op het einde van de driejarige periode 2005-2007 zal niet kunnen worden vastgesteld in welke mate de beleidsdoelstellingen zijn bereikt: er is niet voorzien in een effectmeting op het niveau van deze beleidsdoelstellingen (zie 3.3.3), met uitzondering van cijfers over bijkomende of verbeterde huisvesting. De doelstellingen worden door de federale overheid ook niet echt nagestreefd als dusdanig, het zijn eerder opties waaruit de gemeenten vrij kunnen kiezen, in functie van hun eigen noden, inzichten, prioriteiten, ... Volgens de medewerker van de minister was dit een bewuste keuze. Het beleid wou geen te bereiken resultaten of effecten vooropstellen. Men wou enkel algemene doelstellingen formuleren en deze invullen in de onderhandelingen met de individuele gemeenten, omdat de gemeenten onderling verschillen.

Deze visie gaat uit van een beperkte aansturing van de gemeenten door de federale overheid op het vlak van de projectkeuze. Dit sluit aan bij de visie op partnerschap en maatwerk. De vage doelstellingen of opties bemoeilijken echter de ministeriële verantwoording over de resultaten van het beleid.

Regelgeving

De regelgeving inzake stads- en huisvestingscontracten bestaat uit:

- de wet van 17 juli 2000 tot bepaling van de voorwaarden waaronder de plaatselijke overheden een financiële bijstand kunnen genieten van de Staat in het kader van het stedelijk beleid;
- het KB van 12 augustus 2000 tot vaststelling van de toepassingsmodaliteiten van de wet tot bepaling van de voorwaarden waaronder de plaatselijke overheden een financiële bijstand kunnen genieten van de Staat in het kader van het stedelijk beleid, zoals gewijzigd door de KB's van 26 september 2001 en 28 april 2005;
- het KB van 17 september 2005 houdende toekenning van een machtiging aan de minister tot wiens bevoegdheid het grootstedenbeleid behoort, tot toekenning van toelagen.
- het KB van 23 mei 2005 houdende de toekenning van toelagen aan bepaalde steden en gemeenten in het kader van het grootstedenbeleid voor de periode 2005-2007 en het MB van 27 oktober 2005 houdende de toekenning van toelagen aan bepaalde steden en gemeenten in het kader van specifieke acties in de huisvestingssector voor de periode 2005-2007 (niet gepubliceerd) kennen de subsidies toe van respectievelijk de stads- en de huisvestingscontracten.

Deze regelgeving is bijzonder beknopt. De inhoud en uitvoering van de stads- en huisvestingscontracten wordt vooral bepaald in de richtlijnen van de administratie aan de steden en gemeenten (zie verder).

De belangrijkste hiaten in de regelgeving zijn:

- De doelstellingen en de aard van de te subsidiëren projecten worden niet duidelijk omschreven.
- De criteria om de steden en gemeenten te selecteren en de criteria om de subsidies te verdelen over de geselecteerde steden en gemeenten ontbreken. Noch de wet van 17 juli 2000 noch het uitvoeringsbesluit van 12 augustus 2000 bevat informatie over de selectie van de steden en gemeenten en de verdeling van de middelen⁶.

In bijkomende orde ontbreken duidelijke bepalingen over:

- procedures voor controle en betwistingen (de procedure is beperkt tot de formele goedkeuring door de Ministerraad);
- het budgettaire kader (de wet schrijft alleen specifieke basisallocaties voor en verwijst voorts naar de *budgettaire mogelijkheden*).

Het beleid en de beleidsuitvoering zijn onvoldoende verankerd in regelgeving. Deze conclusie sluit aan bij de commentaar van de Raad van State op het voorontwerp van wet⁷. Welk sturingsmodel de federale overheid ook had gekozen, de doelstellingen, de selectiecriteria en de criteria voor de verdeling van de middelen moesten in elk geval in de wet zijn opgenomen.

⁶ In zijn mondelinge toelichting bij het wetsontwerp vermeldde de minister wel de namen van de elf oorspronkelijke steden en gemeenten die een toelage zouden krijgen, alsook de verdeling van de middelen over de steden en gemeenten.

⁷ "Conclusie is daarom dat de aard van de te verstrekken steun en de essentiële voorwaarden waaronder die steun kan worden verleend, in het ontwerp zelf moeten worden bepaald." (Wetsontwerp tot bepaling van de voorwaarden waaronder de plaatselijke overheden een financiële bijstand kunnen genieten van de Staat in het kader van het stedelijk beleid, 18 april 2000, DOC 50-0585/001, p. 11).

Richtlijnen

Richtlijnen van de POD aan de steden en gemeenten vullen de regelgeving aan. De inhoudelijke richtlijnen voor de stads- en huisvestingscontracten sluiten gedeeltelijk aan bij de filosofie van partnerschap. De keuze van de projecten moet wel passen in het door de federale overheid geformuleerde kader (beleidsdoelstellingen en richtlijnen) maar dit kader is zodanig ruim, dat er veel ruimte is voor maatwerk bij de keuze van de projecten. Op het vlak van proces- en plansturing is er geen maatwerk (bv. het opgelegde zevenstappenplan, de formats voor de opvolging via boordtabellen, de stuurgroepen en begeleidingscomités ...). Alle steden en gemeenten, ongeacht het bestaan van globale bestuursplannen of huisvestingsplannen, moeten op dezelfde wijze hun projecten selecteren en deze selectie verantwoorden.

De financiële richtlijnen gaan ook uit van een sterke federale aansturing van de gemeenten. Ze verplichten de gemeenten tot een gedetailleerde financiële verantwoording aan de hand van uniforme door de federale overheid ontworpen documenten. Als de steden en gemeenten alle proces-, plan- en verantwoordingsverplichtingen volledig nakomen, zowel naar de geest als naar de vorm, veroorzaken de richtlijnen kosten voor de gemeenten, de zogenaamde *planlasten*.

De praktijk toont aan dat de meeste gemeenten een grote mate van autonomie en beleidsvrijheid *afdwingen* wat vaak leidt tot een papieren federale aansturing bij de uitvoering van het grootstedenbeleid. Dit gebeurt onder meer door de zeer soepele toepassing en ruime interpretatie van de richtlijnen door de federale administratie en de louter formele toepassing van de richtlijnen door de steden en gemeenten. Projecten worden bv. eerst gekozen door het stads- of gemeentebestuur en dan (retroactief) verantwoord volgens de richtlijnen, of bepaalde richtlijnen worden niet toegepast door de steden en gemeenten. Daardoor vindt de beleidsuitvoering in de praktijk aansluiting bij de aanvankelijk beoogde soepele financiering en ruime autonomie voor de steden en gemeenten. Op deze wijze drukken de steden en gemeenten ook de planlasten.

Ministeriële verantwoording aan het parlement

De summiere beleidsvoorbereiding en de bondige wet wijzen er al op dat in het wordingsproces van de wetgeving onvoldoende informatie en verantwoording aan het parlement werd verschaft. De Memorie van Toelichting bij het wetsontwerp (wet van 17 juli 2000) onderbouwt de beleids- en instrumentenkeuzes niet en licht evenmin de criteria voor de selectie van de steden en gemeenten en de verdeling van de middelen toe. Bij de bespreking van het wetsontwerp werd het parlement minimaal geïnformeerd over de beleidsintenties van de regering. Er werd nagenoeg geen informatie voorgelegd over de doelstellingen, de inhoud en de vormgeving van het beleid. Ook informatie over de omkadering van de beleidsuitvoering ontbrak (de administratieve inbedding en organisatie van het grootstedenbeleid, de technische ondersteuning van de gemeenten, de opvolgings- en controlesystemen). Als gevolg van een amendement werd in de wet (art. 7) een bepaling opgenomen die in een éénmalige evaluatie voorzag twee jaar na de inwerkingtreding van de wet. Voor de concrete uitwerking van het grootstedenbeleid verwees de minister naar de invulling die de regering er zal aan geven in de contracten die op basis van de onderhandelingen met de steden en gemeenten worden gesloten.

Volgens de medewerker van de minister was de bondige aanpak een bewuste keuze. Enerzijds wou de regering een wettelijke verankering als stevige basis voor het grootstedenbeleid, anderzijds wou de regering aan het beleid pas inhoudelijk een invulling geven via de onderhandelingen met de steden en gemeenten. De institutionele context voor de invoering van een federaal grootstedenbeleid lag moeilijk omdat elk gewest al in min of meerdere mate een stedelijk beleid had uitgewerkt. De doelstelling van de wet van 17 juli 2000 ligt dus slechts in het verschaffen van een permanente machtiging aan de regering voor de financiering van het grootstedenbeleid, zodat een jaarlijkse parlementaire machtiging (art. 12 rijkscomptabiliteit) niet nodig is. De wet machtigt de regering om het beleid zonder het parlement verder uit te werken. De selectie van de steden en gemeenten, de verdeling van de middelen per stad/gemeente en de invoering van de bijkomende huisvestingscontracten⁸ werden in uitvoeringsbesluiten geregeld.

Sinds zijn totstandkoming is de wetgeving met betrekking tot het grootstedenbeleid nog niet grondig gewijzigd. Daartoe is ook weinig nood omdat de regering autonoom de invulling van het grootstedenbeleid bepaalt. Enkel de programmawet van 2004 voorziet in een wijziging aan de wet die nodig was voor de werking met meerjarige in plaats van jaarlijkse contracten⁹.

In 2002 werd in uitvoering van art. 7 van de wet van 17 juli 2000 bij de bespreking van de beleidsnota een evaluatieverslag aan het parlement voorgesteld over de werking van het grootstedenbeleid over de jaren 2001-2002. Het *Evaluatierapport van het federaal grootstedenbeleid 2000-2002* is vooral beschrijvend. Het bevat analyses van de grootstedelijke problematiek en een aantal aanbevelingen. Het verslag bevat geen concrete financiële en doelmatigheidsinformatie over de uitvoering van het grootstedenbeleid. Het wijst erop dat de resultaten van het grootstedenbeleid slechts op lange termijn te beoordelen zijn. Het document leidde niet tot een verdere parlementaire bespreking. De minister stelde geen concrete beleidswijzigingen voor die bij het evaluatierapport aansloten.

Via de jaarlijkse beleidsnota's van de minister krijgen de parlementsleden inzage in de krachtlijnen van het grootstedenbeleid. Deze worden opgenomen in de documenten die de begroting begeleiden en kunnen het voorwerp uitmaken van een parlementaire bespreking. Vanaf 2001 werd ieder jaar een beleidsnota grootstedelijk beleid aan het parlement voorgelegd. De beleidsnota's geven informatie over de beleidsdoelstellingen en de begrotingsmiddelen die het komende jaar nodig zijn. Inhoudelijk bevatten de nota's vooral de beleidsintenties van de minister en zijn ze vaak een herhaling van wat al in de voorgaande nota's is opgenomen. De informatie is zeer beknopt, weinig cijfermatig en bevat weinig duiding over de benutting van de middelen in de vorige jaren, de prestaties die de regering en de administratie zullen leveren, de stand van zaken van de beleidsuitvoering en de behaalde resultaten. Dat hoeft niet te verwonderen aangezien de beleidsdoelstellingen niet worden opgevolgd (zie hoger). De opgenomen cijfers zijn bovendien niet altijd correct. Zo verklaarde de minister, op basis van een voorlopige raming, dat dankzij het federale programma zowat 3000 woningen zullen worden gecreëerd: 1500 rechtstreeks (financiering huisvestingsplan), en 1500 onrechtstreeks (cofinanciering).¹⁰ Het Rekenhof heeft op basis van de

⁸ Deze beslissing kon genomen worden via een wijziging van het KB van 12 augustus 2000.

⁹ Artikels 227 - 229 van de programmawet van 24 december 2004.

¹⁰ Rijksmiddelenbegroting 2006, DOC 51-2043/005, p. 760. Algemene beleidsnota van de minister van Ambtenarenzaken, Maatschappelijke Integratie, Grootstedenbeleid en Gelijke Kansen, 10 oktober 2005 (Kamer, 2005-2006, DOC 51-2045/011), p. 93.

ramingen uit de huisvestingscontracten een eigen schatting gemaakt van de te verwachten woningcreatie en kwam tot 907 bijkomende wooneenheden: 506 wooneenheden via nieuwbouw en 401 wooneenheden via het herbenutten van leegstaande panden (verkrotte woningen, herbestemming van een industrieel gebouw, bijkomende woningen boven winkels, ...). Deze cijfers zijn eerder optimistisch omdat het om geplande aantallen gaat en de realisaties wellicht lager zullen liggen. Daarnaast zouden, indien het programma volgens plan wordt uitgevoerd, 1609 woningen verbeteren in kwaliteit en zouden 37 transitwoningen worden gecreëerd.

Naar aanleiding van parlementaire vragen van de volksvertegenwoordigers en senatoren werd door de minister bijkomende informatie verstrekt over het grootstedenbeleid, vooral over de selectie van de steden en gemeenten, de verdeling van de middelen en de stand van zaken. Ook deze communicatie vertoont onnauwkeurigheden. Zo werd het verschil in aanpak bij de verdeling, tussen de gemeenten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en die van de twee andere gewesten niet vermeld in zijn antwoord op een parlementaire vraag over het gehanteerde verdelingsmechanisme.

1.2 Afstemming van het beleid op bestaande initiatieven

Deze paragraaf gaat over de samenwerking op het beleidsniveau. De samenwerking op het niveau van de administratie komt aan bod in punt 2.3.

Bij de parlementaire bespreking van de wet kwam de bevoegdheidproblematiek en de nood aan afstemming en samenwerking tussen de federale overheid en de gemeenschappen en gewesten ruim aan bod. Ondanks meerdere voorstellen om enige vorm van overleg met de gemeenschappen en de gewesten in de wet op te nemen, werd geen formele waarborg in de wet opgenomen. De minister verzekerde dat er op het terrein voldoende overleg met gemeenschappen en gewesten zou zijn:

- Op het federale niveau zou de Interministeriële Conferentie voor Huisvesting en Stedelijk Beleid als coördinerend instrument optreden.
- Omdat het grootstedenbeleid meerdere federale beleidsdomeinen raakt, werd een Interministerieel Comité opgericht, belast met de *supervisie* op het sluiten en de uitvoering van de contracten.

Ook de regeringsverklaring¹¹ en de opeenvolgende beleidsnota's van de ministers bevoegd voor het grootstedenbeleid herhalen de wil om op de verschillende beleidsniveaus tot overleg en samenwerking te komen.

Toch verloopt de samenwerking met de gewesten en de gemeenschappen nog niet optimaal. De Interministeriële Conferentie voor Huisvesting en Grootstedenbeleid – waaraan de federale overheid, de gewesten en de gemeenschappen deelnemen – besteedt aandacht aan het aspect huisvesting, maar andere aspecten van het stedenbeleid (bv. de afstemming van de ondersteuningsprogramma's) komen er niet aan bod.

¹¹ Het Regeerakkoord 2003 streeft voor het onderdeel *leefbare wijken in leefbare steden* de grootste coherentie na door het stimuleren van het overleg tussen steden, gemeenten, gewesten en gemeenschappen, de federale overheid en de EU als een van de actiepunten voor het grootstedenbeleid.

Ook op het intra-federale niveau blijft de samenwerking beperkt. Een federaal plan waarbij het stedelijk beleid vanuit de verschillende beleidsdomeinen (stads- en huisvestingscontracten, fiscale maatregelen,) op een coherente wijze wordt uitgewerkt, ontbreekt.

1.3 Selectie van de steden en gemeenten voor de stadscontracten en verdeling van de middelen

1.3.1 Start van het grootstedenbeleid (2000)

Selectie van de steden en gemeenten

In het Vlaams en Waals Gewest was de selectie van de steden en gemeenten gebaseerd op inwonersaantallen. Zo werden de steden met meer dan 150.000 inwoners geselecteerd: Antwerpen, Gent, Charleroi en Luik.

In het Brussels Hoofdstedelijk Gewest werd niet het aantal inwoners als criterium gehanteerd maar werden de gemeenten weerhouden die wijken bevatten die in het kader van het Europees objectief 2-programma waren erkend: Anderlecht, Brussel-Stad, Molenbeek, Schaarbeek, Sint-Gillis, Sint-Joost-ten-Node en Vorst.

Zo werden elf steden en gemeenten geselecteerd die in totaal bijna 1,6 miljoen inwoners telden.

Verdeling van de middelen

De verdeling van de middelen *over de gewesten* gebeurde op basis van de respectievelijke bewonersaantallen in de geselecteerde gemeenten. Dit leidde tot een verdeling over de gewesten van 42,9% voor het Vlaams Gewest, 32,3% voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en 24,9% voor het Waals Gewest.

De verdeling van de middelen *binnen elk gewest* gebeurde op basis van verschillende criteria naargelang het gewest.

- In het Vlaams en het Waals Gewest werd het aantal inwoners van de stad of gemeente als criterium gehanteerd. Dit kwam toen neer op een subsidie van 21,74 euro per inwoner.
- In het Brussels Hoofdstedelijk Gewest werden de middelen verdeeld op basis van het aantal inwoners dat in een objectief 2-wijk leeft in de gemeente. In sommige gemeenten leeft meer dan de helft van de bevolking in zo'n wijk, in andere veel minder. Daarom varieerde de subsidie per inwoner sterk tussen de gemeenten: van 45,34 euro per inwoner in Sint-Joost-ten-Node tot 6,69 euro per inwoner in Vorst.

De minister verklaarde in het parlement dat er vooral inspanningen gedaan werden voor de grote steden en gemeenten teneinde versnippering van de middelen te vermijden. Dat noodzaakte de selectie van een relatief beperkt aantal steden en gemeenten. De minister sloot op middellange termijn echter zeker geen samenwerking met middelgrote steden uit. Steden als Mechelen, Lokeren en La Louvière werden als voorbeeld gegeven.

1.3.2 Uitbreiding van elf naar vijftien steden en gemeenten (2001)

Voor het begrotingsjaar 2001 werden vier bijkomende gemeenten geselecteerd, op basis van nieuwe selectiecriteria¹². De oorspronkelijke elf steden en gemeenten bleven behouden en werden niet onderworpen aan de nieuwe selectiecriteria.

In de praktijk blijkt het Brussels Hoofdstedelijk Gewest uit de uitbreiding gehouden. Er werden dus geen steden of gemeenten toegevoegd, hoewel de gemeente Elsene aan alle selectiecriteria voldeed (zie verder).

Om in aanmerking te komen moesten de steden en gemeenten voldoen aan drie criteria:

- ze moesten tenminste 60.000 inwoners tellen;
- het gemiddeld inkomen per inwoner moest lager liggen dan het nationaal gemiddelde;
- het percentage van de bevolking dat in een achtergestelde buurt leeft, moest minimum 10% bedragen¹³.

Dit laatste criterium werd *niet* op het niveau van de steden en gemeenten genomen, maar op het niveau van de stadsgewesten. De notie *stadsgewest* mag niet verward worden met de gebruikelijke administratieve indelingen. Het is een sociologisch begrip dat meestal meerdere gemeenten omvat die op basis van socio-economische criteria een geheel vormen.¹⁴

Op basis van deze selectiecriteria (zie ook tabel 7 in de bijlage) werden voor het Waals Gewest de steden Bergen, La Louvière en Seraing toegevoegd. In het Vlaams Gewest werd de stad Oostende toegevoegd.

Na een overgangsjaar leidde dit in 2002 tot een nieuwe verdeling van de subsidies over de gewesten: 39,7% voor het Vlaams Gewest, 27,2% voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en 33,2% voor het Waals Gewest. De verdelingscriteria zijn sinds 2002 niet meer veranderd en de gebruikte gegevens niet meer geactualiseerd. De procentuele verdeling van de subsidies over de vijftien gemeenten is dus sinds 2002 constant gebleven (zie bijlage, tabel 8).

Aan de stadscontracten koppelde de regering een bijkomend voordeel. In het kader van de startbaanovereenkomsten worden 170 personeelsleden ter beschikking gesteld van de vijftien gemeenten met een stadscontract.¹⁵

¹² Het Rekenhof beschikt over slechts één informatiebron over de methodologie die bij de uitbreiding werd gehanteerd: het *Evaluatierapport van het federaal grootstedenbeleid 2000-2002* dat in 2002 aan het parlement werd bezorgd. De administratie kon geen nota's of werkdocumenten voorleggen. De ministeriële verdelingsbesluiten voor de stadscontracten 2001 bevatten evenmin informatie over het selectie- en verdelingsmechanisme.

¹³ De gegevens over het aantal inwoners in achtergestelde buurten kwamen uit een studie besteld door de minister bevoegd voor grootstedenbeleid: *Sociale structuren en buurten in moeilijkheden in de Belgische stadsgewesten* (2001).

¹⁴ Zo bestaat het stadsgewest Brussel uit 63 gemeenten, het stadsgewest Hasselt-Genk uit 10 gemeenten en het stadsgewest Gent uit 13 gemeenten. Bron: Nationaal Instituut voor de Statistiek, *De Belgische stadsgewesten 1991*, Statistische Studiën, nr. 104, 1996, 25 p.

¹⁵ Als volgt verdeeld: Anderlecht: 6; Antwerpen: 31; Bergen: 9; Brussel Stad: 8; Charleroi: 22; Gent: 26; La Louvière: 6; Luik: 14; Molenbeek: 8; Oostende: 16; Schaarbeek: 7; Seraing: 7; Sint-Joost-ten-Node: 3; Sint-Gillis: 5; Vorst: 2.

1.3.3 Beoordeling van het Rekenhof

Nieuwe selectiecriteria werden niet toegepast op de eerste lichting steden en gemeenten

Niet alle oorspronkelijke steden en gemeenten voldeden aan de criteria die aan de nieuwe gemeenten werden opgelegd. Antwerpen en Gent voldeden niet aan het inkomenscriterium. Hun gemiddeld inkomen per inwoner lag immers hoger dan het nationaal gemiddelde. Het gemiddeld inkomen van Antwerpen lag bijvoorbeeld hoger dan dat van Namen, die juist werd geweerd uit de selectie wegens een te hoog gemiddeld inkomen.

Impact van het criterium van minimum 60.000 inwoners, opgelegd in het Vlaams en het Waals Gewest

Het opleggen van minimumaantallen inwoners vloeit voort uit de zorg om versnippering te vermijden van de federale middelen voor grootstedenbeleid. Voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest werd echter geen minimumaantal inwoners opgelegd, zodat kleinere gemeenten als Sint-Joost-ten-Node (22.076 inwoners) en Sint-Gillis (42.291 inwoners) konden genieten van een subsidie. Voor de andere gewesten werd het criterium van minimum 60.000 inwoners echter strikt toegepast. Hierdoor werden in het Waals Gewest verstedelijkte gemeenten uitgesloten die aan de stad grenzen en waar de situatie erger is dan in de stad zelf (zie volgende voorbeelden).

- Farciennes (11.435 inwoners) grenst aan Charleroi. Farciennes vertoonde ten opzichte van Charleroi een lager gemiddeld inkomen per inwoner (7.085 euro i.p.v. 8.401 euro) en telde meer dan dubbel zoveel inwoners in achtergestelde wijken (82% van de bevolking i.p.v. 40%).
- St.-Nicolas (23.108 inwoners) grenst aan Luik en Seraing. Met een gemiddeld inkomen van 8.309 euro en 71% van de bevolking in achtergestelde buurten was de situatie er erger dan in deze twee steden.

Uitsluiting van de gemeente Elsene bij de uitbreiding in 2001

De gemeente Elsene voldeed op het ogenblik van de uitbreiding van de selectie aan alle opgelegde criteria. Ze telde 72.524 inwoners, het gemiddeld inkomen in Elsene lag onder het nationaal gemiddelde en de gemeente behoort tot het stadsgewest Brussel waar 19,4% van de bevolking in een achtergestelde buurt leefde. Nochtans werd Elsene niet opgenomen bij de uitbreiding. Het Rekenhof heeft geen officiële beslissing kunnen terugvinden om de verdeling binnen het Brussels Hoofdstedelijk Gewest onaangeroerd te laten, maar volgens de administratie was er een politiek akkoord om niet uit te breiden in dat gewest. De opname van Elsene zou een herziening van de verdeelsleutel binnen dat gewest hebben genoodzaakt, vermits die gebeurt op basis van het aantal inwoners in objectief 2-wijken en Elsene geen dergelijke wijk telt.

Meting van het percentage inwoners in achtergestelde buurten op het niveau van de stadsgewesten

Het meten van dit criterium op het niveau van de *stadsgewesten* lijkt, gegeven de doelstellingen van het grootstedenbeleid, weinig relevant. Door voor het meten van het percentage inwoners in probleemwijken niet het percentage in de gemeente zelf te gebruiken, maar het percentage in het gehele stadsgewest, wordt een armere gemeente die zich in een welvarender stadsgewest bevindt benadeeld.

Voorbeeld:

- Genk behoort tot het stadsgewest Hasselt-Genk. Door te meten op het niveau van het stadsgewest werden de cijfers van Genk gemengd met die van het welvarender Hasselt en acht andere omringende gemeenten. Het percentage inwoners in achtergestelde buurten in Genk bedroeg 20%, maar door samensmelting met o.a. Hasselt (3%) bedroeg het percentage in het gehele stadsgewest slechts 6%. Hierdoor werd het stadsgewest Hasselt-Genk en dus Genk geweerd uit de selectie. De situatie in Genk (20% in achtergestelde buurten) was nochtans slechter dan in een geselecteerde stad als Oostende (18% in achtergestelde buurten). Oostende ligt echter in een klein stadsgewest (Oostende en twee randgemeenten) zodat de cijfers van het stadsgewest daar minder verschillen van die van de stad zelf.

Verdeling van de middelen op basis van het totaal aantal inwoners in de stad

De stadscontracten werden gecreëerd om de problemen in de probleemwijken van de grote gemeenten aan te pakken, zoals blijkt uit het regeerakkoord van 1999, de memorie van toelichting bij de wet van 17 juli 2000 en de bespreking van die wet in het parlement.

Nochtans werd in het Vlaams en het Waals Gewest bij de verdeling van de middelen over de geselecteerde gemeenten geen rekening gehouden met het percentage inwoners dat in achtergestelde buurten leeft. Elke geselecteerde gemeente in die gewesten krijgt, ongeacht zijn economische en sociale situatie, dezelfde som per inwoner (23 euro per jaar per inwoner voor de huidige stadscontracten). De sociaal – economische verschillen tussen de betoelaagde gemeenten zijn nochtans groot zoals uit volgend voorbeeld blijkt.

- Bij de uitbreiding in 2001 vertoonde Gent een gemiddeld inkomen per inwoner van 11.639 euro en 18% van de bevolking in achtergestelde buurten. De stad Seraing vertoonde toen een gemiddeld inkomen van 8.788 euro per inwoner en 48% in achtergestelde buurten.

Er is dus een spanningsveld tussen de ambitie om probleemwijken aan te pakken en de uniforme verdeling van de middelen ongeacht de omvang van de probleemwijken in de verschillende gemeenten. Ongetwijfeld vloeit dit voort uit het ontbreken van een maatschappelijk en politiek draagvlak voor een verdeling van de subsidies zonder vooraf bepaalde verdeelsleutel tussen de gewesten. Voor de verdeling van de middelen in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest is wel gekozen voor een gedifferentieerde verdeling, namelijk het aantal inwoners dat leefde in een objectief 2-wijk.

Het Rekenhof besluit dat de criteria niet consequent zijn toegepast tussen de gewesten en bij de uitbreiding van de selectie. De relatie tussen de selectie- en verdelingscriteria en de doelstellingen die het grootstedenbeleid beoogt, ontbreekt of is onduidelijk. Het Rekenhof erkent dat voldoende politiek en maatschappelijk draagvlak voor het beleid moet worden gevonden en de keuze van relevante criteria niet eenvoudig is. Het is daarom des te belangrijker dat de gemaakte keuzes voldoende worden onderbouwd, verantwoord en transparant voorgesteld, wat in het geval van het grootstedenbeleid niet is gebeurd.

1.4 Selectie van de steden en gemeenten voor de huisvestingscontracten en verdeling van de subsidies

1.4.1 Selectie en verdeling

Selectie van de steden en gemeenten

De keuze van de steden en gemeenten gebeurde in twee selectierondes. De eerste selectieronde was gebaseerd op drie criteria:

- Het aantal inwoners. In het Vlaams en het Waals Gewest werden enkel de steden met meer dan 60.000 inwoners geselecteerd; elf in Vlaanderen¹⁶ en zeven in Wallonië¹⁷. In het Brussels Hoofdstedelijk Gewest werden alle gemeenten in aanmerking genomen, ongeacht het aantal inwoners.
- De bevolkingsdichtheid. De bevolkingsdichtheid moest meer dan 600 inwoners per km² bedragen. Hierdoor werd Doornik uit de selectie geweerd.
- Het gemiddeld inkomen *per fiscale aangifte* (aanslagjaar 2002). De minister verklaarde in het parlement dat het *gemiddeld inkomen per inwoner* als criterium werd gehanteerd. Dit is ook terug te vinden in de nota aan de Ministerraad waar de uiteindelijke verdeling werd vastgelegd. In de beleidsnota van de minister wordt het begrip inkomen vermeld, zonder verdere precisering. In de feiten werd niet het gemiddeld inkomen *per inwoner* maar het gemiddeld inkomen *per fiscale aangifte* gebruikt. Alleen gemeenten waarvan het gemiddeld inkomen per fiscale aangifte lager lag dan het nationaal gemiddelde werden geselecteerd. Op die manier werden vier Vlaamse steden (Brugge, Leuven, Aalst en Kortrijk), één Waalse stad (Namen) en zeven van de negentien Brusselse gemeenten (Sint-Pieters-Woluwe, Watermaal-Bosvoorde, Ukkel, Sint-Lambrechts-Woluwe, Oudergem, Sint-Agatha-Berchem, Elsene) uit de selectie geweerd.

Het gebruik van het gemiddeld inkomen per aangifte in plaats van het aangekondigde gebruik van het gemiddeld inkomen per inwoner heeft grote gevolgen. In het Waals en Brussels Gewest werden hierdoor Namen en Elsene uit de selectie geweerd, daar waar hun gemiddeld inkomen per inwoner onder het nationaal gemiddelde lag. In het Vlaams Gewest zouden alleen Genk en Oostende de eerste selectie hebben doorstaan indien het gemiddeld inkomen per inwoner als criterium was gebruikt. Door het gebruik van het gemiddeld inkomen per aangifte bleven ook Antwerpen, Gent, Hasselt, Mechelen en Sint-Niklaas in de selectie.

¹⁶ Antwerpen, Mechelen, Genk, Hasselt, Aalst, Gent, Sint-Niklaas, Leuven, Brugge, Kortrijk, Oostende.

¹⁷ Charleroi, Bergen, La Louvière, Doornik, Luik, Seraing, Namen.

In de tweede selectieronde werden vijf criteria gehanteerd (zie bijlage, tabel 9):

- het aantal woningen met geen of klein comfort: het percentage moest hoger liggen dan het nationaal gemiddelde;
- het aantal woningen gebouwd voor 1945 en zonder klein comfort: het percentage moest hoger liggen dan het nationaal gemiddelde;
- het aantal woningen kleiner dan 35 m²: het percentage moest hoger liggen dan het gewestelijk gemiddelde;
- het aantal woningen waarvan de staat door de bewoner als slecht ingeschat werd: het percentage moest hoger liggen dan het gewestelijk gemiddelde;
- het aantal woningen bewoond door huurders: het percentage moest hoger liggen dan het gewestelijk gemiddelde.

De steden en gemeenten die aan minimum drie van de vijf criteria voldeden werden uiteindelijk geselecteerd. Zo kwam men tot zeventien steden en gemeenten, bestaande uit de vijftien steden en gemeenten die een stadscontract hadden, aangevuld met Mechelen en Sint-Niklaas. Genk en Hasselt, alsook vier Brusselse gemeenten, vielen af in de tweede selectieronde.

Verdeling van de middelen

Na de selectie van de steden en gemeenten werden de middelen verdeeld over de uitgekozen steden en gemeenten (zie bijlage, tabel 10). Er werd rekening gehouden met het inwonersaantal van de geselecteerde steden en gemeenten (in totaal 2 miljoen).

Het aantal inwoners werd vervolgens per gemeente vermenigvuldigd met een samengestelde coëfficiënt. Die bestaat voor 90% uit een coëfficiënt spanning op de huurwoningenmarkt en voor 10% uit een coëfficiënt evolutie van de prijsindex van de onroerendgoedmarkt.

Voorbeeld:

- Voor Bergen bedragen de eerste en tweede coëfficiënt respectievelijk 1,14 en 0,80 en de samengestelde coëfficiënt 1,10 (= 90% van 1,14 + 10% van 0,80).

De eerste coëfficiënt, spanning op de huurwoningenmarkt, wordt berekend door het percentage van de bevolking dat woont in een op de privémarkt gehuurde woning te vergelijken met het gewestelijk gemiddelde.

Voorbeeld:

- In de stad Brussel woont 38,6% van de bevolking in een op de privémarkt gehuurde woning. In het Brussels Hoofdstedelijk Gewest bedraagt dat percentage gemiddeld 39,0%. Daardoor bedraagt de coëfficiënt voor de stad Brussel 0,99 (= 38,6 / 39,0).

Doordat de gemiddelden in het Vlaams Gewest (15,5%) en het Waals Gewest (17,3%) veel lager liggen dan in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (39,0%) kunnen de Vlaamse en Waalse gemeenten zeer hoge coëfficiënten vertonen door de berekening op gewestelijke basis. Deze gewestelijke aanpak heeft daardoor geleid tot een kleiner aandeel van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest in de huisvestingscontracten.

Voorbeeld:

- Oostende bereikt een coëfficiënt van 1,91 op basis van 29,6% van de bewoners in privéhuurwoningen ($1,91 = 29,6 / 15,5$), Luik een coëfficiënt van 1,82 op basis van 31,5% van de bevolking in privéhuurwoningen ($1,82 = 31,5 / 17,3$). Vergelijk met de stad Brussel die een coëfficiënt van slechts 0,99 haalt met 38,6% van de bewoners in privéhuurwoningen.

Aangezien alleen de personen die wonen in privéhuurwoningen in aanmerking worden genomen¹⁸, krijgen de gemeenten die een groot aanbod inzake sociale huisvesting hebben minder middelen. In Seraing bijvoorbeeld is het aanbod van sociale woningen groter dan dat op de privémarkt; dit heeft er mede toe geleid dat Seraing slechts een coëfficiënt van 0,93 krijgt.

De tweede coëfficiënt die voor de verdeling van de middelen wordt gebruikt draagt de naam *evolutie van de prijsindex van de onroerendgoedmarkt sinds tien jaar op gewestelijk vlak*. De administratie heeft de brongegevens of de exacte beschrijving van de bron van deze gegevens niet aan het Rekenhof kunnen verstrekken. De waarde van deze tweede coëfficiënt wordt op gewestelijk niveau gemeten en bedraagt 0,61 voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, 0,74 voor het Vlaams Gewest en 0,80 voor het Waals Gewest.

Door het aantal inwoners te vermenigvuldigen met de samengestelde coëfficiënt (waarvan de waarde varieert van 0,91 voor Seraing tot 1,79 voor Oostende) en vervolgens met 25,58 euro bekomt men het totaal bedrag van het huisvestingscontract 2005-2007 van de gemeente. De waarde van de samengestelde coëfficiënt heeft dus een bijzonder grote invloed op de verdeling.

Net zoals bij de stadscontracten werd voor de verdeling binnen het Brussels Hoofdstedelijk Gewest een afwijkende methode gehanteerd.

Het totale deel van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest bekomt men door de bedragen, berekend op de hierboven uiteengezette manier, voor de zeven geselecteerde gemeenten uit dat gewest op te tellen. Dat totaal wordt vervolgens verdeeld onder de zeven gemeenten met dezelfde verdeelsleutel die bij de stadscontracten werd gehanteerd, namelijk het aantal inwoners dat in een objectief 2-wijk leeft. Daarom bedragen de huisvestingscontracten van de gemeenten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest een vast percentage (39%) van hun stadscontracten.

Door de invoering van de huisvestingscontracten verandert de verdeling van de middelen voor grootstedenbeleid over de gewesten in het voordeel van het Vlaams Gewest: 43,7% (t.o.v. 39,7% vóór de invoering van de huisvestingscontracten), 31,8% voor het Waals Gewest (voordien 33,2%) en 24,5% voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (voordien 27,2%).

1.4.2 Beoordeling van het Rekenhof

Onterechte uitsluiting van Brugge in de selectie

Brugge werd in de eerste selectieronde geweerd door het gebruik van naar boven afgeronde gegevens voor het inkomenscriterium. Het gemiddeld inkomen per aangifte lag in Brugge (24.662 euro) onder het nationaal gemiddelde (24.692 euro). In de berekeningen van de administratie werd de verhouding van het inkomen in de gemeente ten opzichte van het nationaal gemiddelde (99,88%) echter naar boven afgerond tot 100%. Daarop werd Brugge uit de selectie geweerd. Op basis van de naar boven afgeronde gegevens voldeed Brugge immers niet aan het criterium dat het gemiddeld inkomen per aangifte onder het nationaal gemiddelde moest liggen. Brugge voldeed ook aan de voorwaarden voor de tweede selectieronde en zou dus bij een correct gebruik van de gegevens tot de uiteindelijke selectie hebben behoord en een huisvestingscontract hebben gekregen.

¹⁸ In tegenstelling tot het criterium *aantal woningen bewoond door huurders*, dat in de tweede selectieronde werd gebruikt, waarin de sociale woningen wel zijn meegeteld.

Complex en onvoldoende verantwoord selectiemechanisme

Het mechanisme (twee selectierondes gebaseerd op acht verschillende criteria) is bijzonder complex. De keuze van elk criterium en het bepalen van de minimumwaarde voor elk criterium heeft steeds een gevolg op de uiteindelijke selectie van de gemeenten. Naargelang de overheid kiest voor een vergelijking met een gewestelijk of een nationaal gemiddelde, men oplegt dat drie van de vijf of vier van de vijf criteria moeten zijn voldaan, enz... veranderen de geselecteerde gemeenten. De keuze van de criteria en hun combinaties werd niet onderbouwd en verantwoord. De relevantie van het gekozen selectiemechanisme is daardoor onduidelijk.

Vlaams en Waals verdelingsmechanisme houdt geen rekening met de kwaliteit van de woningen of het gemiddeld inkomen in de gemeente

Bij de selectie van de steden en gemeenten werd rekening gehouden met het gemiddeld inkomen in de gemeente en de kwaliteit van de bestaande woningen. Eenmaal deze selectie was uitgevoerd, werden dergelijke criteria echter niet meer gebruikt voor de verdeling van de middelen onder de geselecteerde gemeenten van het Vlaams en Waals Gewest. Alleen cijfers over de huur- en de onroerend-goedmarkt werden daarvoor gebruikt. Het resultaat van deze aanpak kan het best geïllustreerd worden door de twee extremen te bekijken.

- Oostende heeft de hoogste samengestelde coëfficiënt (1,79), Seraing de laagste (0,91). Hierdoor krijgt Oostende een toelage van 15,27 euro per inwoner per jaar en Seraing slechts 7,80 euro per inwoner per jaar.
- Vergelijken we de verdeling van de subsidies met huisvestings- en inkomenscriteria. Seraing telt 9% woningen zonder klein comfort (dus zonder de combinatie stromend water, wc in de woning en een badkamer of douche), Oostende 5,5%. Het gemiddeld inkomen per aangifte bedroeg 22.676 euro in Oostende en 20.870 euro in Seraing.

Een gelijkaardige vaststelling werd bij de stadscontracten gedaan. De toestand bij de huisvestingscontracten is echter extremer. Bij de huisvestingscontracten kan een rijkere gemeente bijna het dubbele ontvangen per inwoner van een armere gemeente.

Het percentage inwoners dat in privéhuurwoningen woont, is misschien een valide indicator om bepaalde problemen op de huurmarkt op te sporen. Bij gebrek aan enige uitleg in de beleidsdocumenten bestaat hierover geen duidelijkheid.

Deze indicator voor 90% laten meespelen in de verdeling, zonder rekening te houden met de staat van de woningen in de stad/gemeente of het gemiddeld inkomen in de stad/gemeente, strookt echter niet met het voornemen¹⁹ om de federale hulp te concentreren op de steden en gemeenten die, rekening houdend met het inkomensniveau van hun inwoners, eigen middelen ontberen om een geïntegreerd beleid van stadsherwaardering te voeren.

Dezelfde eindbesluiten kunnen worden getrokken als voor de stadscontracten: gebruik van niet steeds relevante selectiecriteria, geen afstemming tussen verdelingscriteria en selectiecriteria en geen transparantie.

¹⁹ Nota aan de Ministerraad van 23 juni 2004 waarin de verdeling werd beslist.

1.5 Conclusies

De wijze waarop de federale overheid de steden en gemeenten aanstuurt is niet altijd consequent. De beleidsdoelstellingen zijn vrijblijvend en laten de steden en gemeenten zeer veel ruimte om projecten en gemeentelijk beleid door de federale overheid te laten subsidiëren. Maatwerk en gemeentelijke autonomie zijn hier het leidmotief. De federale overheid stuurt de steden en gemeenten wel in sterke mate aan door het opleggen van gedetailleerde en uniforme richtlijnen met betrekking tot de methodiek die de steden en gemeenten moeten volgen bij de selectie, presentatie en financiële verantwoording van de projecten. In de praktijk worden die verplichtingen vaak op louter formalistische wijze nagekomen.

De regelgeving is zeer beknopt en essentiële elementen zoals de doelstellingen, de criteria om de steden en gemeenten te selecteren en de criteria om de subsidies te verdelen over de geselecteerde steden en gemeenten, werden niet opgenomen in de regelgeving.

Het parlement werd in beperkte mate, en dikwijls onnauwkeurig, geïnformeerd over het grootstedenbeleid.

De nood aan afstemming van het grootstedenbeleid binnen de federale overheid en met de gemeenschappen en gewesten wordt erkend maar gebeurt louter ad hoc, niet gestructureerd.

De selectie van de steden en gemeenten en de verdeling van de middelen gebeurden niet transparant. De criteria waren niet steeds relevant. Bovendien werden niet alle gemeenten met dezelfde criteria beoordeeld. In enkele gevallen 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.

Hoofdstuk 2

Werking van de cel Grootstedenbeleid

De cel Grootstedenbeleid werd op 1 januari 2001 opgericht om de stads- en huisvestingscontracten te beheren. In dat kader heeft ze als tweevoudige missie:

- het grootstedenbeleid op federaal niveau inhoudelijk en administratief ondersteunen (eerste luik);
- bijdragen tot een zo ruim mogelijke samenwerking tussen de verschillende beleidsniveau's (federaal, lokaal, regionaal en Europees) (tweede luik).

Het Rekenhof toetste de organisatie van de cel Grootstedenbeleid aan de volgende normen:

- Er moet een duidelijke organisatiestructuur zijn (duidelijke taakbeschrijvingen, coördinatiemechanismen, ...).
- De personeelsbezetting moet afgestemd zijn op het takenpakket.
- Er moet een duidelijke taakverdeling zijn tussen de beleidscel en de administratie. Om de continuïteit en de neutraliteit van een administratie te garanderen, is een duidelijke functiescheiding noodzakelijk. Operationele activiteiten worden uitgevoerd door de administratie.

Om te beoordelen op welke manier de cel Grootstedenbeleid de gemeenten begeleidt, werden volgende normen gehanteerd:

- De richtlijnen van de cel Grootstedenbeleid moeten afgestemd zijn op de doelstellingen en de regelgeving. Zij moeten duidelijk zijn en een waarborg bieden voor de kwaliteit van de contracten en hun uitvoering. Zij zullen dan ook voor de totstandkoming en de uitvoering van de contracten erkende *best practices* toepassen.
- Aanpassingen en interpretaties van de richtlijnen moeten duidelijk gecommuniceerd worden naar alle steden en gemeenten. De richtlijnen moeten gelijk worden toegepast. De nodige controles moeten worden uitgevoerd om een correcte uitvoering van de richtlijnen te handhaven.
- De ingediende dossiers moeten financieel en administratief worden opgevolgd. Goedkeuringen en uitbetalingen moeten op een redelijke termijn worden afgehandeld.
- De administratie moet de projecten inhoudelijk opvolgen en waar nodig een ondersteunende rol spelen.

Het Rekenhof ging ook na in welke mate wordt samengewerkt met andere administraties op het vlak van stedenbeleid.

2.1 Organisatie van de cel Grootstedenbeleid

2.1.1 Structuur van de cel

De cel beschikte, in maart 2007, over de volgende personeelsbezetting: twee diensthoofden (1 N / 1 F), zes projectbeheerders voor de stadscontracten (3 N / 3 F)²⁰, twee projectbeheerders voor de huisvestingscontracten (1 N / 1 F), twee personeelsleden voor de administratieve sancties (1 N / 1 F) en twee halftijdse secretariaatsmedewerkers. De medewerkers voor de administratieve sancties vervullen geen taken met betrekking tot de stads- en huisvestingscontracten. Uitgezonderd één diensthoofd en één projectbeheerder hebben de personeelsleden een contractueel statuut.

Er bestaan uitgeschreven functiebeschrijvingen voor de functies van diensthoofd en voor de projectbeheerders. Verder wordt jaarlijks voor elke medewerker een fiche met competenties, opdrachten, vorming enz. opgesteld in het kader van de ontwikkelcirkels. Elke medewerker volgt een aantal thema's op en is verantwoordelijk voor de begeleiding van wetenschappelijke studies, studiedagen, de thematische rubrieken op de website enz. rond deze thema's.

De financiële controle op de contracten gebeurt niet door de cel zelf, maar door twee medewerkers van de dienst Subsidies en Overheidsopdrachten van de Algemene Diensten van de POD. De controle neemt momenteel voor beiden samen ongeveer 0,5 VTE (voltijdse equivalenten) in beslag. Voor de huisvestingscontracten laten ze zich bijstaan door de projectbeheerder van de cel Grootstedenbeleid.

Organisatorisch vertoont de cel Grootstedenbeleid twee atypische kenmerken:

- De cel heeft niet één leidend ambtenaar, maar twee. De beslissing om te werken met twee diensthoofden werd genomen bij de oprichting van de cel. De taakverdeling tussen beide diensthoofden is schriftelijk vastgelegd.
- De cel ressorteert niet onder een directoraat-generaal, maar rechtstreeks onder de voorzitter van de POD. Dit is een beslissing die werd genomen op voorstel van de voorzitter, in samenspraak met de beleidscel in het kader van de bespreking van het managementplan van de voorzitter.²¹

2.1.2 Beheer van de cel

De hoger vermelde missie werd vertaald in vijf strategische doelstellingen:

- 1) ontwikkeling van inhoudelijke en technische expertise van de stedelijke fenomenen door middel van studiewerk en het kapitaliseren van praktijkervaringen;
- 2) ontwikkeling van een partnerschap tussen de federale administratie en de lokale overheden en actoren, o.m. door het afsluiten van overeenkomsten voor de financiering van de lokale grootsteden- en huisvestingsprogramma's en de begeleiding van lokale actoren bij de ontwikkeling van deze programma's;

²⁰ Eén personeelslid was gedetacheerd naar een beleidscel. De reële bezetting was dus vijf projectbeheerders voor de stadscontracten.

²¹ Deze formule wordt toegepast voor drie diensten binnen de POD: de cel Grootstedenbeleid, Armoedebeleid en Sociale Economie. Daarnaast bestaan er twee directoraten-generaal (OCMW's, Algemene Diensten).

- 3) bevordering van het transversaal stedenbeleid door permanente opvolging van de stedelijke aspecten in de diverse federale beleidsdomeinen en op andere beleidsniveau's;
- 4) ontwikkeling van platformen voor de uitwisseling van kennis en praktijkervaringen, in het bijzonder met de steden en gemeenten waarmee een overeenkomst wordt afgesloten, en de communicatie via o.m. een eigen website;
- 5) pro-actieve en professionele uitvoering van de administratieve verplichtingen die aan de uitvoering van de missie zijn verbonden.

Beide luiken van de missie zijn te herkennen in de vijf strategische doelstellingen.

De verdere uitwerking van deze strategische doelstellingen in (jaarlijkse) operationele plannen is beperkt. De jaarplannen zijn op sommige punten concreet (organisatie van een studiedag of een wetenschappelijke studie over bepaalde thema's), maar voor vele activiteiten is de informatie beperkt en vaag. In het bijzonder over het aspect samenwerking – tweede luik van de missie – blijven de plannen wel zeer vaag. Om haar eigen functioneren in kaart te brengen beschikt de cel over vier indicatoren (zie tabel 4 hieronder).

Tabel 4 – *Balanced scorecard* van de cel Grootstedenbeleid

Indicator	Recentste meting (1)	Benutting van deze indicator
1. Realisatie van de 32 stads- en huisvestings-overeenkomsten (= uitvoering van de projecten binnen de vooropgestelde termijnen)	Oranje (september 2006)	Deze indicator zal binnenkort voor het eerst worden benut. Momenteel (maart 2007) wordt elk contract geëvalueerd. Deze gegevens zullen worden gesynthetiseerd om meer algemene conclusies te trekken.
2. Tevredenheid over studiedagen	Oranje (september 2006)	Deze indicator, en vooral de meer kwalitatieve informatie die eveneens wordt bevraagd bij studiedagen, wordt besproken op de stafvergaderingen van de dienst, om er lessen uit te trekken voor volgende studiedagen.
3. Uitvoering van extra acties (bv. studiedagen, onderzoek), naast het gewone werk, voor elk van de beleidsdoelstellingen	Groen (december 2006)	Deze indicator heeft vooral een stimulerend effect en herinnert personeelsleden eraan om iets extra te doen.
4. Tevredenheid over het grootstedenbeleid in de stakeholderanalyse van de POD	Groen (maart 2006)	Deze indicator is vooral relevant omdat het de aandacht vestigt op de (nood aan betere) communicatie van de cel Grootstedenbeleid naar de steden en gemeenten.

(1) Scores: rood = slecht, oranje = te verbeteren, groen = goed

Bron: POD Maatschappelijke Integratie

De validiteit en betrouwbaarheid van deze indicatoren kan in vraag worden gesteld, maar het is positief dat men probeert meer inzicht te krijgen in de eigen prestaties. Er zijn echter geen indicatoren in verband met de samenwerking met andere diensten.

2.1.3 Relatie tussen de cel Grootstedenbeleid en de beleidscel

Er bestaat een zeer nauwe, bijna symbiotische, relatie tussen de cel Grootstedenbeleid en de beleidscel. Er is geen duidelijke taakverdeling tussen de beleidscel en de cel Grootstedenbeleid en de beleidscel is in verregaande mate betrokken bij de dagelijkse, operationele werking van de cel Grootstedenbeleid, dit blijkt zowel uit de interviews met alle betrokken partijen (personeel van de cel, de beleidscel, de voorzitter van de POD) als uit vele documenten (notulen van stafvergaderingen, mails, ...) bv.:

- Er neemt steeds een lid van de beleidscel actief deel aan de veertien-daagse stafvergadering van de cel.
- Vele mails tussen projectbeheerders en gemeenten – die handelen over operationele zaken - worden in kopie naar de beleidscel verstuurd.
- Sommige gemeenten nemen rechtstreeks contact met de beleidscel.
- Op enkele uitzonderingen na, waren er voor de voorstellen die door de gemeenten waren ingediend voor de huisvestings- en stadscontracten, geen formele, geschreven adviezen aan de beleidscel.²²

De zeer nauwe samenwerking tussen de beleidscel en de cel Grootstedenbeleid is organisch gegroeid. De betrokken partijen zien voordelen in deze handelswijze: het maakt het mogelijk snel te werken. Anderzijds acht de voorzitter van de POD het logisch dat deze relatie naar de toekomst toe, wanneer het grootstedenbeleid zijn kinderschoenen ontgroeid is, meer wordt geformaliseerd.

2.2 Aansturing, opvolging en ondersteuning van de uitvoering van de stads- en huisvestingscontracten

2.2.1 Kwaliteit en toepassing van de richtlijnen

De POD heeft met een begeleidende brief van de minister richtlijnen gegeven aan de steden en gemeenten. De richtlijnen regelen de wijze waarop de contracten moesten tot stand komen en het administratieve en financiële beheer van de contractuitvoering.²³

Financiële richtlijnen en toepassing

De financiële richtlijnen bieden een redelijke goede grondslag om de projectuitvoering te verantwoorden en de in rekening gebrachte uitgaven te controleren. Over het algemeen zijn de coördinatoren tevreden met de soepele opstelling van de POD bij de interpretatie en toepassing van de richtlijnen. De steden en gemeenten vermelden dat de *soepelheid* van het grootstedenbeleid sterk afsteekt tegen de andere subsidiestromen (gewestelijk, EU, veiligheidscontracten).

²² Dit werd bekritiseerd door de Inspectie van Financiën (advies bij zeven overeenkomsten grootstedenbeleid op 26 april 2005).

²³ Twee financiële richtlijnen (*Financiële richtlijnen voor de stadscontracten 2005-2007*, 21 p. en *Financiële richtlijnen voor de huisvestingscontracten 2005-2007*, 22 p.) en twee inhoudelijke richtlijnen (*Richtlijnen van het programma grootstedenbeleid 2005-2007*, 27 p. en *Richtlijnen voor de huisvestingscontracten 2005-2007*, 38 p.).

Sommige coördinatoren bekritisieren een drietal aspecten:

- De opgelegde formats (zoals boordtabellen) zijn niet afgestemd op de boekhouding en de administratieve procedures in de gemeenten.
- Het onderscheid tussen werkingskosten en investeringen is onduidelijk.
- Er ontbreken afspraken in verband met de voorwaarden en de procedure voor het sluiten van avenants.

De medewerkers van de dienst Subsidies en Overheidsopdrachten menen eveneens dat definities in verband met bepaalde financiële aspecten, zoals het begrip investeringen, beter moeten worden uitgelegd aan de steden en gemeenten. Daarnaast menen ze dat het subsidiabele karakter van bepaalde uitgaven (interesten, bepaalde aanloopkosten, ...) gedetailleerder zou kunnen worden omschreven in de richtlijnen en beter gecommuniceerd naar de steden en gemeenten.

Het Rekenhof deelt die bedenkingen en wijst op twee andere lacunes:

- De richtlijnen moeten expliciet bepalen welk gevolg de POD zal geven aan bepaalde inbreuken. Zijn schuldvorderingen niet ontvankelijk als niet is voldaan aan formele vereisten? In welke gevallen worden de subsidies geweigerd? Verder in dit verslag wordt aangetoond dat de POD op dat vlak geen eenduidige houding aanneemt.
- De richtlijnen omschrijven onvoldoende de aard van de subsidiabele coördinatiekosten (zie 3.3.2).

Over de aanpassingen of de officiële interpretatie van de richtlijnen is ruim de helft van de coördinatoren minder tevreden:

- Aanpassing van de richtlijnen wordt laattijdig meegedeeld en zou volgens enkele coördinatoren niet per mail mogen gebeuren, maar op een meer officiële wijze.
- Verschillende coördinatoren vragen meer duidelijkheid en formalisering. Ze storen zich aan het feit dat vragen die schriftelijk worden gesteld, mondeling worden beantwoord door de cel Grootstedenbeleid maar zonder dat de gevraagde schriftelijke confirmatie volgt. Projectbeheerders binnen de cel Grootstedenbeleid bevestigen dat vaak geen schriftelijk antwoord wordt opgemaakt. De beslissing wordt evenmin systematisch meegedeeld aan de andere steden en gemeenten.

De administratieve en financiële richtlijnen zijn naar aanleiding van de afhandeling van de eerste tussentijdse afrekening in 2006 op belangrijke punten per mail aangepast door de diensthoofden van de cel Grootstedenbeleid. De diensthoofden meenden dat de aanpassingen behoren tot het dagelijks administratief beheer ondanks het feit dat ze belangrijke budgettaire gevolgen hadden (zoals de verrekening van de voorschotten bij de eindafrekening in plaats van bij de eerste tussentijdse afrekening). De aanpassingen zijn volgens de cel na informeel overleg met de beleidscel van de minister en de Inspectie van Financiën beslist.

Het Rekenhof is nagegaan of vier onderdelen van de richtlijnen werden nageleefd door de steden en gemeenten.

1 Naleving van de formele vereisten

Negen gemeenten op de zestien die een tussentijdse vordering hadden ingediend, waren niet in orde met de formele vereisten (afwijkende formats, onbeschikbare bewijsstukken, ontbreken van verdeelsleutels op facturen bij samenloop van subsidies...). De POD beval die gemeenten aan om het gebrek te verhelpen in de toekomst. Eén stad moest de voorgeschreven formats gebruiken vooraleer een eindverslag werd opgemaakt. De POD legde zich neer bij een expliciete weigering van een andere stad een richtlijn na te leven.

2 Het sluiten van contracten met derden – promotoren

Vijf gemeenten hadden eind 2006 nog geen overeenkomst gesloten met derden – promotoren. Als motivatie voor het niet sluiten van overeenkomsten wijzen de coördinatoren erop dat het gaat om vzw 's opgericht door de gemeente of om autonome gemeentebedrijven. De POD heeft telkens aangedrongen om op korte termijn toch een overeenkomst te sluiten. Een overeenkomst is nodig omdat het om relaties tussen twee rechtspersonen gaat.

3 Het voorkomen van dubbele subsidiëring

Volgens de coördinatoren volstaan de internecontrolemaatregelen binnen de stadsadministratie om dubbele subsidiëring te vermijden. Vaak werd er ook op gewezen dat de analytische boekhouding op basis van kostenplaatsen dubbele subsidiëring voorkomt. Enkele gemeenten beheren de subsidiestromen op die manier dat een project door slechts één subsidie wordt gefinancierd, wat dubbele subsidiëring uitsluit. In één stad zijn er geen verdeelsleutels op voorhand afgesproken. De kosten worden er over de subsidiestromen verdeeld zodat de budgetten maximaal worden benut en aan elke subsidiërende overheid wordt volledige financiële verantwoording afgelegd.

4 De wijze waarop de lokale overheid de verantwoordelijkheid draagt voor de toepassing van de richtlijnen door derden

De gemeenten moeten zich ertoe engageren dat derden die de projecten uitvoeren voor de gemeenten de richtlijnen (bv. toepassing van de wet op de overheidsopdrachten) naleven. Slechts drie gemeenten organiseren een toezicht op de verichtingen van derden: een *eerstelijnscontrole*. De andere gemeenten doen dat niet omdat deze derden vaak autonome gemeentebedrijven of vzw 's opgericht door de gemeente zijn. De coördinatoren verwijzen naar de vertegenwoordigers van de gemeente in de bestuursorganen van deze organisaties om het gebrek aan controle te verantwoorden. De medewerkers van de POD stimuleren de eerstelijnscontrole door de gemeenten. Dergelijke controle heeft zijn nut bewezen in één van de drie gemeenten waar een toezicht op derden, inbegrepen autonome gemeentebedrijven, is georganiseerd.

Voor zes gemeenten werden na de controle de gevorderde kosten verminderd. Het gaat bijna steeds om werkingskosten die werden verworpen omdat ze geen verband houden met de projecten of omdat ze van voor 2005 dateren. De richtlijnen bepalen onder het hoofdstuk *sancties* dat bij manifeste onwil de federale overheid de uitkering van verdere subsidies weigert. Er zijn binnen de POD nog geen afspraken over de wijze van optreden bij blijvende overtreding van de richtlijnen. De administratie zou in elk geval de druk op in gebreke blijvende gemeenten verhogen maar in welke omstandigheden (bv. afhankelijk van de ernst van de inbreuk) en op welke wijze verder actie moet worden ondernomen, is niet duidelijk.

Inhoudelijke richtlijnen en toepassing

De richtlijnen zijn over het algemeen behoorlijk uitgewerkt. Op sommige punten is er nog onvoldoende uitwerking of zijn er onduidelijkheden (met het daarmee samenhangende risico op inconsequente toepassing).

Wat de stadscontracten betreft, stellen de richtlijnen niet expliciet dat de projecten moeten worden gerealiseerd in achtergestelde wijken. Sommige coördinatoren en projectbeheerders gaan ervan uit dat dit het geval is, andere niet.

Bij de huisvestingscontracten zijn er niet altijd geschreven engagementen voor de toewijzing van de woningen aan de doelgroepen. Er is in geen daadwerkelijke controle voorzien. Men vertrouwt erop dat de gemeenten dit correct zullen toepassen. De autonomie van de gemeenten wordt hierbij gerespecteerd.

Heel wat huisvestingsprojecten brengen opbrengsten mee (verkoop, huur), die kunnen worden geherinvesteerd (een *rollend fonds*). De richtlijnen huisvesting bepalen in dit verband dat elk inkomen dat hieruit voortspuit, moet geherinvesteerd worden in het huisvestingsbeleid dat de gemeente voert. Het probleem stelt zich op dit moment nog niet omdat de projecten nog geen inkomsten genereren en er dus nog geen rollende fondsen zijn. Maar er zijn op dit moment nog geen voorzieningen om dit in de toekomst op te volgen. In sommige gemeenten werd hieraan wel aandacht besteed. Ook hier is het vertrouwen een belangrijke factor en rekent men op de democratische controle op lokaal niveau en de opvolging van de projecten in de stuurgroepen (zie verder 3.4.1).

Het is niet steeds duidelijk welke bijstellingen in de contracten moeten geformaliseerd worden in een avenant en welke niet.

Verder zijn er een aantal voorbeelden van inconsequente toepassing van (duidelijke of minder duidelijke) richtlijnen.

- De norm van 40% investeringen (stadscontracten) werd niet voor alle gemeenten consequent toegepast. Volgens de cel werden ook in die gevallen waar de 40% niet werd bereikt, toch ernstige inspanningen gevraagd. Het verhogen van de investeringen zou in vele gevallen hebben geleid tot een afbouw van de tewerkstelling, wat men echter wou vermijden. Sommige gemeenten wezen er tijdens de bezoeken ook op dat men niet kan blijven investeren: eenmaal een investering uitgevoerd, zijn er middelen nodig om een infrastructuur te doen functioneren.
- De meeste contracten hebben duidelijk omschreven en lokaliseerbare projecten. Een aantal gemeenten kreeg in verregaande mate de toelating te werken met programma's en de specifieke locaties van de projecten naderhand in te vullen. Dit geeft deze gemeenten een aanzienlijke vrijheid van handelen die andere gemeenten niet gekregen hebben.

2.2.2 Financieel en administratief beheer van de contracten

Gebrekkige dossieropvolging

Er wordt nog geen gebruik gemaakt van een systeem voor dossieropvolging dat een overzicht biedt van de opeenvolgende administratieve en financiële handelingen (goedkeuring Ministerraad, ontvangst schuldvorderingen, ...) per contract of per stad. Daarom ontbreekt een globaal overzicht, elektronisch of op papier, van de administratieve en financiële afhandeling van de contracten. Een aantal procedurestappen worden informeel en verspreid binnen de cel Grootstedenbeleid bijgehouden in spreadsheets. Uit de audit blijkt het beheer enkele lacunes en slordigheden te vertonen (materiële onvolkomenheden in de contracten, niet altijd opvolgen van de stand van de begrotingskredieten, laattijdig opgemerkte dubbele betaling, ...). Het geïnformatiseerd intern beheers- en ontwikkelsysteem dat in de loop van 2007 volledig operationeel wordt, zal toelaten het dossierbeheer op punt te stellen.

Laattijdige goedkeuring van de contracten

De stadscontracten zijn bijna allemaal pas in het tweede kwartaal 2005 ondertekend. Van de huisvestingscontracten werd drie vierde pas in het vierde kwartaal 2005 ondertekend. De contracten hebben terugwerkende kracht tot 1 januari 2005 en de uitgaven van de gemeenten vanaf 1 januari 2005 worden aanvaard. Er zijn dus geen juridische problemen maar de uitvoering van de contracten door de gemeenten is wel vertraagd waardoor vooral voor investeringsprojecten de uitvoeringstermijn (vastlegging in gemeentelijke boekhouding tegen eind 2007) in het gedrang zal komen.

Er zijn vele oorzaken voor de laattijdige goedkeuring van de contracten, waarvan de meeste buiten de verantwoordelijkheid van de POD vallen:

- De huisvestingscontracten waren zowel voor de POD als de gemeenten nieuw en vergden meer implementatietijd. Zo vroeg de voorbereiding van het contract de nodige tijd (diagnoses, SWOT-analyses, ...).
- Sommige gemeenten hebben nog moeite met een planmatige aanpak of er ontbreekt politieke overeenstemming over de besteding van de middelen.
- De procedures bij de federale overheid vergen veel tijd (goedkeuring van de begroting, formeel regelen van de verdeling van het budget voor grootstedenbeleid, zware procedure voor de goedkeuring van de contracten).

Laattijdige uitbetaling van de voorschotten

De contracten bepalen dat een voorschot zo spoedig mogelijk na het ondertekenen door de partijen van de overeenkomst wordt uitbetaald op basis van een schuldvordering opgesteld door de bevoegde lokale overheid. De administratie is niet gebonden aan betaaltermijnen.

Alle voorschotten voor de huisvestingscontracten werden pas betaald in januari 2006 en deze voor de stadscontracten in het derde kwartaal 2005 en januari 2006. De gemeenteraden keurden de contracten gemiddeld 32 dagen nadat de Ministerraad een beslissing had genomen goed. Interne procedures bij de steden en de doorlooptijd om de contracten, na beslissing van de Ministerraad, door zes ministers te laten ondertekenen, veroorzaakten een verdere vertraging in het naar de POD sturen van de vorderingen. Voor de huisvestingscontracten is de lange doorlooptijd voor een deel toe te schrijven aan de instructie van de cel Grootstedenbeleid de vordering pas in te dienen als de POD voldoende zekerheid had over de beschikbare budgettaire middelen. De POD had immers onvoldoende inzicht in de omvang van de vorderingen die nog in 2005 zouden worden ingediend voor de vorige generatie stadscontracten.

Knelpunten in de financiële controle

De financiële controles worden uitgevoerd door de dienst Subsidies en Overheidsopdrachten die behoort tot de Algemene Diensten van de POD. Volgens de verslagen van deze dienst heeft de controle tot doel de juistheid en de regelmatigheid van de uitgaven na te gaan. De controles bij de steden en gemeenten gebeuren jaarlijks. De procedure verloopt hoofdzakelijk als volgt:

- Er gebeurt een onderzoek van de uitgavenstaat die door de gemeente werd ingediend.
- Er gebeurt een controle ter plaatse in de gemeente.
- Een voorlopig verslag wordt opgesteld en voor commentaar aan de gemeente bezorgd.
- Het voorlopige verslag, aangepast aan de repliek en aanvullende verantwoording van de gemeente wordt voorgelegd aan de cel Grootstedenbeleid.
- Een eindverslag wordt bezorgd aan de gemeente. Dit verslag omschrijft de gehanteerde methodologie, de belangrijkste vaststellingen, eventuele aanbevelingen en de som van de aanvaarde uitgaven. Dat verslag wordt, samen met een schuldvordering van de gemeente, aan de voorzitter van de POD voorgelegd bij de vereffening van de subsidie.

De volgende knelpunten werden vastgesteld:

- De definitieve controleverslagen van de dienst Subsidies en Overheidsopdrachten worden mee opgesteld en ondertekend door een coördinator van de cel Grootstedenbeleid. Daardoor gaat de functiescheiding verloren.
- Er bestaat geen gestructureerd overleg tussen de dienst Subsidies en Overheidsopdrachten en de cel Grootstedenbeleid. Problemen worden opgelost als ze zich voordoen, en dit op basis van individuele gevallen en verzoeken van bepaalde gemeenten. De cel Grootstedenbeleid of medewerkers van de beleidscel nemen regelmatig maatregelen of interpreteren de regelgeving en de richtlijnen zonder de dienst Subsidies en overheidsopdrachten daarbij te betrekken. Dat leidt soms tot misverstanden en verwarring bij de gemeenten.
- Binnen de dienst bestaan er geen richtsnoeren over de wijze waarop de richtlijnen voor de gemeenten moeten worden geïnterpreteerd. Daardoor is de controleaanpak niet uniform. Zo blijkt uit een vergelijking van de verslagen dat de ene medewerker meer aanbevelingen, en vaak ruimer dan louter financiële, formuleert dan de andere.

- De controle blijft momenteel nog in grote mate beperkt tot het afpunten van de facturen en verantwoordingsstukken. Vaak gaat het om futiele bedragen waarvoor controle weinig zinvol is. Door de weinig structurele aanpak van de contractopvolging weet men niet hoe belangrijke onderdelen van de richtlijnen of bepaalde contractbepalingen moeten worden gecontroleerd (bv. de organisatie en aanwending van rollende fondsen in de gemeenten, de inhoud van contracten tussen de gemeenten en de huurders of kopers van gesubsidieerde woningen).

Mede naar aanleiding van de audit hebben de dienst Subsidies en Overheidsopdrachten en de cel Grootstedenbeleid een procedure uitgewerkt met betrekking tot de controle uitgevoerd door de dienst Subsidies en Overheidsopdrachten.²⁴ Belangrijke afspraken daarbij zijn: een betere taakverdeling en communicatie tussen beide diensten, het uitwerken van een controlehandboek met een gemeenschappelijke methodologie en waar nodig een strikter optreden.

2.2.3 Inhoudelijke begeleiding van de contracten

De projectbeheerders van de cel Grootstedenbeleid speelden een belangrijke ondersteunende rol bij de totstandkoming van de contracten. Zo werden voor de huisvestingscontracten briefings gehouden in elke gemeente, workshops georganiseerd, ... Op basis van het indieningsdossier van de gemeenten hebben de projectbeheerders een ontwerpcontract opgesteld.

De projectbeheerders volgen de uitvoering van de contracten op via:

- de boordtabellen: de gemeenten moeten tweemaal per jaar een boordtabel maken over de voortgang van de projecten²⁵;
- het bijwonen van de stuurgroepen (met uitzondering van twee gemeenten waar de projectbeheerders niet worden uitgenodigd);
- telefonische contacten, vaak naar aanleiding van administratieve problemen (bv. aanvaarding van een factuur).

De aansturing van de gemeenten door de cel kan het best als *zachte* sturing worden beschreven. Men probeert de gemeente te overtuigen, maar de uiteindelijke beslissing berust bij de gemeente.

De samenwerking met de cel Grootstedenbeleid wordt door vrijwel alle gemeenten als positief ervaren. Men waardeert het dat de cel niet zozeer controlerend dan wel ondersteunend optreedt. De cel werd echter door bijna geen enkele gemeente aanzien als een kenniscentrum waar men terecht kan voor inhoudelijke informatie over grootstedelijke problematiek. En dit blijkt ook uit interviews met de projectbeheerders van de cel Grootstedenbeleid. Tot nog toe is het bv. zo dat de gemeenten zelden vragen stellen over welk soort projecten *werkt* of *niet werkt* om bepaalde maatschappelijke problemen op te lossen. De cel wordt eerder beschouwd als een dienst die administratief – logistieke ondersteuning verleent, die het gemakkelijk maakt om de gemeentelijke plannen in te schuiven in het discours van het federale grootstedenbeleid (bv. bij de opstelling van de contracten en de avonden). De kleinste gemeenten waarderen wel de methodologische ondersteuning. Bij de huisvestingscontracten waarderen de gemeenten die nog geen projectwerking in die sector kenden de inhoudelijke ondersteuning van de cel.

²⁴ *Grootstedenbeleid – controle uitgevoerd door de dienst Subsidies en Overheidsopdrachten*, 30 maart 2007.

²⁵ Deze boordtabellen geven informatie over de stand van uitvoering van de projecten. Per project wordt een score van 0 tot 2 toegekend (0 = volledig mislukt, niet opgestart, 1 = opvallende vertraging, sommige deelprojecten niet gerealiseerd, 2 = realisatie volgens planning).

Twee consultants werden aangesteld door de minister om de steden en gemeenten te ondersteunen bij de ontwikkeling van huisvestingsprojecten. Deze consultants worden soms ingeschakeld voor meer algemene taken (bv. het opstellen van een diagnose), andere gemeenten opteren ervoor om de geplande dagen voor consulting vooral te besteden aan specifieke vragen. Er is bij de steden en gemeenten over het algemeen een grote tevredenheid over het werk dat door één van deze twee consultants werd geleverd. De meeste steden en gemeenten die ondersteuning kregen van de andere consultant – op een tweetal uitzonderingen na – klagen erover dat deze consultant expertise mist inzake huisvesting.

De nood aan sturing en/of ondersteuning is uiteraard niet bij elke gemeente aanwezig. Vele gemeenten slagen erin tot een politieke consensus te komen over de projecten en beschikken over bekwaam personeel om deze projecten te implementeren. En waar dat niet het geval is, zijn de mogelijkheden van de cel overigens ook beperkt: ontbrekende expertises kunnen maar beperkt worden gecompenseerd door de cel, en bij onopgeloste politieke conflicten zijn de mogelijkheden om in te grijpen ook beperkt.

Naast individuele ondersteuning biedt de cel Grootstedenbeleid ook een meer collectieve ondersteuning door kennis op te bouwen en te verspreiden over stedelijke problematiek.

Om meer kennis op te bouwen over stedelijke fenomenen worden jaarlijks een aantal onderzoeken besteld die verondersteld worden bruikbaar te zijn voor de gemeenten. Bv. een handboek evaluatie, een studie over de paritaire huurcommissies, een studie over gezondheid, de atlas van wijken in moeilijkheden, ... Over sommige studies wordt beslist op beleidsniveau, andere onderzoeken worden voorgesteld door de cel Grootstedenbeleid. In 2001 werd een enquête uitgevoerd waarin systematisch werd gepeild naar de wensen van de gemeenten ter zake. Dit is sindsdien niet meer herhaald, maar via de frequente contacten met de gemeenten meent de cel voldoende inzicht te hebben in de informatiebehoeften van de gemeenten.

Om kennis te verspreiden worden verschillende instrumenten ingezet door de cel Grootstedenbeleid:

- Studiedagen, workshops, ... Zo werden ontmoetingen georganiseerd tussen de coördinatoren, o.m. over de transversale accenten, over de huisvestingscontracten, ... Er werd een stadsfestival georganiseerd. In 2007 plant de cel stadsbezoeken rond een bepaald thema, waarbij ervaringen worden uitgewisseld.
- De website (www.grootstedenbeleid.be) speelt eveneens een belangrijke rol in de kennisoverdracht;
- Voorts werd een eigen tijdschrift gecreëerd (*Zicht op Stad – Vue sur Ville*), waarvan het eerste nummer in maart 2007 is verschenen.

Uit de bezoeken die het Rekenhof bracht aan de gemeenten bleek dat de studiedagen georganiseerd door de cel over het algemeen werden geapprecieerd en dat ze de gelegenheid bieden om de andere coördinatoren te ontmoeten.

2.3 Samenwerking met andere diensten

Naast het politieke niveau (zie 1.2) is ook een rol voor de cel weggelegd op het vlak van coördinatie. De cel Grootstedenbeleid ziet het als één van haar kerntaken "bij te dragen tot een zo ruim mogelijke samenwerking tussen de verschillende beleidsniveaus (federaal, lokaal, regionaal en Europees)"²⁶. De cel wil de samenwerking met verschillende federale diensten (binnen de POD en andere) bevorderen met betrekking tot de vijf prioritaire doelstellingen van het meerjarenprogramma, de stedelijke belangen verdedigen op Europees niveau en samenwerken met de gewestelijke administraties inzake het stedelijk beleid.

Het belang van samenwerking wordt wel meermaals benadrukt maar wordt niet concreet uitgewerkt.

Op het federale niveau is er vooral overleg met de dienst bevoegd voor preventie- en veiligheidscontracten. Er is geen formeel geregelde samenwerking, maar er zijn wel contacten. Zo werden – op het niveau van de projectbeheerders – de contracten vergeleken, o.m. om na te gaan welk soort projecten best via de veiligheidscontracten wordt gesubsidieerd. Deze samenwerking is vooral gericht op het vermijden van overlapping (bevoegdheidsafbakening). Er wordt niet gewerkt aan de uitbouw van een gezamenlijke visie en aanpak.

Met de gewesten en de gemeenschappen is er nagenoeg geen afstemming en coördinatie, zij het op enkele occasionele ad hoc interventies voor de contracten na. Er is ook op het administratieve niveau geen permanente structuur voor overleg met de gewesten. Ook op het vlak van het beheer van kennis over stedelijk beleid is er geen gezamenlijke visie. Wel is er voor sommige punten een zekere afstemming. Zo wordt over de studies in verband met huisvesting beslist binnen de Interministeriële Conferentie voor Huisvesting en Stedenbeleid. Men heeft vooral contact met de gewestelijke diensten bevoegd voor stedenbeleid door het feit dat er overleg nodig is om België te vertegenwoordigen in het Europese stedenbeleid. Het is immers zo dat de cel Grootstedenbeleid fungeert als Belgisch contactpunt voor het Europees kennisnetwerk voor grote steden (*European Urban Knowledge Network*).

Deze gebrekkige coördinatie leidt ertoe dat de verantwoordelijkheid voor de integrale aanpak van de grootstedelijke problematiek in grote mate naar de gemeenten wordt doorgeschoven.²⁷

Bij het afsluiten van de audit waren er verkennende gesprekken met de drie verenigingen voor steden en gemeenten. Dit zou op termijn kunnen uitmonden in de creatie van een platform (bv. een hoge raad voor stedenbeleid) waarin de verschillende actoren, incl. de gewesten en de gemeenten zelf, kunnen overleggen.

²⁶ Tweede luik van de missie.

²⁷ In een recente procedure (*Grootstedenbeleid – controle uitgevoerd door de dienst Subsidies en Overheidsopdrachten*, 30 maart 2007, p. 3.) wordt van de steden en gemeenten verwacht een uniek dossier te kunnen voorleggen met de controleverslagen van de bevoegde diensten van andere beleidsniveaus. De verantwoordelijkheid voor de coördinatie wordt dus ook hier bij de gemeente gelegd.

2.4 Conclusies

In de cel Grootstedenbeleid zijn de taken en verantwoordelijkheden vastgelegd. De prestaties worden aan de hand van indicatoren opgevolgd, uitgezonderd de taken in verband met de samenwerking en afstemming met andere diensten en beleidsniveaus.

De cel leeft in symbiose met de beleidscel van de minister. De goede samenwerking tussen de beleidscel 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 lacunes of onduidelijkheden (investeringskosten, coördinatiekosten, lokalisatie van de projecten, gevolgen van inbreuken, ...). Interpretaties en aanpassingen van de richtlijnen werden onvoldoende intern en extern gecommuniceerd wat misverstanden en zelfs inconsequente toepassingen in de hand heeft gewerkt. Bij de handhaving van de richtlijnen is er een terughoudendheid die kan leiden tot een inconsequente toepassing van de richtlijnen. Bepaalde formele vereisten in de richtlijnen hebben geen draagvlak in de steden en gemeenten. Daardoor en door het ontbreken van expliciete richtlijnen over sancties of ontvankelijkheid van documenten zijn er zeer veel inbreuken op formele vereisten.

Het administratief beheer van de contracten kan veel beter. Een dossieropvolgingssysteem ontbreekt en de toepassing van de procedures verloopt traag. De verdere informatisering van de POD zou op korte termijn veel administratieve knelpunten verhelpen. De zware procedures zijn hoofdzakelijk een verantwoordelijkheid op beleidsniveau.

De cel Grootstedenbeleid en de dienst Subsidies en Overheidsopdrachten zien toe op de toepassing van de richtlijnen door de steden en gemeenten. Er wordt jaarlijks een controle uitgevoerd waarvan een verslag wordt opgesteld. De doeltreffendheid van de controles wordt gehinderd door het ontbreken van een taakverdeling en een gebrekkige communicatie tussen de cel Grootstedenbeleid en de dienst Subsidies en Overheidsopdrachten. De recente afsprakennota tussen beide diensten kan daaraan verhelpen. De controles beperken zich nog te veel tot afpunten van facturen en bonnetjes. De eigenlijke verantwoording van bepaalde op het grootstedenbeleid aangerekende kosten en belangrijke onderdelen van de richtlijnen worden niet of nauwelijks gecontroleerd.

De begeleiding door de cel wordt door de steden en gemeenten overwegend positief beoordeeld. Men waardeert vooral de administratief – logistieke ondersteuning van de cel, de kleinere gemeenten waarderen ook de methodologische ondersteuning. Bijsturing gebeurt op basis van een consensus.

De kwaliteit van de ondersteuning verschilt sterk tussen de twee contractueel aangestelde consultingbureaus.

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 coördinatie wordt in grote mate gelegd bij de gemeenten.

Hoofdstuk 3

Kwaliteit van de contracten en de uitvoering

Het Rekenhof toetste de contracten aan de volgende normen:

- De projectkeuze moet worden onderbouwd met een uiteenzetting van de problemen en de oorzaken ervan (een *diagnose*), gebaseerd op zowel cijfermatige als kwalitatieve gegevens (bv. interviews van bevoorrechte getuigen). Opdat op basis van een diagnose prioriteiten kunnen worden gesteld, is het belangrijk om het al gevoerde beleid inzake deze problemen te schetsen, aandacht te besteden aan globale gemeentelijke beleids- of ontwikkelingsplannen en rekening te houden met de andere fondsen of subsidiestromen waarover de gemeente beschikt.
- De contracten moeten in overeenstemming zijn met de regelgeving en de wederzijdse rechten en plichten omschrijven.
- Subsidies mogen uitsluitend worden aangewend voor het doel waarvoor ze worden toegekend. De kost van de coördinatie is een overheadkost en vermindert de beschikbare budgettaire ruimte om de beleidsdoelstellingen te realiseren, ze moet dus zo veel mogelijk worden beperkt. De projecten moeten passen in de doelstellingen van het grootstedenbeleid. De projecten moeten gebaseerd zijn op realistische veronderstellingen.
- De implementatie en de resultaten van de contracten moeten zowel tussentijds als op het einde van de contractperiode worden geëvalueerd, respectievelijk om waar nodig te kunnen bijsturen en om lessen te trekken voor een volgend programma.

3.1 Ontwerpen van de contracten

Uit een studie van de diagnoses bleek dat deze vaak niet als basis konden hebben gediend voor de geformuleerde voorstellen²⁸, o.a. omdat:

- ongeveer twee derde van de diagnoses enkel informatie op niveau van de gemeente bevatten en geen wijkgebonden informatie. Voor wijkgebonden projecten valt moeilijk te begrijpen hoe men zonder wijkgebonden informatie kan komen tot de keuze voor een project in wijk X of Y.
- zowat 90% van de diagnoses nauwelijks verklarende informatie bevatten. Zonder inzicht in de oorzaken van problematiek is het moeilijk adequate maatregelen voor te stellen.
- ze soms uitermate beknopt waren (enkele diagnoses telden minder dan tien pagina's);
- ze geen informatie bevatten over het al gevoerde gemeentelijk beleid;
- de timing het niet mogelijk maakte de diagnoses te benutten. Dit speelde vooral voor de huisvestingscontracten.

²⁸ Het gaat hier om de formele diagnose die werd ingediend bij de cel Grootstedenbeleid. Het is niet uitgesloten dat sommige gemeenten intern over meer en betere gegevens beschikken. Voorts was er bij verschillende gemeenten wel een duidelijke band tussen de bestuursakkoorden en de keuze van de projecten (maar dit kon niet voor alle gemeenten worden nagegaan omdat sommige gemeenten nog werken met geheime bestuursakkoorden).

Dit werd bevestigd tijdens de bezoeken aan de gemeenten. Vele coördinatoren verklaarden dat de diagnose dikwijls geen rol van betekenis speelde bij de keuze van de projecten. Veelal bestaan er in de gemeente al ideeën of plannen en wordt ernaar gestreefd deze in te passen in de verschillende gewestelijke, federale, Europese geldstromen. Bij de huisvestingscontracten zeggen sommige gemeenten ook dat de tijdsdruk waarbinnen het contract tot stand moest komen het niet mogelijk maakte de diagnose daadwerkelijk te benutten: hier moest noodzakelijkerwijze worden vertrokken van projecten waarvoor al een concept voorhanden was.

Dit wil niet zeggen dat het opstellen van een diagnose altijd pro forma was. In een aantal gemeenten hebben ze bijgedragen tot het losweken van een discussie en het creëren van een groter draagvlak voor de projecten, aldus de projectbeheerders.

Een aantal gemeenten hadden het gevoel dat deze diagnose niet meer nodig was gezien ze deze al in een andere context hadden gerealiseerd (bestuursakkoord, woonbehoefte studie, gemeentelijk structuurplan of ontwikkelingsplan, wijkcontract enz.).

Verder mag ook niet uit het oog verloren worden dat – voor de stadscontracten – de beleidsruimte om nieuwe projecten te kiezen voor sommige gemeenten beperkt was, omdat de meerderheid van de projecten uit de vorige periode gewoon werden voortgezet. Bij de voortzetting van de oude projecten kon de nieuwe diagnose niet echt een rol spelen.²⁹

3.2 Juridische kwaliteit van de contracten

De administratieve en organisatorische bepalingen zijn opgenomen in een typecontract. De contracten zijn in overeenstemming met de (summiere) regelgeving. Er ontbreken bedingen in het geval zich betwistingen tussen de partijen voordoen.

De juridische kwalificatie van de overeenkomsten als resultaatsverbintenissen of middelenverbintenissen staat niet onomstotelijk vast. De contracten voorzien in de verplichting verantwoording af te leggen van de geleverde prestaties en gehaalde resultaten aan de hand van indicatoren. Het saldo van de subsidie wordt uitbetaald na *aanvaarding* van het eindrapport en de eindafrekening door de administratie. De relatie tussen het al of niet voldoen aan de indicatoren en het uitbetalen van de subsidie is echter niet bepaald. Ambtenaren van de POD verklaarden dat de subsidie niet afhankelijk is van het voldoen aan de indicatoren. De evaluatie van de resultaten of effecten dient in hoofdzaak om, in overleg en waar nodig, correctieve maatregelen te nemen. De subsidie is verworven als de gemeenten uitgaven bewijzen in het kader van de projecten tot beloop van de maximale toegekende subsidie. Het gaat dus om een middelenverbintenis.

²⁹ Uit een door de cel Grootstedenbeleid besteld evaluatierapport blijkt echter dat ook in het verleden de diagnose maar een beperkte rol heeft gespeeld in de keuze van de projecten voor de stadscontracten. (Eindrapport *Evaluatie overeenkomsten grootstedenbeleid, in opdracht van de Belgische Staat, vertegenwoordigd door de minister van Ambtenarenzaken, Maatschappelijke Integratie en Grootstedenbeleid*, Universiteit Gent, Université de Liège, Mens en Ruimte, Brussel, mei 2004, 63 p., p. 13-14 en p. 27-28).

3.3 Invulling van de projecten

3.3.1 Toetsing van de projecten aan de beleidsdoelstellingen

De meeste projecten sluiten aan bij de (ruim geformuleerde) doelstellingen van het federale grootstedenbeleid. Bij sommige kan als kanttekening worden geplaatst dat zij evengoed of zelfs eerder thuishoren bij de veiligheidscontracten (bv. projecten in verband met criminaliteit) of eerder tot de bevoegdheden van gemeenschappen of gewesten behoren (bv. projecten tegen spijbelen).

Voor een minderheid van de projecten is de afstemming op de doelstelling problematisch.

Bij een aantal projecten kan ernstig betwijfeld worden of deze wel gefinancierd moeten worden met middelen van het grootstedenbeleid. Het gaat in dat geval om activiteiten die wellicht nuttig en nodig zijn maar die thuishoren in het reguliere functioneren van een gemeente (zie ook 3.3.2). Het gaat dan onder meer om:

- de renovatie van gebouwen bestemd voor personeel van de stad of de gemeente;
- het betalen van de lonen van personeel dat vrijwel volledig is ingeschakeld in reguliere gemeentelijke diensten (bv. bodes en onthaalbedienden op het stads- of gemeentehuis) en slechts occasioneel werkt voor grootstedenbeleid;
- sociale diensten van de politie;
- de werking van de reinigingsdienst;
- de bedeling van warme maaltijden aan senioren.

De middelen van het grootstedenbeleid worden hier niet benut om een werkelijk stedenbeleid te voeren. Verschillende gemeenten komen hier ook openlijk voor uit en verwijzen naar hun financiële situatie. Dit probleem is niet nieuw³⁰ en de cel Grootstedenbeleid erkent dit probleem. De cel probeert een meerwaarde te geven aan deze projecten vanuit de transversale doelstellingen van het grootstedenbeleid (bv. professionele inschakeling, duurzaamheid, ...) en anderzijds probeert men hier ook bij te sturen door de gemeenten ervan te overtuigen dat zij deze projecten op termijn met eigen middelen moeten overnemen.

De beschikbare gegevens uit de huisvestingscontracten doen vermoeden dat niet de laagste inkomensklassen die het slechtst gehuisvest zijn, het meest zullen genieten van de huisvestingsprojecten. Terwijl criteria zoals het percentage woningen zonder klein comfort werden gehanteerd als selectiecriterium voor de gemeenten (zie 1.4), stelt men vast – op basis van een analyse van de geplande bijkomende of verbeterde wooneenheden en de doelgroep voor deze wooneenheden – dat de projecten maar matig gericht zijn op de lagere inkomensgroepen:

- 1048 van de bijkomende of verbeterde wooneenheden is bestemd voor de lage inkomens, dit is 41 % van de wooneenheden en 23 % van het budget;
- 144 wooneenheden zijn bestemd voor middelgrote inkomens, dit is 6 % van de wooneenheden en 23 % van het budget;
- 1330 wooneenheden zijn bestemd voor lage of middelgrote inkomens (in de contracten is nog geen keuze gemaakt), dit is 52 % van de wooneenheden en 50 % van het budget;
- voor 31 wooneenheden is de doelgroep niet omschreven, dit is 1 % van de wooneenheden en 4 % van het budget.

³⁰ Zie bv. *Evaluations internes des 15 contrats grandes villes, Avis de la cellule politique des Grandes Villes*, document interne, septembre 2003, 36 p., p. 3.

Het creëren van een *sociale mix* is een doelstelling die bij vele gemeenten is terug te vinden. Ook in de richtlijnen voor de stadscontracten en huisvestingscontracten komt dit aan bod als een te bevorderen situatie. Het begrip sociale mix blijkt een zeer vaag concept te zijn. De invulling op gemeentelijk niveau is divers: het kan gaan om een mix van verschillende inkomensklassen, nationaliteiten, generaties, eigenaars/huurders, ... Maar meestal gaat het om het aantrekken van middenklassen in achtergestelde buurten om een sociale mix te creëren in deze buurten (zelden wordt gepleit voor sociale mix in rijkere buurten). De motieven daarbij zijn: versterking van de *sociale cohesie*, het verbeteren van de inkomsten van de gemeenten, ... Zelfs indien men de idee dat het creëren van een sociale mix sociale problemen kan oplossen onderschrijft³¹, dan moet – voor een beleid dat gericht is op achterstelling – ernstig rekening worden gehouden met negatieve effecten van *gentrificatie*: prijsstijgingen kunnen leiden tot de verdrijving van de lagere inkomensgroepen uit deze buurten.³²

3.3.2 Coördinatiekost van de projecten

De regelgeving op het federale grootstedenbeleid vermeldt niets over coördinatiekosten. De financiële richtlijnen voor de stadscontracten zwijgen over coördinatiekosten. De financiële richtlijnen voor de huisvestingscontracten bepalen dat de loonkosten van de rechtstreeks als coördinator van het huisvestingscontract aangeworven personen in aanmerking genomen mogen worden voor de tijd die deze personen aan het project besteden. Beide richtlijnen vermelden dat enkel die kosten zullen in rekening worden genomen die een effectief verband houden met de acties zoals beschreven in de overeenkomst. Bij de omschrijving van de subsidiabele personeelskosten wordt telkens vermeld dat het percentage van de tewerkstelling in het grootstedenbeleid uitdrukkelijk in de uitgavenstaten moet worden opgenomen. De contracten bevatten geen bepalingen met betrekking tot de aard van de subsidiabele kosten, dus ook niet over coördinatiekosten. De in de contracten gebudgetteerde coördinatiekost is nauwelijks verantwoord. De gemeenten hebben nagenoeg 10 miljoen euro coördinatiekosten, vooral personeelskosten, begroot in de contracten (5% van de totale subsidie).

Tabel 5 – Coördinatiekost, naar aard van de kost (euro)

Personeelskost (1)	6.834.819	67%
Werkingskost	2.457.053	26,5%
Investeringskost	597.253	6,5%
Totaal	9.889.124	100%

(1) In drie huisvestingscontracten is geen onderscheid gemaakt tussen personeels- en werkingskost. Deze drie budgetten zijn volledig aan de personeelskost toegewezen.

³¹ Dat *gemengd wonen* niet leidt tot *gemengd leven* en vermindering van de achterstelling blijkt uit verschillende studies, bv. BOLT, G., TORRANCE, M.I. (2005), *Stedelijke herstructurering en sociale cohesie*, Utrecht, *Netherlands Graduate School of Housing and Urban Research (NETHUR)*, 97 p.

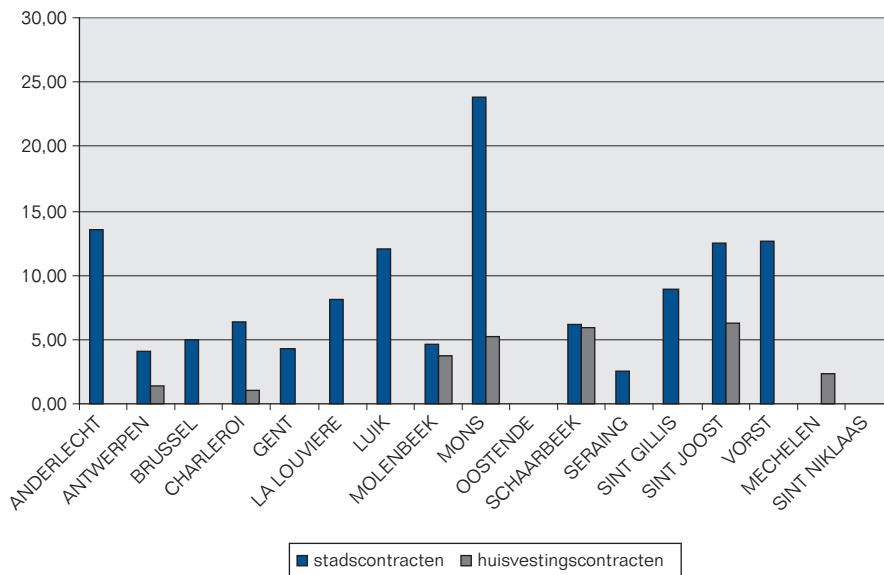
³² Tijdens de bespreking van de nieuwe atlas van buurten in moeilijkheden (2006) in de Kamer van Volksvertegenwoordigers werd hier ook op gewezen (*Dynamische analyse van buurten in moeilijkheden in de Belgische Stadsgewesten. Verslag namen de Commissie voor de Volksgezondheid, het Leefmilieu en de Maatschappelijke Hernieuwing*. 28 maart 2007, Kamer, DOC 51-3037/001).

In de stadscontracten werd voor 9.028.300 euro coördinatiekosten gebudgetteerd in veertien van de vijftien contracten (7,02% van de totale subsidie). In de huisvestingscontracten werd voor 860.824 euro coördinatiekosten gebudgetteerd in zeven van de zeventien huisvestingscontracten (1,24% van de subsidie). De coördinatiekosten liggen dus veel lager bij de huisvestingscontracten dan bij de stadscontracten. Dit is toe te schrijven aan de striktere richtlijn.

De coördinatiekosten verschillen sterk van gemeente tot gemeente. Voor de stadscontracten brengt Oostende geen kosten in rekening en Bergen 23,90%. Bij de zeven steden en gemeenten die coördinatiekosten aanrekenen voor de huisvestingscontracten loopt het percentage van 1,39% (Antwerpen) tot 6,28% (Sint-Joost). Figuur 3 toont het procentuele aandeel van de coördinatiekost per gemeente.

Voor 2005 werd voor 52 VTE (66 personeelsleden: 62 contractueel en 4 statutair) personeelskosten gevorderd van het grootstedenbeleid onder de vorm van coördinatiekosten.

Figuur 3 – Percentage van de subsidie begroot voor coördinatiekosten



Er is niet steeds een verband tussen de omvang en aard van de projecten en de gevorderde kosten. Daarvoor liggen deze budgetten te sterk uiteen in verhouding tot de variatie in de omvang van de contracten.

Dit heeft deels te maken met aanvaardbare factoren en deels met het oneigenlijk gebruik van de subsidie.

Aanvaardbare factoren

De bestuurscapaciteit en de administratieve organisatie van de gemeenten evenals de visie op de besteding van de middelen bepalen in sterke mate de omvang van de coördinatiekosten.

De coördinatiekost loopt naar verhouding hoog op bij gemeenten met een geringe bestuurscapaciteit. De coördinator(en) moeten in deze gemeenten functies uitoefenen die de coördinatie in enge zin overstijgen. Soms voeren ze zelf de projecten gedeeltelijk uit. Het tekort aan kwalitatief regulier gemeentepersoneel wordt dan (noodgedwongen) afgewenteld op het federale grootstedenbeleid.

Gemeenten waar de coördinatie van de projecten volledig geïntegreerd is in de reguliere stadsdiensten brengen minder coördinatiekosten in dan gemeenten waar de coördinatie is toegewezen aan een specifieke dienst of autonome organisatie.

Belangrijkste oorzaak van de uiteenlopende coördinatiekosten is de visie op de aanwending van de subsidies. Bepaalde besturen hebben ervoor geopteerd geen of een beperkt deel van de coördinatiekosten van de federale overheid te vorderen. Deze gemeenten trachten een zo groot mogelijk deel van de subsidie aan te wenden voor projecten. In vijf gemeenten worden geen werkingskosten in rekening gebracht. In drie andere gemeenten bedragen de werkingskosten enkele duizenden euro per jaar, duidelijk minder dan de reële werkingskosten³³. Andere gemeenten vorderen alle kosten, inbegrepen overhead, van de federale overheid. Soms is de band met het stedenbeleid duidelijk, in andere gevallen is dat niet zo. In één gemeente werden alle werkingskosten van de stadsdiensten in verband met de uitvoering van het stadscontract bij coördinatie ondergebracht. Dit is een afwijking van het typecontract dat door de POD voor deze gemeente is aanvaard.

Oneigenlijk gebruik van de coördinatiekosten

Enkele gemeenten vorderen kosten die geen direct verband houden met de coördinatie van de contracten van de federale overheid. Een deel van de reguliere kosten van stadsdiensten of gemeentebedrijven wordt ten laste van het grootstedenbeleid gelegd. Het gaat bij voorbeeld om reguliere tewerkstelling of renovatie of uitbreiding van het stadspatrimonium.

Een viertal gemeenten heeft kosten voor renovatie, aankoop of bouw van onroerend goed voor stadsdiensten ingebracht. Deze investeringen hebben uiteraard een ruimer doel dan de huisvesting van één of enkele coördinatoren van het grootstedenbeleid.

De personeelskosten zijn op papier afdoende verantwoord. Toch is in verscheidene gemeenten vastgesteld dat de kosten voor een meer of minder groot deel geen verband houden met de contracten³⁴. Meest voorkomende praktijken zijn:

- Personeelskosten worden voor een hoger percentage aangerekend op het grootstedenbeleid dan de reële tijdsbesteding voor het grootstedenbeleid.
- Personeelskosten van personeel dat redelijkerwijs niet of nauwelijks betrokken is bij de coördinatie worden aangerekend op de subsidie.

In enkele gevallen wordt het loon van een leidend ambtenaar/manager van een stadsdienst of een autonoom gemeentebedrijf of van een met de gemeente verbonden vzw gesubsidieerd omdat deze persoon officieel als coördinator optreedt. Deze managers genieten een loon dat beduidend hoger ligt dan dat van coördinatoren die specifiek voor het grootstedenbeleid zijn aangeworven en verhogen zo de coördinatiekosten.

³³ Uit een studie (Dexia, *Lokale financiën*, 2005, 44 p., p. 15) blijkt dat voor Belgische gemeenten met meer dan 50.000 inwoners de verhouding werkingskosten/personeelskosten ongeveer één op vier bedraagt. Deze verhouding ligt veel hoger bij de coördinatiekosten van de stadscontracten, ongeveer twee op vijf.

³⁴ Dat bleek uit de interviews, uit de functieomschrijving in personeelscontracten, uit organogrammen en uit jaarverslagen van autonome gemeentebedrijven.

3.3.3 Onrealistische kalender

Zowel uit de boordtabellen als uit de financiële gegevens blijkt dat de uitvoering van de contracten, in het bijzonder de huisvestingscontracten, niet vlot verloopt.

De gemeenten hebben voor de stadscontracten in 2006 30.439.098 euro uitgaven verantwoord (23,7% van de subsidie). Voor de huisvestingscontracten werd 7.607.907 euro verantwoord (10,9% van de subsidie). In totaal werden de contracten voor 19,2% uitgevoerd.³⁵

Tabel 6 – Financieel overzicht van de uitvoering van de contracten – eerste tussentijdse schijf (in euro)

Aard contracten	Subsidie	Verantwoorde uitgaven	Percentage uitgevoerd
Stadscontracten	128.652.000	30.439.098	23,7
Huisvestingscontracten	69.675.000	7.607.907	10,9
Totaal	198.327.000	38.047.005	19,2

Hoewel er uitgaven konden worden ingebracht tot mei 2006 en bij bepaalde investeringen tot september 2006, hebben vele gemeenten de werkings- en personeelsuitgaven beperkt tot het boekjaar 2005. Dit gebeurde om boekhoudkundige redenen en omdat de verlenging van de termijnen pas eind september 2006 werd meegedeeld door de POD. Vijf gemeenten hadden in 2006 nog geen uitgaven verantwoord voor de huisvestingscontracten wegens de trage uitvoering van het contract.

Verschillende gesprekspartners in de gemeenten zijn van oordeel dat de kalender voor infrastructuurprojecten zeer krap en soms onrealistisch is. De kalender is slechts haalbaar voor eenvoudige projecten zoals aankopen of voor projecten die bij de keuze ervan al voldoende uitgewerkt waren. Nu al is duidelijk dat een aantal gemeenten nog geen aannemingscontracten zullen gesloten hebben tegen eind 2007. Sommige gemeenten zien zich nu verplicht de middelen voor huisvestingsprojecten vooralsnog aan te wenden voor aankopen van woningen of het bouwrijp maken van gronden door aankoop, onteigeningen en afbraak.

Eén van de doelstellingen van de huisvestingscontracten, met name de creatie van bijkomende woningen voor specifieke doelgroepen, is op meerdere punten gehypothecerd. De kalender maakt de realisatie van bepaalde huisvestingsprojecten onzeker. Dit geldt vooral bij gemeenten die meerdere of complexe projecten selecteerden of PPS-constructies willen opzetten. Daarnaast is ook de toewijzing van de woningen aan de beoogde doelgroepen onzeker. Zo hebben verschillende gemeenten nog geen concrete selectiecriteria bepaald voor de toewijzing van koopwoningen en ook de verkoopprijzen werden nog niet bepaald. Hierboven is gesteld dat voor de helft van de geplande woningen de doelgroep nog niet was afgebakend. De hoogte van de verkoopprijs is mee bepalend voor de doelgroep en voor het terugvloeien van middelen naar de rollende fondsen (waarmee nieuwe gelijkaardige projecten kunnen worden gefinancierd). De rollende fondsen zijn nog niet formeel geregeld. De POD heeft geen controlestrategie ontwikkeld om de uitvoering van de contracten op deze verschillende punten op te volgen, eens de subsidies zijn afgerekend.

³⁵ Op 28 september 2006 werd aan de stadscoördinatoren toegestaan de voorschotten pas bij de eindafrekening in mindering te brengen op de reële uitgaven. De maatregel verzacht de gevolgen van de laattijdige betaling van de tussentijdse schijven. De beslissing verklaart waarom de vereffende subsidies hoger (30,4%, zie tabel 4 in §0.1.3) liggen dan de door de gemeenten verantwoorde uitgaven.

3.4 Evaluatie van de contracten

3.4.1 Stuurgroepen

De richtlijnen schrijven voor dat de steden en gemeenten stuurgroepen moeten oprichten voor de stads- en huisvestingscontracten. Deze stuurgroepen worden geacht om het belangrijkste gespreksforum te zijn voor de evaluatie van de voorbije contracten en het maken van nieuwe keuzes. Ze zouden moeten bestaan uit politieke en administratieve vertegenwoordigers van de stad of gemeente, diverse lokale actoren en een vertegenwoordiger van de cel Grootstedenbeleid.

Deze verwachtingen worden op dit moment onvoldoende ingelost:

- In een aantal gemeenten werd geen stuurgroep opgericht of kwam de stuurgroep nooit samen.
- Bijna de helft van de stuurgroepen – zowel voor stadscontracten als huisvestingscontracten – bestaan enkel uit de uitvoerders van de projecten (gemeentelijke diensten en eventuele private partners). De belanghebbenden (bv. vertegenwoordigers van de doelgroep) zijn niet opgenomen. In dat geval kunnen de stuurgroepen moeilijk een instrument zijn om het draagvlak van de projecten binnen de gemeente te verhogen. De stuurgroep heeft dan immers eerder het karakter van een ambtelijke werkgroep.
- Bijna de helft van de stuurgroepen – zowel voor de stadscontracten als de huisvestingscontracten – vervullen geen reële functie, maar werden slechts pro forma opgericht door de gemeenten om in regel te zijn met de richtlijnen.

Er zijn echter ook goede voorbeelden te vinden:

- In één gemeente werd voor de stadscontracten en de huisvestingscontracten één stuurgroep opgericht. Bij de samenstelling werd ervoor gekozen om niet enkel de gemeentendiensten te betrekken, maar ook de belanghebbenden en de subsidiegevers. De stuurgroep biedt een reële meerwaarde in de vorm van inhoudelijke suggesties, een betere communicatie tussen de betrokken diensten, ...
- In een andere gemeente werd de stuurgroep huisvesting ingebed in een al bestaande inspraakstructuur, een woonraad, waarvan alle geledingen van de gemeente die te maken hebben met huisvesting deel uitmaken.

3.4.2 Tussentijdse evaluatie via de boordtabellen

Naast het bijwonen van stuurgroepen, beschikt de cel Grootstedenbeleid voor de opvolging van de contracten over boordtabellen (zie 2.2.3).

3.4.3 Eindevaluatie van de contracten

In de stadscontracten worden voor elke operationele doelstelling één of meerdere indicatoren vooropgesteld. Deze informatie moet pas beschikbaar zijn op het einde van de driejarige periode (einde 2007). Het is dan ook niet mogelijk op dit moment een oordeel uit te spreken over deze indicatoren. Op basis van de beschikbare gegevens kan nu al gewezen worden op een aantal beperkingen die deze eindevaluatie zullen hypothekeren³⁶:

³⁶ Dat er geen indicatoren in de contracten zijn opgenomen wil niet zeggen dat ze niet beschikbaar zijn op het niveau van de gemeenten. Sommige gemeenten beschikken over meer diepgaande informatie.

- De in de contracten *vooropgestelde* indicatoren zullen niet altijd worden toegepast, zo bleek tijdens de bezoeken aan de gemeenten (in het bijzonder de tevredenheidsmetingen).
- Een aantal indicatoren is nauwelijks gedefinieerd, bv. indicatoren zoals *activiteitenverslagen* zeggen op zich niets.
- De meeste indicatoren hebben betrekking op activiteiten of prestaties (bv. aantal nieuwkomers ingeschreven in cursussen, aantal bemiddelingen, aantal begeleide druggebruikers, gebruikersaantallen, aantal pv's, ...). Dergelijke indicatoren zijn gemakkelijk meetbaar, maar zeggen weinig over de maatschappelijke effecten van de projecten. In een beperkt aantal gevallen zijn er ook indicatoren over maatschappelijke effecten (bv. aantal personen die werk hebben gevonden, aantal gerealiseerde woningen, criminaliteitscijfers, aantal nieuwe handelszaken ...). Er zijn geen indicatoren in verband met mogelijke neveneffecten van het beleid (bv. verdringing van oorspronkelijke bewoners in een wijk).
- Voor de transversale doelstellingen (bv. bevordering van socio-professionele inschakeling via sociale tewerkstellingsclausules, gebruik van duurzame en milieuvriendelijke materialen) werden geen indicatoren opgenomen in de contracten.

De cel Grootstedenbeleid streeft er niet naar dat de indicatoren aggregaerbaar zijn op nationaal niveau. Het zal bijgevolg niet mogelijk zijn om een uitspraak te doen over het bereiken van de vijf federale doelstellingen.

Voor de vorige generatie van stadscontracten werd een evaluatierapport besteld.³⁷ Bij gebrek aan harde indicatoren was dit rapport vooral gebaseerd op een inhoudsanalyse van de stadscontracten en interviews met bevoorrechte getuigen (burgemeester, coördinatoren). Dit leverde interessante informatie op over de wijze waarop de stadscontracten worden geïmplementeerd (bv. selectiewijze van de projecten, de relatie met de cel Grootstedenbeleid, ...). De evaluatie bevatte geen informatie over effectiviteit of neveneffecten (bv. gentrificatie-effecten, substitutie-effecten³⁸...) van het grootstedenbeleid. Gelet op het feit dat weinig effectindicatoren beschikbaar zijn, valt het te verwachten dat een eindevaluatie ook ditmaal weinig inzicht zal kunnen bieden in de realisatie van de vooropgestelde doelstellingen en in de mogelijke neveneffecten van het grootstedenbeleid.

3.5 Factoren die volgens de gemeenten bepalend zijn voor het succes van de projecten

Tijdens de bezoeken aan de gemeenten werd in de gesprekken met de projectverantwoordelijken dieper ingegaan op de factoren die zij belangrijk achten voor het slagen van projecten. Uit de antwoorden kwamen vier (groepen van) factoren naar voor die zeer belangrijk worden geacht voor het slagen van projecten:

1) Politieke consensus en ondersteuning

- goede samenwerking binnen het college van burgemeester en schepenen, de afwezigheid van onopgeloste politieke conflicten;

³⁷ *Evaluatie overeenkomsten grootstedenbeleid in opdracht van de minister van Ambtenarenzaken, Maatschappelijke Integratie en Grootstedenbeleid*, Universiteit Gent, Université de Liège, Mens en Ruimte, Brussel, 2004, 63 p.

³⁸ Bv. de besteding met eigen middelen wordt vervangen door de subsidie waardoor deze geen extra activiteit genereert.

- duidelijke, coherente doelstellingen en een volgehouden lange termijnvisie op de toekomst van de gemeente;
 - goede samenwerking met het OCMW;
 - korte lijn tussen projectbeheerders en het politieke niveau (bv. directe plaatsing onder het gezag van de burgemeester).
- 2) Professionele projectcoördinatie
- projectcoördinatoren met de nodige competenties die ook voldoende lang blijven zodat de opgebouwde kennis niet verloren gaat;
 - toepassing van een resultaatgerichte manier van werken, van technieken van projectmanagement, goede (financiële en inhoudelijke) opvolging van de projecten;
 - transversaal werken en verkokering tegengaan, streven naar een goede verstandhouding met interne en externe actoren;
 - samenwerken met innovatieve partners.
- 3) Doeltreffende gemeentelijke diensten
- mogelijkheid om beroep te doen op goed functionerende gemeentelijke diensten (bv. een goede stedenbouwkundige dienst, juridische ondersteuning, een stedelijke wijkwerking; ...).
- 4) Inzicht in en draagvlak bij de doelgroep
- kennis van de doelgroep (behoeften, diagnose);
 - programmering die beantwoordt aan de behoeften van de doelgroep;
 - participatie van de bewoners.

3.6 Conclusies

Verschillende beheersinstrumenten die door de cel Grootstedenbeleid werden geïntroduceerd om de projecten te onderbouwen en te evalueren lossen op dit moment de verwachtingen onvoldoende in:

- De projectkeuze is maar in zeer beperkte mate gebaseerd op de diagnoses die moeten opgemaakt worden bij de aanvraag van subsidies.
- De stuurgroepen zijn dikwijls ambtelijke werkgroepen, waarin belanghebbenden niet vertegenwoordigd zijn. Voorts doen ze vaak louter *pro forma* dienst.
- Omdat de beschikbare indicatoren vooral gefocust zijn op activiteiten of prestaties zal de ex-postevaluatie, einde 2007, wellicht interessante informatie kunnen opleveren over de implementatie van de projecten, maar veel minder over de maatschappelijke effecten of de neveneffecten van het beleid. Deze informatie zal bovendien niet aggregaerbaar zijn op nationaal niveau.

De contracten zijn in overeenstemming met de regelgeving. Het is echter niet steeds duidelijk bepaald of het gaat om middelen- dan wel resultaatverbintenissen.

Door geen beperkingen op te leggen aan de coördinatiekosten en door te aanvaarden dat een deel van de middelen wordt gebruikt om het reguliere functioneren van een gemeente te financieren wordt een kans gemist om met deze middelen een werkelijk grootstedenbeleid te voeren.

De kalender voor infrastructuurprojecten is zeer krap en vaak onrealistisch. Veel steden zullen niet tijdig het huisvestingscontract kunnen uitvoeren.

Het doelbereik van de huisvestingscontracten is ook gehypothekeerd omdat veel projecten pas volledig gerealiseerd worden na afloop van het contract met de federale overheid en er momenteel geen strategie bestaat om de voltooiing van de projecten en de toewijzing van de woongelegenheden aan de doelgroepen verder op te volgen.

Uit de gesprekken met de coördinatoren worden als succesfactoren voor een doelmatige contractuitvoering naar voor geschoven:

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

Hoofdstuk 4 Aanbevelingen

1. In samenspraak met het parlement moeten de regering en de minister bevoegd voor stedenbeleid een gemotiveerde keuze maken over de wijze van aansturen van het federale grootstedenbeleid. De aansturing kan blijven gebeuren door middel van contractuele subsidies binnen een specifiek federaal beleidskader of er kan worden geopteerd voor financiële transfers naar de steden (trekkingsrechten of enveloppenfinanciering) die deze middelen autonoom mogen benutten voor een eigen, lokaal, stedenbeleid. Eenmaal een keuze gemaakt moet de federale aansturing consequent worden toegepast.
2. Indien het federale grootstedenbeleid wordt voortgezet onder de vorm van contractuele subsidies beveelt het Rekenhof een aantal verbeteringen aan.
 - Er moeten toetsbare federale beleidsdoelstellingen worden geformuleerd, waarvan het bereik wordt gemeten.
 - Er moet een striktere functiescheiding zijn tussen administratie en beleidscel en de beleidscel mag zich niet mengen in operationele activiteiten.
 - De financiële en inhoudelijke richtlijnen moeten, in overleg met de steden en gemeenten worden verbeterd en vervolgens consequent gehandhaafd.
 - De efficiëntie kan worden verhoogd door een aantal procedures te vereenvoudigen:
 - Delegatie aan de bevoegde minister voor het ondertekenen van contracten en avenants, zodat de doorlooptijd verbetert.
 - Verminderen van de planlast voor de gemeenten door de keuze van de projecten, waar mogelijk, te laten onderbouwen door lokale bestuursplannen.
 - Verminderen van de verantwoordingskost voor de gemeente en de controlekost van de federale administratie door waar mogelijk werkingskosten forfaitair te maken.
 - De kwaliteit en de benutting van diagnoses in de projectkeuze moet verbeteren. Hierbij kan eventueel worden aangesloten op eigen gemeentelijke planningssystemen zoals hoger aanbevolen.
 - De samenstelling en het functioneren van de stuurgroepen moet verbeteren. Ook hier kan, waar mogelijk, worden aangesloten bij lokale overlegorganen.
 - Er moeten relevantere indicatoren worden gehanteerd, die ook inzicht geven in de effectiviteit en neveneffecten van het beleid.
 - De contractperiode wordt best verlengd tot vijf jaar voor huisvestingsprojecten.
 - De samenwerking met andere federale diensten en met de gewesten moet structureel worden aangepakt.
 - Het parlement moet beter geïnformeerd worden over de implementatie en de resultaten van het beleid.

3. Welk sturingsmodel de federale overheid ook kiest, het Rekenhof dringt erop aan dat:
- de regelgeving wordt aangevuld met de beleidsdoelstellingen, de selectiecriteria en de verdelingsmechanismen van de ter beschikking gestelde budgettaire middelen voor het grootstedenbeleid;
 - de selectie van de steden en gemeenten en de verdeling van de middelen transparanter en met onderbouwde criteria zouden gebeuren.

Hoofdstuk 5

Antwoord van de minister

Op 30 oktober 2007 ontving het Rekenhof een schriftelijke reactie namens de minister van Ambtenarenzaken, Maatschappelijke Integratie, Grootstedenbeleid en Gelijke Kansenbeleid, getekend door de directeur van zijn kabinet (bijlage 2).

De minister wenst, gezien de politieke actualiteit, geen uitspraak ten gronde te doen over de aanbevelingen die het Rekenhof heeft geformuleerd. Het Rekenhof zal bij het aantreden van de nieuwe regering het verslag, ter informatie, bezorgen aan de nieuwe minister bevoegd voor Grootstedenbeleid.

In zijn antwoord gaat de minister voornamelijk in op de uitwerking van het grootstedenbeleid (hoofdstuk 1 van het verslag) en de beleidsbeslissingen die in die fase werden genomen. Ook worden enkele bedenkingen geformuleerd bij de afbakening van de audit. Zo zou de opportuniteit van het beleid in vraag worden gesteld. Ook zou de audit, die handelt over de *doelmatigheid* van het *federale* grootstedenbeleid, ten onrechte ingaan op *rechtmatigheids*aspecten en op de *afstemming* tussen de federale overheid en de gewesten.

Het verslag stelt nochtans de opportuniteit van een federaal grootstedenbeleid nergens in vraag. De audit handelt inderdaad over de doelmatigheid van het federale grootstedenbeleid. Aangezien een rechtmatige aanwending van de toelagen, een correcte verantwoording van het gevoerde beleid en een goed overleg tussen de federale overheid en de gewesten voorwaarden zijn voor een doelmatig federaal beleid, besteedt het verslag de nodige aandacht aan deze aspecten.

De minister betwist dat de selectie van de steden en gemeenten niet op een transparante manier gebeurde en stelt dat de verdeling gebeurde in het kader van politiek overleg binnen het interministerieel comité en de Ministerraad. Elk contract en zelfs elke aanpassing werd binnen die organen besproken: het federale grootstedenbeleid zou één van de meest politiek omkaderde beleidsdomeinen zijn.

Het Rekenhof hanteert een ruimere invulling van het begrip transparantie dan alleen overleg *binnen de regering*: het beleid moet ook transparant zijn voor het *parlement* en de *doelgroep* van het beleid. Daarom is het aangewezen dat de selectie- en verdelingscriteria in de wetgeving worden opgenomen.

In zijn antwoord stelt de minister dat er kan worden gediscussieerd over de inhoudelijke waarde van de gebruikte criteria en dat er uiteraard andere mogelijke criteria bestaan. De minister stelt dat de selectiecriteria consequent werden toegepast, maar dat daarbij rekening werd gehouden met de *empirische realiteit* van de steden.

Deze zinsneden uit de brief bevestigen de vaststellingen in het verslag dat, naast de binnen de regering afgesproken criteria, nog andere criteria werden gehanteerd. Dat ondersteunt verder het standpunt van het Rekenhof dat dergelijke beleidsbeslissingen niet uitsluitend binnen de regering kunnen worden genomen maar ook het parlement en de verenigingen van steden en gemeenten, als vertegenwoordigers van de doelgroep, daarbij moeten worden betrokken.

Bijlage 1

Detailinformatie over de selectie van de gemeenten en de verdeling van de middelen

Tabel 7 – Uitbreiding van de stadscontracten in 2001, toelichting van de selectie van de gemeenten in het licht van hun socio-economische situatie

De tabel vermeldt de gemeenten waarvan het percentage inwoners in achtergestelde buurten hoger ligt dan 15%. De gemeenten zijn gerangschikt op dat criterium, in aflopende volgorde. De rechterkolom licht toe waarom de gemeente al dan niet werd geselecteerd.

Stad of gemeente	Behoort tot stadsgewest	% inwoners in achtergestelde buurten in de stad of gemeente	Selectiecriteria gebruikt bij de uitbreiding			Kreeg een stadscontract?	Toelichting (BHG=Brussels Hoofdstedelijk Gewest, 1 ^e lichting = gemeenten geselecteerd bij het ontstaan van de stadscontracten in 2000)
			Totaal aantal inwoners stad of gemeente	% inwoners achtergestelde buurten op niveau van het stadsgewest	Gemiddeld inkomen per inwoner ten opzichte van het nationale gemiddelde		
Sint-Joost-ten-Node	Brussel	94,7 %	22.076	19,4 %	49 %	Ja	1 ^e lichting (<60.000 mogelijk in BHG)
Farciennes	Charleroi	82,3 %	11.435	27,9 %	66 %	Neen	< 60.000 inwoners
St.-Gillis	Brussel	80,9 %	42.291	19,4 %	67 %	Ja	1 ^e lichting (<60.000 mogelijk in BHG)
Saint-Nicolas	Luik	70,8 %	23.108	27,0 %	78 %	Neen	< 60.000 inwoners
Schaarbeek	Brussel	61,0 %	104.748	19,4 %	76 %	Ja	1 ^e lichting
St.-Jans-Molenbeek	Brussel	60,9 %	70.075	19,4 %	72 %	Ja	1 ^e lichting
Brussel	Brussel	54,9 %	134.243	19,4 %	78 %	Ja	1 ^e lichting
Colfontaine	Bergen	51,7 %	20.629	21,1 %	73 %	Neen	< 60.000 inwoners
Koekelberg	Brussel	51,6 %	16.014	19,4 %	90 %	Neen	1 ^e lichting (<60.000 mogelijk in BHG)
Seraing	Luik	48,2 %	60.800	27,0 %	82 %	Ja	geselecteerd
Luik	Luik	47,1 %	187.538	27,0 %	90 %	Ja	1 ^e lichting
Quaregnon	Bergen	43,3 %	19.275	21,1 %	75 %	Neen	< 60.000 inwoners
Charleroi	Charleroi	40,0 %	202.020	27,9 %	79 %	Ja	1 ^e lichting
Anderlecht	Brussel	39,8 %	87.401	19,4 %	81 %	Ja	1 ^e lichting

Stad of gemeente	Behoort tot stadsgewest	% inwoners in achtergestelde buurten in de stad of gemeente	Selectiecriteria gebruikt bij de uitbreiding			Kreeg een stadscontract?	Toelichting (BHG=Brussels Hoofdstedelijk Gewest, 1 ^e lichting = gemeenten geselecteerd bij het ontstaan van de stadscontracten in 2000)
			Totaal aantal inwoners stad of gemeente	% inwoners achtergestelde buurten op niveau van het stadsgewest	Gemiddeld inkomen per inwoner ten opzichte van het nationale gemiddelde		
Herstal	Luik	34,2%	36.296	27,0%	89%	Neen	< 60.000 inwoners
Verviers	Verviers	33,6%	53.065	22,6%	85%	Neen	< 60.000 inwoners
Elsene	Brussel	32,3%	72.524	19,4%	92%	Neen	BHG: selectie en verdeling ongewijzigd (voldeed aan alle selectiecriteria voor de nieuwe gemeenten en steden)
Châtelet	Charleroi	32,0%	35.542	27,0%	76%	Neen	< 60.000 inwoners
Vorst	Brussel	31,2%	45.465	19,4%	95%	Ja	1 ^e lichting (<60.000 mogelijk in BHG)
Antwerpen	Antwerpen	25,4%	447.632	12,7%	103%	Ja	1 ^e lichting (zou niet hebben voldaan aan criteria nieuwe steden en gemeenten: te hoog inkomen)
Bergen	Bergen	25,0%	91.187	21,1%	88%	Ja	geselecteerd
La Louvière	La Louvière	23,9%	76.859	18,0%	81%	Ja	geselecteerd
Ans	Luik	21,7%	27.642	27,0%	98%	Neen	< 60.000 inwoners
Dison	Verviers	21,4%	13.865	22,6%	76%	Neen	< 60.000 inwoners
Genk	Hasselt-Genk	20,1%	62.654	6,2%	93%	Neen	Niet geselecteerd: achtergestelde buurten op het niveau van het stadsgewest (6,2%), op het niveau van de stad (20,1%)
Chappelle-lez-Herlaimont	La Louvière	20,0%	13.977	18,0%	78%	Neen	< 60.000 inwoners
Beyne-Heusay	Luik	18,6%	11.641	27,0%	89%	Neen	< 60.000 inwoners
Gent	Gent	18,5%	224.074	10,6%	109%	Ja	1 ^e lichting (zou niet hebben voldaan aan criteria nieuwe steden en gemeenten: te hoog inkomen)

Stad of gemeente	Behoort tot stadsgewest	% inwoners in achtergestelde buurten in de stad of gemeente	Selectiecriteria gebruikt bij de uitbreiding			Kreeg een stadscontract?	Toelichting (BHG=Brussels Hoofdstedelijk Gewest, 1 ^e lichting = gemeenten geselecteerd bij het ontstaan van de stadscontracten in 2000)
			Totaal aantal inwoners stad of gemeente	% inwoners achtergestelde buurten op niveau van het stadsgewest	Gemiddeld inkomen per inwoner ten opzichte van het nationale gemiddelde		
Oostende	Oostende	17,9%	67.304	13,5%	99%	Ja	geselecteerd
Fiémalle	Luik	16,2%	25.936	27,0%	91%	Neen	< 60.000 inwoners
Etterbeek	Brussel	15,4%	39.162	19,4%	90%	Neen	BHG: selectie en verdeling ongewijzigd
Frermeries	Bergen	15,4%	20.807	21,1%	80%	Neen	< 60.000 inwoners
Namen	Namen	15,3%	104.994	12,2%	101%	Neen	Inkomen hoger dan nationaal gemiddelde

Aantal inwoners: situatie jaar 1999, NIS. Aantal inwoners in achtergestelde buurten in moeilijke buurten in de Belgische stadsgewesten, 2001. Inkomen: gemiddeld inkomen per inwoner aanslagjaar 2000, inkomsten 1999, NIS.

Tabel 8 – Huidige verdeling van de middelen voor stadscontracten in het licht van hun socio-economische situatie (in euro)

De tabel geeft de verdeling van de middelen van de stadscontracten 2005-2007 weer, in het licht van het percentage inwoners in achtergestelde buurten en het gemiddelde inkomen per inwoner in de stad. De steden zijn gerangschikt op het criterium van het percentage inwoners in achtergestelde buurten, in aflopende volgorde. De geselecteerde steden en gemeenten zijn grijs gearceerd.

Stad of gemeente	Behoort tot stadsgewest	% inwoners in achtergestelde buurten	Totaal aantal inwoners stad of gemeente	Gemiddeld inkomen per inwoner ten opzichte van het nationale gemiddelde	Toegekende subsidie stadscontract 2005 – 2007	Subsidie per jaar en per inwoner achtergestelde buurt	Subsidie per jaar en per inwoner achtergestelde buurt
Sint-Joost-ten-Node	Brussel	94,7 %	22.076	48,7 %	3.177.793	48	51
Farciennes	Charleroi	82,3 %	11.435	66,4 %	0	0	0
St.-Gillis	Brussel	80,9 %	42.291	66,9 %	3.584.044	28	35
Saint-Nicolas	Luik	70,8 %	23.108	77,9 %	0	0	0
Schaarbeek	Brussel	61,0 %	104.748	76,1 %	6.434.737	20	34
St.-Jans-Molenbeek	Brussel	60,9 %	70.075	72,0 %	8.490.622	40	66
Brussel	Brussel	54,9 %	134.243	77,9 %	8.019.332	20	36
Colfontaine	Bergen	51,7 %	20.629	72,8 %	0	0	0
Koekelberg	Brussel	51,6 %	16.014	89,9 %	0	0	0
Seraing	Luik	48,2 %	60.800	82,4 %	4.196.718	23	48
Luik	Luik	47,1 %	187.538	89,8 %	12.945.914	23	49
Quaregnon	Bergen	43,3 %	19.275	74,9 %	0	0	0
Charleroi	Charleroi	40,0 %	202.020	78,7 %	13.945.619	23	58
Anderlecht	Brussel	39,8 %	87.401	81,3 %	4.277.469	16	41
Herstal	Luik	34,2 %	36.296	89,1 %	0	0	0
Verviers	Verviers	33,6 %	53.065	84,9 %	0	0	0
Elsene	Brussel	32,3 %	72.524	92,2 %	0	0	0
Châtelet	Charleroi	32,0 %	35.542	76,4 %	0	0	0
Vorst	Brussel	31,2 %	45.465	94,8 %	966.254	7	23

Stad of gemeente	Behoort tot stadsgewest	% inwoners in achtergestelde buurten	Totaal aantal inwoners stad of gemeente	Gemiddeld inkomen per inwoner ten opzichte van het nationale gemiddelde	Toegekende subsidie stadscontract 2005 – 2007	Subsidie per jaar en per inwoner achtergestelde buurt	Subsidie per jaar en per inwoner achtergestelde buurt
Antwerpen	Antwerpen	25,4 %	447.632	103,3 %	30.900.440	23	90
Bergen	Bergen	25,0 %	91.187	88,3 %	6.294.183	23	92
La Louvière	La Louvière	23,9 %	76.859	81,1 %	5.305.192	23	96
Ans	Luik	21,7 %	27.642	98,4 %	0	0	0
Dison	Verviers	21,4 %	13.865	75,5 %	0	0	0
Genk	Hasselt-Genk	20,1 %	62.654	92,9 %	0	0	0
Chappelle-lez-Herlaimont	La Louvière	20,0 %	13.977	78,5 %	0	0	0
Beyne-Heusay	Luik	18,6 %	11.641	89,2 %	0	0	0
Gent	Gent	18,5 %	224.074	109,1 %	15.468.027	23	124
Oostende	Oostende	17,9 %	67.304	98,8 %	4.645.657	23	129
Fiémalle	Luik	16,2 %	25.936	90,7 %	0	0	0
Etterbeek	Brussel	15,4 %	39.162	89,6 %	0	0	0
Frereries	Bergen	15,4 %	20.807	79,6 %	0	0	0
Namen	Namen	15,3 %	104.994	100,7 %	0	0	0

Aantal inwoners: situatie jaar 1999, NIS. Aantal inwoners in achtergestelde buurten: Sociale structuren en buurten in moeijkheden in de Belgische stadsgewesten, 2001. Inkomen: gemiddeld inkomen per inwoner aanslagjaar 2000, inkomsten 1999, NIS. Dit zijn de gegevens gebruikt bij de uitbreiding in 2001. Sindsdien werd de verdeling onder de steden bevroren: de gegevens over het aantal inwoners en het gemiddelde inkomen werden niet meer geactualiseerd bij de berekening van de latere stadscontracten.

Tabel 9 – Huisvestingscriteria gehanteerd bij de tweede selectieronde van de huisvestingscontracten

Criterion 1: Percentage woningen met verbeterbaar comfort³⁹: moet hoger liggen dan nationaal gemiddelde.

Criterion 2: Percentage gebouwd voor 1945 en zonder klein comfort: moet hoger liggen dan nationaal gemiddelde.

Criterion 3: percentage woningen < 35 m²: moet hoger zijn dan gewestelijk gemiddelde.

Criterion 4: Percentage woningen waarvan de bewoner de algemene staat als slecht inschat: moet hoger liggen dan gewestelijk gemiddelde.

Criterion 5: Percentage woningen bewoond door huurders: moet hoger liggen dan gewestelijk gemiddelde.

De cursief gedrukte steden en gemeenten werden niet geselecteerd.

Grijs gearceerd voldoet niet aan de norm.

	Criterion 1	Criterion 2	Criterion 3	Criterion 4	Criterion 5
Brussels Gewest	25,8%	22,4%	14,0%	6,8%	58,5%
Anderlecht	34,3%	33,3%	14,9%	7,0%	58,1%
Brussel	26,8%	25,1%	17,8%	7,9%	67,0%
Etterbeek	25,0%	19,2%	15,1%	6,3%	65,1%
<i>Evere</i>	21,4%	23,3%	9,6%	4,9%	54,5%
Vorst	29,4%	23,0%	12,4%	7,5%	58,6%
<i>Ganshoren</i>	16,9%	21,1%	9,9%	5,8%	52,6%
<i>Jette</i>	21,9%	20,9%	11,3%	5,5%	50,9%
<i>Koekelberg</i>	28,5%	24,4%	13,9%	6,9%	56,7%
Sint-Jans-Molenbeek	32,0%	36,0%	16,2%	7,4%	61,7%
Sint-Gillis	41,8%	24,9%	21,0%	9,0%	72,9%
Sint-Joost-ten-Noode	39,1%	27,3%	23,5%	9,4%	67,2%
Schaarbeek	35,1%	23,5%	15,4%	8,3%	59,3%
Vlaams Gewest	29,9%	22,4%	8,0%	3,8%	27,3%
Antwerpen	26,2%	11,2%	11,8%	5,6%	46,6%
Mechelen	32,9%	15,0%	10,0%	5,4%	35,1%
<i>Genk</i>	27,2%	12,0%	7,9%	4,8%	31,6%
<i>Hasselt</i>	19,0%	17,6%	7,6%	3,8%	30,1%
Gent	37,4%	18,6%	12,5%	5,8%	46,8%
Sint-Niklaas	36,9%	26,5%	9,6%	3,9%	34,1%
Oostende	36,3%	24,7%	12,3%	5,1%	46,1%
<i>Brugge</i>	34,3%	onbekend	8,9%	4,2%	34,3%
Waals Gewest	35,1%	22,3%	8,4%	5,3%	31,9%
Charleroi	41,7%	23,6%	13,4%	6,6%	41,7%
Bergen	38,3%	22,5%	13,2%	5,7%	39,0%
La Louvière	42,6%	21,5%	9,8%	5,3%	35,3%
Luik	33,0%	22,9%	14,5%	7,0%	50,7%
Seraing	41,0%	23,0%	10,8%	5,4%	43,1%
België	31,2%	22,2%	8,8%	4,6%	31,9%

³⁹ Er bestaan vier categorieën woningen: zonder comfort/klein comfort/middelmatig comfort en hoog comfort. Klein comfort betekent dat de woning minstens beschikt over de combinatie lopend water, WC in de woning en badkamer of douche. *Verbeterbaar comfort* is de optelling van de categorieën zonder comfort en klein comfort.

Tabel 10 – Verdelingsmechanisme van de huisvestingscontracten

	Totaal aantal inwoners (2003)	Weging huur- woningen- markt (A)	Weging evolutie vastgoed- prijzen (B)	Samengestelde weging (90% van A, 10% van B)	Subsidie huisvestings- contract (euro)	Subsidie per inwoner per jaar (euro)
Brussels Gewest	530.353	1,05	0,61	1,01	13.653.962	8,58
Anderlecht	91.759	0,96	0,61	0,92	1.665.784	6,05
Brussel	139.501	0,99	0,61	0,95	3.126.757	7,47
Vorst	47.313	1,14	0,61	1,08	382.311	2,69
Sint-Jans-Molenbeek	76.177	1,04	0,61	1,00	3.317.912	14,52
Sint-Gillis	43.395	1,35	0,61	1,28	1.406.358	10,80
Sint-Joost-ten-Noode	23.070	1,06	0,61	1,01	1.242.510	17,95
Schaarbeek	109.138	1,05	0,61	1,01	2.512.330	7,67
Vlaams Gewest	893.703	1,65	0,74	1,56	35.597.811	13,28
Antwerpen	452.474	1,72	0,74	1,62	18.787.686	13,84
Mechelen	76.485	1,15	0,74	1,11	2.164.566	9,43
Gent	228.016	1,67	0,74	1,58	9.203.523	13,45
Sint-Niklaas	68.663	1,39	0,74	1,32	2.323.271	11,28
Oostende	68.065	1,91	0,74	1,79	3.118.765	15,27
Waals Gewest	612.960	1,36	0,80	1,30	20.423.227	11,11
Charleroi	200.460	1,31	0,80	1,26	6.469.573	10,76
Bergen	91.078	1,14	0,80	1,10	2.573.697	9,42
La Louvière	76.592	0,97	0,80	0,95	1.861.585	8,10
Luik	184.303	1,82	0,80	1,72	8.101.774	14,65
Seraing	60.527	0,93	0,80	0,91	1.416.598	7,80
Algemeen totaal	2.037.016	1,41	0,72	1,34	69.675.000	11,40

Tabel 11 – Overzicht van de criteria gehanteerd bij de selectie van de gemeenten en de verdeling van de middelen over de gemeenten, en bronnen

criterium	Bron
Stadscontracten	
Aantal inwoners	NIS, wettelijke bevolking per gemeente op 1 januari 1999
Aantal inwoners in objectief 2-wijken	Voorstel van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 30 augustus 1999, houdende een totaal van 146.147 inwoners verdeeld over 88 statistische wijken, goedgekeurd door de Europese Commissie op 22 december 1999
Gemiddeld inkomen per inwoner	NIS, fiscale inkomens – aanslagjaar 2000, inkomens 1999
Percentage bevolking in achtergestelde buurten (op het niveau van het stadsgewest)	“Sociale structuren en buurten in moeilijkheden in de Belgische stadsgewesten”, 2001
Huisvestingscontracten	
Aantal inwoners	NIS, wettelijke bevolking per gemeente op 1 januari 2003
Bevolkingsdichtheid	NIS, oppervlakte en bevolkingsdichtheid
Gemiddeld inkomen per aangifte	NIS, fiscale inkomens – aanslagjaar 2002, inkomens 2001
Woningen met verbeterbaar comfort	NIS, algemene socio-economische enquête 2001, tabel 0044A, optelling van de cijfers voor de categorieën “klein comfort” en “zonder klein comfort”
Woningen gebouwd voor 1945 en zonder klein comfort	NIS, algemene socio-economische enquête 2001, cijfers overgemaakt door de POD, Rekenhof beschikt niet over brongegevens
Woningen kleiner dan 35 m ²	NIS, algemene socio-economische enquête 2001, tabel 0048A
Woningen waarvan de algemene staat als slecht wordt ingeschat door de bewoner	NIS, algemene socio-economische enquête 2001, tabel 0042A1
Woningen bewoond door huurders	NIS, algemene socio-economische enquête 2001, tabel 0041A, optelling van de vier huurdercategorieën (eigenaar = particulier, eigenaar = maatschappij sociale woningen, eigenaar = andere openbare instelling, eigenaar = privévennootschap) en de categorie <i>woont kosteloos</i>
Percentage van de bewoners dat huurt op de privémarkt, t.o.v. het gewestelijk gemiddelde	NIS, algemene socio-economische enquête 2001, tabel 0041B, optelling van twee huurdercategorieën (eigenaar = particulier, eigenaar = privévennootschap)
Evolutie van de prijsindex van de onroerendgoedmarkt	Bron onbekend, POD heeft de brongegevens niet kunnen overmaken aan het Rekenhof

Bijlage 2

Antwoord van de minister

De Minister
van Ambtenarenzaken, Maatschappelijke Integratie,
Grootstedenbeleid en Gelijke Kansenbeleid

Het Rekenhof
T.a.v. de Eerste Voorzitter en
de Hoofdgriffier
Regentschapsstraat 2
1000 – Brussel

Brussel, 30 oktober 2007

Audit van het federale grootstedenbeleid (de stads- en huisvestingscontracten)

Mijnheer de Eerste Voorzitter,
Mijnheer de Hoofdgriffier

We hebben uw schrijven met het ontwerpverslag met betrekking tot “Het Federale grootstedenbeleid – onderzoek naar de stads-en huisvestingscontracten 2005-2007” in goede orde ontvangen.

Met dit schrijven willen we ingaan op de uitnodiging om te reageren op de conclusies en aanbevelingen van de audit. Bij deze willen we meteen onze appreciatie uitdrukken voor de uitnodiging tot dialoog die tijdens de verschillende fases van de opmaak van het Ontwerpverslag werd geboden.

Het Ontwerpverslag is opgebouwd uit drie grote delen: de uitwerking van het grootstedenbeleid, de werking van de cel Grootstedenbeleid en de kwaliteiten van de contracten en de uitvoering. In wat volgt, willen we ons beperken tot opmerkingen die geconcentreerd zijn rond de politieke verantwoordelijkheid voor het Grootstedenbeleid. Voor wat betreft de administratieve opvolging, verwijzen we naar de brief van de voorzitter van de POD Maatschappelijke Integratie met een reactie op het voorontwerp van rapport die op 2 augustus bij het Rekenhof is toegekomen.

De audit is doorheen de opbouw in verschillende stappen uitgegroeid tot een breedsporige ex post-analyse van het Federale Grootstedenbeleid. Het resultaat is een Ontwerpverslag dat een inzicht biedt in de vele aspecten die met de implementatie van beleidskeuzes te maken hebben. Het is echter geen eenvoudige opdracht om voor alle onderdelen een analyse te presenteren, inclusief conclusies, die even diepgaand als correct is. En daar zijn verschillende redenen voor.

Ten eerste is er de historische context. Het titelblad van het Ontwerpverslag verwijst naar een “onderzoek van de stads-en huisvestingscontracten 2005-2007”. Maar het rapport gaat verder en analyseert ook de historische opbouw van het Federale grootstedenbeleid, inclusief de selectie van de steden en gemeenten. Dat is natuurlijk onlosmakelijk verbonden met de lopende contracten, maar een ex post reconstructie van de beleidsopbouw heeft zijn beperkingen.

Ten tweede is er ook de beleidscontext. Het Federale grootstedenbeleid is gestoeld op een actieve wisselwerking tussen politieke en administratieve beslissingslijnen. Dat is een keuze en in de actuele managementontwikkeling een te verantwoorden keuze. Alleen heeft dit wel tot gevolg dat conclusies niet altijd unilateraal te trekken zijn.

Ten derde is er ook de tijdsgebonden context. Een analyse van de stads- en huisvestingscontracten 2005-2007 staat centraal in het Ontwerpverslag en in de doelstelling van de audit. Deze periode is natuurlijk nog lopende. Een evaluatie naar de doelmatigheid en zeker naar de output van het programma tijdens de duur van de periode zelf stelt zijn beperkingen. En dan hebben we het nog niet over de output waarbij effecten en resultaten nog veel later en veelal onrechtstreeks te meten vallen.

Het moge duidelijk zijn dat dit geen evaluatie inhoudt van de kwaliteit van de audit, maar het relativeert wel de reikwijdte van de analyse en noopt tot voorzichtigheid in de interpretatie van conclusies.

We willen dit verder illustreren met enkele volgens ons fundamentele opmerkingen over de inhoud.

Ook al staat in het Ontwerpverslag zelf "De audit gaat over de doelmatigheid van het grootstedenbeleid. Er wordt niet dieper ingegaan op rechtmatigheidsaspecten, zoals de problematiek tussen de federale overheid en de gemeenschappen en gewesten op het vlak van grootstedenbeleid" (p. 10) in de analyse en de samenvattende conclusies blijft de verantwoording van een Federaal grootstedenbeleid doorklinken. Daarbij wordt vooral in kritische bewoordingen gefocust op de opportuniteit, de juridische onderbouw en de selectie van de steden en gemeenten.

Over de opportuniteit van een Federaal grootstedenbeleid kan ons inziens geen discussie bestaan. De druk op de steden is enorm. Het zijn plaatsen van creativiteit en vernieuwing, maar ook van concentratie van problematieken die te maken hebben met het samenleven van mensen. De actualiteit van de laatste dagen en weken illustreert alweer de noodzakelijkheid van een geïntegreerd optreden, waarbij elk beleidsniveau zijn verantwoordelijkheid opneemt.

Dat was de basis voor de uitbouw van een Federaal grootstedenbeleid dat gedurende twee legislaturen ook in regeerakkoorden werd vertaald. Daarbij werd wel degelijk rekening gehouden met de verschillende stakeholders: voor intergouvernementeel overleg werd een Interministeriële Conferentie Stedelijk Beleid opgestart, het programma werd rechtstreeks met de direct betrokkenen (de steden en gemeenten) opgebouwd.

Natuurlijk speelt dit alles zich af in de complexe Belgische staatstructuur waar bevoegdheden vaak gedeeld worden door verschillende beleidsniveaus. Maar dit is dan ook eerder een uitdaging dan een verantwoording voor politiek immobilisme. Zoals wordt geïllustreerd door de praktijk van overleg binnen de IMC, ad hoc overleg over de financiering van de projecten die in het federale luik van het grootstedenbeleid worden opgenomen,... Overigens zijn opmerkingen in het Ontwerpverslag over de verhouding tussen de gefedereerde entiteiten inconsistent met de opdracht die de audit zichzelf gesteld heeft (cfr. supra).

Wat de juridische onderbouw betreft, wordt die als zeer summier geëvalueerd met een ruime mate van bewegingsvrijheid van de minister. Ten eerste lijkt het beperkt zijn van juridische bepalingen niet in se een evaluatie van de kwaliteit en ten tweede is het Federale grootstedenbeleid nu net een voorbeeld van een strikt kader dat een maximaal politiek draagvlak zoekt.

Het klopt dat wet en KB's een kader schetsen dat een grote verantwoordelijkheid geeft aan de stakeholders. En dat is ook bewust omdat dit past in een moderne beleidsvoering die algemene kaders schept en de invulling in dialoog laat gebeuren met het oog op een maximale efficiëntie en effectiviteit.

Dat de samenwerking op federaal niveau beperkt blijft (p. 2), moeten we voor wat het politieke niveau betreft, tegenspreken. De rol van het interministerieel comité is hierbij bepalend. Elk contract, elke avenant bij een overeenkomst wordt in dit overlegorgaan besproken voordat het op de Ministerraad komt! Op operationeel niveau kan de samenwerking allicht nog uitgediept worden, naar politiek is het Federale grootstedenbeleid een van de meest politiek omkaderde beleidsdomeinen.

Het parlement is ook betrokken partij: er is uiteraard de wet zelf en de gewone procedure waarbij het parlement haar rol speelt (begroting, beleidsverklaringen,...).

Dit draagvlak is ook cruciaal waar het de selectie van de steden en gemeenten betreft. Er kan gediscussieerd worden over de inhoudelijke waarde van de criteria en uiteraard bestaan er andere, maar de opmerking "De selectie van de steden en gemeenten en de verdeling van de middelen gebeurden niet transparant" (p. 2) is volkomen onterecht. Alle criteria en de verdeling voor zowel de huisvestings- als de stadscontracten gebeuren steeds binnen het kader van politiek overleg binnen het interministerieel comité en de Ministerraad!

De criteria werden wel consequent toegepast waarbij werd rekening gehouden met de empirische realiteit van de steden. We kunnen moeilijk Antwerpen en Gent uitsluiten van selectie op basis van 1 criterium. Dat Brugge niet geselecteerd werd heeft ook met de realiteit van het ontbreken van kansarme buurten te maken. De consequente toepassingen van politiek aanvaarde criteria is altijd het leitmotiv gebleven.

Wat de aanbevelingen betreft die in het ontwerpverslag staan opgesomd, lijken me die stuk voor stuk een basis voor verfijning, maar in deze stand van de politieke actualiteit lijkt het me niet opportuun daar verder een uitspraak over te doen.

We hopen dat u met bovenstaande opmerkingen zult willen rekening houden bij de redactie van het eindverslag en verblijven,

Hoogachtend,

namens Christian DUPONT,

Eric Mercenier
Directeur de Cabinet
Directeur van het Kabinet

Er bestaat ook een Franse versie van dit verslag.

Il existe aussi une version française de ce rapport.

U kunt dit verslag in de taal van uw keuze raadplegen of downloaden op de internetsite van het Rekenhof.

wettelijk depot	D/2007/1128/16
druk	N.V. PEETERS S.A.
adres	Rekenhof Regentschapsstraat 2 B-1000 Brussel
tel	02-551 81 11
fax	02-551 86 22
Internetsite	www.rekenhof.be